

**T.C.  
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BİR DENETİM ARACI  
OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU:  
VATANDAŞ ALGISI**

**EMRE KAYA**

**DOKTORA TEZİ**

**DANIŞMAN:  
PROF. DR. ÖNDER KUTLU**

**KONYA-2017**



## İÇİNDEKİLER

DOKTORA TEZİ KABUL FORMU .....	vi
BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	vii
ÖZET .....	viii
ABSTRACT.....	ix
KISALTMALAR .....	x
TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiii
ÖNSÖZ .....	xiv
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

1.1. DENETİM: KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....	10
1.1.1. Denetimin Tanımı .....	11
1.1.2. Denetimin Amaç ve Faydaları .....	13
1.1.3. Denetim İlkeleri .....	16
1.1.4. Denetim Aşamaları .....	19
1.1.5. Denetim Türleri.....	20
1.1.5.1. Denetim Yapan Birime Göre Denetim Türleri.....	20
1.1.5.1.1. Siyasal Denetim .....	21
1.1.5.1.2. İdari Denetim .....	21
1.1.5.1.2.1. Hiyerarşik Denetim.....	22
1.1.5.1.2.2. İdari Teftiş.....	23
1.1.5.1.2.3. Vesayet Denetimi.....	23
1.1.5.1.3. Yargısal Denetim.....	24
1.1.5.1.4. Kamuoyu Denetimi .....	26
1.1.5.1.5. Uluslararası Denetim .....	27
1.1.5.1.6. Ombudsman Denetimi .....	27
1.1.5.2. Denetim Biriminin Konumuna Göre Denetim Türleri .....	27
1.1.5.3. Denetimin İçeriği Bakımından Denetim Türleri .....	29
1.1.5.4. Konuları Bakımından Denetim Türleri .....	31
1.2. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM VE DENETİM İŞLEVİNİN DÖNÜŞÜMÜ .....	32
1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Denetim Anlayışı.....	33
1.2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri .....	33
1.2.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Denetim İşlevi .....	34
1.2.2. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi.....	38
1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi ve Denetim Anlayışı.....	40
1.2.3.1. Yeni Kamu Yönetiminin Unsurları.....	41
1.2.3.2. Yeni Kamu Yönetiminin Yeni Denetim Anlayışı .....	42

<b>1.2.3.2.1. Verimlilik ve Etkinlik .....</b>	<b>43</b>
<b>1.2.3.2.2. Hesap Verebilirlik.....</b>	<b>46</b>
<b>1.2.3.2.3. Yönetimde Şeffaflık .....</b>	<b>47</b>
1.3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM.....	50
<i>1.3.1. Türk Kamu Yönetiminde Denetim Türleri.....</i>	<i>50</i>
1.3.1.1. Yasama Denetimi.....	51
<b>1.3.1.1.1. Soru .....</b>	<b>56</b>
<b>1.3.1.1.2. Genel Görüşme.....</b>	<b>57</b>
<b>1.3.1.1.3. Meclis Araştırması .....</b>	<b>58</b>
<b>1.3.1.1.4. Meclis Soruşturması .....</b>	<b>59</b>
<b>1.3.1.1.5. Gensoru.....</b>	<b>60</b>
<b>1.3.1.1.6. Yasama Denetiminin Eksiklikleri .....</b>	<b>61</b>
1.3.1.2. Yargı Denetimi .....	63
<b>1.3.1.2.1. Yargı Denetiminin Eksiklikleri.....</b>	<b>67</b>
1.3.1.3. Yönetimsel Denetim .....	68
<b>1.3.1.3.1. Yönetimsel Denetimin Eksiklikleri .....</b>	<b>73</b>
<i>1.3.2. Türk Kamu Yönetiminde Denetim İşlevi Gören Kurum ve Kuruluşlar .....</i>	<i>74</i>
1.3.2.1. T.B.M.M. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu.....	74
1.3.2.2. T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu .....	75
1.3.2.3. Sayıştay.....	77
1.3.2.4. Devlet Denetleme Kurumu .....	79
1.3.2.5. Başbakanlık Teftiş Kurulu .....	81
<i>1.3.3. Türk Kamu Yönetiminde Denetime Yönelik Reform Çabaları .....</i>	<i>83</i>
1.3.3.1. Mehtap Raporu .....	84
1.3.3.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu.....	85
1.3.3.3. Kaya Raporu .....	86
1.3.3.4. Kalkınma Planları .....	87

## İKİNCİ BÖLÜM

### OMBUDSMANLIK KURUMU VE KURUMSAL YAPISI

2.1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TANIMI.....	92
2.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	95
2.3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ .....	100
2.4. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ.....	104
<i>2.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık .....</i>	<i>105</i>
<i>2.4.2. Kolaylıkla Ulaşılabilirlik .....</i>	<i>108</i>
<i>2.4.3. Geniş İnceleme ve Denetleme Yetkisi.....</i>	<i>108</i>
<i>2.4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması .....</i>	<i>109</i>
2.5. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GÖREV VE YETKİLER.....	110

2.6. OMBUDSMANLIK TÜRLERİ.....	114
2.6.1. Genel Amaçlı Ombudsman.....	114
2.6.1.1. Parlamento Ombudsmanı.....	115
2.6.1.2. Yerel Yönetim Ombudsmanı.....	115
2.6.2. Özel Amaçlı Ombudsman.....	116
2.6.2.1. İnsan Hakları Ombudsmanı.....	117
2.6.2.2. Üniversite Ombudsmanı.....	118
2.6.2.3. Tüketici Ombudsmanı.....	120
2.6.2.4. Askeri Ombudsman.....	121
2.6.2.5. Basın ombudsmanı.....	123
2.6.2.6. Sağlık Ombudsmanı.....	124
2.6.3. Uluslararası ve Ulus üstü Ombudsman.....	124
2.6.3.1. Avrupa Birliği Ombudsmanı.....	125
2.6.4. Özel Sektör Ombudsmanı.....	126
2.7. DÜNYADA OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI.....	127
2.7.1. İsveç.....	128
2.7.2. Amerika Birleşik Devletleri.....	131
2.7.3. İngiltere.....	132
2.7.4. Fransa.....	134
2.7.5. İspanya.....	136
2.7.6. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti.....	137

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: TARİHSEL GELİŞİM VE KURUMSAL YAPILANMA

3.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	142
3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem Ombudsmanlığa Yönelik Çalışmalar.....	143
3.1.1.1. Şura.....	144
3.1.1.2. Hisbe-Muhtesip.....	145
3.1.1.3. Ahilik.....	147
3.1.1.4. Divan-ı Hümayun.....	148
3.1.1.5. Kazaskerlik ve Kadılık.....	150
3.1.2. Cumhuriyet Dönemi Ombudsmanlığa Yönelik Çalışmalar.....	151
3.1.2.1. Akademik Çalışmalarda Ombudsmanlık.....	152
3.1.2.2. Gerekçeli Anayasa Önerisinde (1982 Anayasası) Ombudsmanlık.....	154
3.1.2.3. Sivil Toplum Kuruluş Raporlarında Ombudsmanlık.....	155
3.1.2.4. Siyasi Partilerin Çalışmalarında Ombudsmanlık.....	158
3.1.2.5. Kaya Raporunda Ombudsmanlık.....	159
3.1.2.6. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık.....	160

3.1.2.7. Avrupa Birliği Sürecinde Ombudsmanlık.....	162
3.1.2.8. Bayburt Valiliği Ombudsmanlık Önerisi .....	166
3.2. TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK KONUSUNDAKİ MEVZUAT ÇALIŞMALARI.....	167
3.2.1. 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu .....	168
3.2.2. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı .....	168
3.2.3. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun .....	170
3.2.4. 5521 ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarıları .....	174
3.2.5. 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun .....	180
3.2.6. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	185
3.2.6.1. Kanunun Amacı ve Görev Alanı.....	186
3.2.6.2. Kurumun Devlet Teşkilatındaki Yeri.....	195
<b>3.2.6.2.1. İşlevsel Ayrım.....</b>	<b>196</b>
<b>3.2.6.2.2. Organik Ayrım .....</b>	<b>201</b>
3.2.6.3. Kurumun İşlevleri .....	202
<b>3.2.6.3.1. Hak Kaybını Önleme ve Hukuk Devleti İlkesini Geliştirme İşlevi .....</b>	<b>203</b>
<b>3.2.6.3.2.Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesi İşlevi .....</b>	<b>206</b>
<b>3.2.6.3.3. Yönetime Katılımın Teşvik Edilmesi İşlevi.....</b>	<b>208</b>
<b>3.2.6.3.4. İdari Yargının İş Yükünün Hafifletilmesi İşlevi .....</b>	<b>209</b>
3.2.6.4. Kurumun Yetkileri .....	211
<b>3.2.6.4.1. Hukuka ve Hakkaniyete Aykırılıkları Tespit Etme Yetkisi .....</b>	<b>211</b>
<b>3.2.6.4.2. İnceleme ve Araştırma Yetkisi .....</b>	<b>212</b>
<b>3.2.6.4.3. İdarelere Tavsiyelerde Bulunma Yetkisi .....</b>	<b>216</b>
3.2.6.5. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçimi ve Görev Süreleri .....	217
3.2.6.6. Kurumun Çalışma Şekli .....	222
<b>3.2.6.6.1. Kurumun Örgütlenmesi ve İşbölümü .....</b>	<b>223</b>
<b>3.2.6.6.2. Başvuru .....</b>	<b>224</b>
<b>3.2.6.6.3. İnceleme ve Araştırma.....</b>	<b>232</b>
<b>3.2.6.6.4. Karar Verme .....</b>	<b>236</b>
<b>3.2.6.6.5. Rapor Hazırlama .....</b>	<b>238</b>
3.2.6.7. Kurumun Denetlenmesi .....	240

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN GEREKLİLİĞİ, ETKİNLİĞİ VE ÇALIŞMA SÜRECİ

4.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KURULMA GEREKÇESİ.....	245
4.1.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Kültüründen Kaynaklanan Gerekçeler.....	248
4.1.1.1. Yönetim Sistemindeki Bozukluklar .....	249

4.1.1.2. Denetim Sistemindeki Bozukluklar .....	252
4.1.1.3. Bürokratik Yönetim Geleneği Mirası.....	257
4.1.2. Küresel Gelişmelerden Kaynaklanan Gerekçeler .....	259
4.1.2.1. Avrupa Birliği .....	260
4.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN ETKİNLİĞİNİN UNSURLARI .....	262
4.2.1. İdari Yargı ile İlişkisi .....	262
4.2.2. Diğer Denetleme Kurumları İle İlişkisi.....	268
4.2.2.1. Devlet Denetleme Kurulu İle İlişkisi .....	268
4.2.2.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu İle İlişkisi .....	270
4.2.2.3. T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu İle İlişkisi .....	272
4.2.2.4. T.B.M.M. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile İlişkisi.....	273
4.2.2.5. Ekonomik ve Sosyal Konsey İle İlişkisi .....	274
4.3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN KATKILARI .....	275
4.4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN KURULMASI İLE İLGİLİ ELEŞTİRİLER .....	278
4.5. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ SÜRECİNDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN İŞLEVSEL DÖNÜŞÜMÜ .....	282
4.6. SİYASET VE AKADEMİ DÜNYASININ KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU BAKIŞ AÇISI .....	291
4.7. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN ÇALIŞMA SÜRECİ VE İSTATİKSEL GÖRÜNÜM .....	300
4.7.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Tavsiye Kararlarının Durumu .....	315
4.8. KURUMUN TANINIRLIĞI VE KAMUOYU GÜÇ ALGISI ALAN ARAŞTIRMASI .....	318
4.8.1. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırması.....	319
4.8.1.1. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Amacı ve Önemi.....	321
4.8.1.2. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Hipotezleri .....	321
4.8.1.3. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Örneklemi.....	323
4.8.1.4. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Veri Toplama Protokolü ....	323
4.8.1.5. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Veri Toplama Araçları ve Verilerin Değerlendirilmesi .....	323
4.8.1.6. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasından Elde Edilen Bulgular ve Bulguların Analizi .....	324
<b>SONUÇ .....</b>	<b>342</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>349</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>380</b>









 <b>KONYA</b>	<b>T.C.</b> <b>NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ</b> <b>Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü</b>	 <b>SOSYAL BİLİMLER</b> <b>ENSTİTÜSÜ</b>
---	--	---



**DOKTORA TEZİ KABUL FORMU**

Öğrencinin	<b>Adı Soyadı</b>	Emre KAYA
	<b>Numarası</b>	158104013001
	<b>Ana Bilim / Bilim Dalı</b>	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı
	<b>Programı</b>	Doktora
	<b>Tez Danışmanı</b>	Prof. Dr. Önder KUTLU
	<b>Tezin Adı</b>	Türk Kamu Yönetiminde Bir Denetim Aracı Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu: Vatandaş Algısı

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan ‘**Türk Kamu Yönetiminde Bir Denetim Aracı Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu: Vatandaş Algısı**’ başlıklı bu çalışma 28/07/2017 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	Prof. Dr.	Önder KUTLU	
2	Prof. Dr.	Abdulkadir BULUŞ	
3	Prof. Dr.	Ercan OKTAY	
4	Yrd. Doç. Dr.	Erdal BAYRAKCI	
5	Yrd. Doç. Dr.	Sefa USTA	

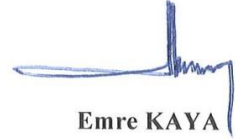


 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
--	---	---

### Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Emre KAYA		
	Numarası	158104013001		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans		
		Doktora	*	
Tezin Adı	Türk Kamu Yönetiminde Bir Denetim Aracı Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu: Vatandaş Algısı			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

  
 Emre KAYA





ÖZET

viii

Öğrencinin	Adı Soyadı	Emre KAYA		
	Numarası	158104013001		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans		
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Önder KUTLU		
Tezin Adı	Türk Kamu Yönetiminde Bir Denetim Aracı Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu: Vatandaş Algısı			

Kamu yönetimi sisteminde idarenin mevcut denetim yollarına bir alternatif olarak değil bu denetim yollarını tamamlayıcı ve destekleyici bir mekanizma olarak ortaya çıkan Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu vicdanını temsil ederek idare-birey arasında bir köprü vazifesi görerek, uzlaşma yoluyla uyumsuzlukları çözüme kavuşturmaya çalışmaktadır.

Temel felsefesini Türk devlet geleneğinden almış, “devlet birey için vardır” yaklaşımıyla temel hak ve özgürlüklerin korunması, hak arama bilincinin yerleştirilmesi, yöneten ile yönetilen arasında iletişim kanallarının etkinleştirilerek karşılıklı olarak bir çözüme ulaşılması amacıyla yola çıkmış bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de başarısının araştırılması önce böyle bir kuruma ihtiyaç olup olmadığının ortaya konulması, daha sonra vatandaşların bu kurumun etkinliğine olan inancının ölçülmesine bağlıdır.

Tez çalışmasının ilk bölümünde, kamu yönetimi sürecinin bir parçası olan denetim anlayışının nasıl değiştiği veya dönüştüğü ele alınmakta, Türk kamu yönetiminin örgütsel olarak, denetim anlayışındaki değişime nasıl tepki verdiği konusu tarihsel açıdan incelenmektedir. İkinci bölümde ombudsmanlık kurumu, kavramsal ve teorik bir şekilde incelenerek, ombudsmanlık kurumu dünya örneklerine yer verilmektedir. Üçüncü bölümde ise ombudsmanlık kurumunun Türk kamu yönetimine eklemlenme süreci tartışılmaktadır. Dördüncü ve son bölümde ise Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de işlevselliği sorusuna cevap aranmaktadır. Bu cevaba temel olmak üzere önce Türk kamu yönetiminin Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına yol açan hangi sorunları olduğu incelenerek, yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet sonuçları ve vatandaşların Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili güç algısına yönelik alan araştırması ele alınmakta Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’deki uygulama başarısı konusunda cevaba ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Denetim, Ombudsman, Demokrasi, Hukuk Devleti, Kamu Denetçiliği Kurumu





ABSTRACT

Author's	Name and Surname	Emre KAYA		
	Student Number	158104013001		
	Department	Political Science and Public Administration		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)		
		Doctoral Degree (Ph.D.)		
	Supervisor	Prof. Dr. Önder KUTLU		
Title of the Thesis/Dissertation	The Ombudsman Institution as a Control Mechanism in Turkish Public Administration: Public Perception			

The Ombudsman Institution, which emerged not as an alternative to the current audit channels in the public administration system but as a complementary and supportive mechanism for these audit channels, seeks to resolve disputes through consensus by representing the public conscience and seeing a bridge between the administration and the individual.

The success of the Ombudsman Institution in Turkey, which is based on the basic philosophy of the Turkish state tradition and aims to protect fundamental rights and freedoms through the "state is for the individual" approach, to establish the right to search, to establish a mutual solution between the ruling and the ruled, The question of whether such an institution is needed before it is investigated depends on the measure of the belief of the citizens of that institution afterwards.

In the first part of the thesis study, The way in which the concept of control, which is part of the public administration process, is changed or transformed, the issue of how the Turkish public administration reacts organizationally to the change in the understanding of control is examined historically. In the second chapter, the institution of ombudsman is examined conceptually and theoretically and world examples of ombudsman institution is given. In the third chapter, the process of articulation to the Turkish public administration of the ombudsman institution. In the fourth and last section, the answer is asked for the question of the functioning of The Ombudsman Institution in Turkey. This is sue is examined firstly to determine the problems that lead to the establishment of the The Ombudsman Institution of the Turkish public administration and the results of the activity of the The Ombudsman Institution which is a new institution and the research of the field of the citizens about the power perception related to the The Ombudsman Institution are taken into consideration, Efforts are made to reach the envelope on application success.

**Keywords:** Public Administration, Supervision, Ombudsman, Democracy, Rule of Law, The Ombudsman Instution





**KISALTMALAR**

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AİD</b>	: Amme İdaresi Dergisi
<b>AİHM</b>	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
<b>AMKD</b>	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
<b>AÜEHFD</b>	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>AYM</b>	: Anayasa Mahkemesi
<b>BEDK</b>	: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
<b>BİMER</b>	: Başbakanlık İletişim Merkezi
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>DCAF</b>	: Democratic Control of Armed Forces
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurumu
<b>DİA</b>	: Diyanet İslam Ansiklopedisi
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DYP</b>	: Doğru Yol Partisi
<b>İİBF</b>	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>İTÜ</b>	: İstanbul Teknik Üniversitesi
<b>İÜ</b>	: İstanbul Üniversitesi
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırması

<b>KDK</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu
<b>KİT</b>	:Kamu İktisadi Teşekkülü
<b>KKTC</b>	: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>MÖ</b>	: Milattan Önce
<b>MS</b>	: Milattan Sonra
<b>NATO</b>	: North Atlantic Treaty Organization
<b>ODTÜ</b>	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
<b>OECD</b>	: Organization for Economic Cooperation and Development
<b>SBE</b>	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
<b>SBF</b>	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
<b>SIGMA</b>	: Support for Improvement in Governance and Management
<b>TAAD</b>	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
<b>TBB</b>	: Türkiye Barolar Birliği
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCCB</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>TDVİA</b>	: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi
<b>TEPAV</b>	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
<b>TESAV</b>	: Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı

**TESEV** : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı

**TİD** : Türk İdare Dergisi

**TOBB** : Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

**TODAİE** : Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

**TTK** : Türk Tarih Kurumu

**TÜSİAD** : Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği

**YÖK** : Yüksek Öğretim Kurulu



## TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ

### TABLOLAR

<b>Tablo 2.1:</b> Dünya’da Ombudsmanlık Kurumunun Yaygınlaşması.....	98
<b>Tablo 3.1:</b> İdari Yargı ve Kamu Denetçiliği Kurumu İşlevsel Karşılaştırma .....	199
<b>Tablo 4.1:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’na Başvuru Sayıları .....	302
<b>Tablo 4.2:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’na Başvuru Şekli.....	302
<b>Tablo 4.3:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Türleri .....	310
<b>Tablo 4.4:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu Şikayet Konusu veya Alanı .....	312
<b>Tablo 4.5:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’na Şikayet Edilen İdare Dağılımı .....	314
<b>Tablo 4.6:</b> İllere Göre Şikayet Dağılımı .....	315
<b>Tablo 4.7:</b> İdarelerin Tavsiye Kararlarına Uyma Durumu.....	316
<b>Tablo 4.8:</b> Güvenirlilik Analizi .....	324
<b>Tablo 4.9:</b> Demografik Özellikler.....	325
<b>Tablo 4.10:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Tanınırlığı İle İlgili Görüşler.....	326
<b>Tablo 4.11:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’nu Duyanlar I.....	328
<b>Tablo 4.12:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’nu Duyanlar II .....	329
<b>Tablo 4.13:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’nu Duyanlar III.....	330
<b>Tablo 4.14:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’na Başvuru I .....	331
<b>Tablo 4.15:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu’na Başvuru II .....	333
<b>Tablo 4.16:</b> Türkiye’de Kamu Hizmet Kalitesi .....	335

### ŞEKİLLER

<b>Şekil 3.1:</b> İnceleme Süreci.....	233
<b>Şekil 3.2:</b> Karar Verme Süreci .....	237



## ÖNSÖZ

Kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler, ya mevcut kurumların bu değişime ayak uydurmasını ya da yeni kurumların oluşturulmasını gerektirmektedir. Devletin genişleyen görev alanı ile son zamanlarda ortaya çıkan yönetim kavramı altında vatandaş odaklı bir yönetimin tercih edilmesi 19. yüzyılda oluşturulmuş bir mekanizma olan ombudsmanlığın hızla yayılmasına neden olmuştur. Gelişen toplum yapısının bir gereği olarak modern devlet, hem vatandaşının temel hak ve özgürlüklerine halel getirmeyecek hem de nitelik ve nicelik olarak artan ve karmaşıklaşan kamusal hizmet sunumu etkili ve kaliteli bir şekilde yapacaktır. İşte modern devletin bu hassas dengeyi kurabilmesinde ombudsmanlık mekanizması hayati bir role sahip olacaktır.

Kamusal örgütler dikkatli bir şekilde gözlemlendiğinde, yaşanan bürokratik problemlerin temelinde geleneksel denetim yöntemlerinin yetersiz kalmasının yattığı; ombudsmanlığın, sahip olduğu açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım odaklı yapısı ile yeni kamu yönetiminin denetim mekanizması olduğu ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimine anlayışına geçiş sürecinde bilgi çağına uygun bir mekanizma olarak kamu yönetimlerine sayısız faydaları olacağı konusunda hiç bir şüphe duyulmamaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun nüvelerinin Türk-İslam devlet geleneğinde yer aldığı konusunda uluslararası bir görüş birliği mevcuttur. Kökenleri geleneklerimizde olan bir kurumun başarılı olabilmesinin en önemli şartı ise ombudsmanlık mekanizmasının değerlerinin, Türk kamu yönetiminin katı, aşırı bürokratik, hantal yapısını dönüştürüp geleneksel örgüt ikliminin havasını değiştirebilme gücü ile ilişkilidir. Bu açıdan Türkiye'deki ismi ile Kamu Denetçiliği Kurumu bir taraftan devlet ile vatandaş arasındaki mesafeyi kısaltan güven temelli iletişim köprüsü kurarken aynı zamanda hayati özellikleri olan bağımsızlık, tarafsızlık ve güvenilirlik ilkelerinden ödün vermeden kamu yönetiminin kalitesini arttıracak davranış modeli geliştirerek çağdaş devletin meşruiyet standardı olan mutlu vatandaşlar ortaya çıkartacaktır.

Tez çalışmasının tamamlanmasında büyük emeği geçen başta tez danışmanım Prof. Dr. nder KUTLU olmak üzere tez izleme komitesi yeleri Prof. Dr. Abdulkadir BULUŞ'a, Yrd. Doç. Dr. Erdal BAYRAKCI'ya ve son olarak tezin her aşamasında desteğini her daim hissettiğim değerli arkadaşım Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA'ya minnet ve teşekkürü borç bilirim. Ayrıca bu çalışmanın oluşturulmasında manevi destek veren aileme ve eşime de ayrıca teşekkürlerimi sunuyorum.

Bu doktora çalışmasından elde edilen sonuçların daha sonraki araştırmalara rehber olmasını ve bu çalışmanın başta akademik camiaya olmak üzere tüm ilgililere faydalı olmasını diliyorum.





## GİRİŞ

Devlet, toplumdaki meşru zor kullanma tekeli elinde bulunduran en büyük ve üstün güç olma özelliğiyle, insan haklarının teminatı konumunu işgal ettiği kadar, insan haklarının ihlallerinin kaynağı, müsebbibi de olabilmektedir. Bir başka deyişle insan haklarının ve demokrasinin koruyucusu olan çağdaş anlamıyla devletin, kişilerin hak ve özgürlükler karşısında en büyük tehdit ve engel haline de dönüşmesi mümkündür. Bu olumsuz durumun önüne geçilebilmesi, güçler ayrılığı ilkesinin kabulü ve uygulamaya aktarılması ve devlet gücünün çeşitli yollarla sınırlandırılmasıyla mümkündür. Bu yolların başında ise kamu kurum ve kuruluşlarının farklı şekillerde denetlenmesi gelmektedir.

Kamu yönetimi alanında ortaya çıkan gelişmeler, ya mevcut kurumların bu değişime ayak uydurmasını ya da yeni kurumların oluşturulmasını gerektirmektedir. Devletin genişleyen görev alanı ile son zamanlarda ortaya çıkan yönetim kavramı altında vatandaş odaklı bir yönetimin tercih edilmesi 19. yüzyılda oluşturulmuş bir mekanizma olan ombudsmanlığın hızla yayılmasına neden olmuştur. Kamu yönetiminde yaşanan bürokratik problemlerin temelinde geleneksel denetim yöntemlerinin yetersiz kalmasının yattığı; Ombudsmanlığın, sahip olduğu açıklık, şeffaflık, hesapverebilir ve katılım odaklı yapısı ile yeni kamu yönetiminin denetim mekanizması olduğu ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimine anlayışına geçiş sürecinde bilgi çağına uygun bir mekanizma olarak kamu yönetimlerine sayısız faydaları olacağı hususundan hareketle hazırlanan çalışmanın temel sorunsalı kamu yönetiminde ombudsmanlık konusunun incelenip, Kamu Denetçiliği Kurumunun kamu yönetimi sistemi içindeki işlevselliğinin irdelenerek, bu konuda vatandaş algısının belirlenmesidir.

Çalışma üç amaç üzerinde temellendirilmiştir. Bunlardan ilki, kötü yönetimin ortadan kaldırılması, insan haklarının geliştirilmesi ve demokrasinin kurumsallaştırılması, yargının iş yükünün hafifletilmesi ve çeşitli kamu yönetimi sorunlarına ilişkin çözüm önerileri getirme konusunda büyük yararlar sağlayan ve dünyanın neredeyse her kıtasında 140'a yakın ülkesinde ister köklü demokrasisi olsun ister demokrasi ile yeni tanışmış olsun, ister üniter yapıya sahip olsun isterse

de federal bir devlet olsun, ister parlamenter hükümet sistemi ile yönetilsin isterse de başkanlık sistemi ile idare edilsin her forma uygun bir mekanizma olan ombudsmanlığın Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ismiyle kamu yönetimi problemlerini çözebilecek gücü olup olmadığı veya cümleyi tersten okursak Türk kamu yönetiminin hangi problemleri var ki ombudsmanlık kurumunun kurulması bir ihtiyaç olarak gereklilik haline geldi konusunu incelemektir.

Kamu yönetimi alanında ülkemizde gerekli inceleme ve araştırmaya başlanılmadan ya içten ya da dıştan gelen etkiler sayesinde yeni fakat işlevsiz kurumların oluşturulduğu bir gerçektir. Kurumlar yeterince tanıtılmadan ve gerekli platformlarda tartışılmadan kurulduklarında, kendilerinden beklenen fayda yerine ülkeye ve topluma yeni bir şey sunamadan sönüp gitmekte ve gayretler boşa çıkabilmektedir. Hedeflenen başarı ile ortaya çıkan hayal kırıklığı kurumlara olan vatandaş algısını olumsuz etkilemektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu kendisinden beklenen görevleri etkili bir biçimde yerine getirebilmesi için kendisiyle uyumlu bir siyasi ve idari kültüre ihtiyaç göstermektedir. Katı, aşırı bürokratik, verimsiz kamu yönetimi örgütlenmesinin hakim olduğu Türk kamu yönetiminin ombudsman için elverişli bir ortam hazırlamayacağı için Kamu Denetçiliği Kurumunun da buna benzer diğer çağdaş denetim mekanizmaları gibi faydasız ve başarısızlığa mahkum mu olacağı veya tam tersi bir durum olarak Kamu Denetçiliği Kurumunun bürokrasinin bu hastalıklı yapısını bütüncül olarak ortadan kaldırıp çağdaş ülkelerdeki gibi fonksiyonlarını yerine getirip geleneksel bürokratik iklimi kendi değerleri ile dönüştürebileceği konusunda bakış açısı kazandırmak çalışmanın ikinci amacıdır.

Çalışmamızın bir diğer amacı ise; Kamu Denetçiliği Kurumunun yaşam döngüsünü besleyen husus, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışları konusunda haksızlığa uğratması durumunda bireylerin, uğradıkları bu haksızlıkların giderilmesini sağlamak için kuruma başvuru yapmalarınıdır. Kamu Denetçiliği Kurumunun işleyiş sürecinden anlaşıldığı üzere kurumun varlık sebebi vatandaş şikayetleridir. Bu çerçevede oldukça yeni olan KDK’nın vatandaşlar tarafından bilinmemesi veya önemsenmemesi kurumun yaşamsal döngüsünü kesecek bir

mahiyet arz etmektedir. Bu sebeple beş yıllık bir geçmişi olan bir kuruma vatandaş gözünden bakmak kurumun gelişim potansiyeli olarak ipuçları verecektir.

Kamu yönetiminin topluma hizmet etmek için var olan görev, yetki ve sorumluluklarının ne derece etkin, verimli, kaliteli olarak yerine getirildiği anayasa ve yasalardan kaynaklanan çeşitli denetim araçları ile denetlenmektedir. Bu denetim yöntemlerinden pek çoğu modern katılımcı, demokratik ve sosyal hukuk devletinde yeterli verimi sağlayamamaktadır. Bu denetim yöntemlerinden olan ombudsmanlık, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması, vatandaşın kamu yönetimi karar ve politika oluşum sürecine dahil etmesi ve bu sayede vatandaşın devlet asli unsurlarından biri olduğu bilinci yaratması sebebi ile yeni kamu yönetimi anlayışının ve döneminin denetim mekanizması olduğu çalışmamızın hipotezidir.

Türkiye’de katı merkeziyetçi, kapalı kapılar ardında yürütülen, sıradan vatandaşın anlamakta güçlük çektiği, katılıma olanak vermeyen yönetim mekanizması, karmaşık bürokratik ilişkiler, siyasal kayırmacılık, rüşvet, yavaş işleyen ve kırtasiyecilik içinde boğulan yönetsel işleyiş gibi yönetsel hastalık ve bozukluklar varlığını geniş bir biçimde sürdürürken, diğer yandan gerek kurum içi gerekse kurum dışı şikayet ve müracaat yollarının sonuç doğurucu bir etkinliğe sahip olmaması, yargı yerlerinin pahalı, zaman alıcı ve çok başvurulduğunda yönetsel işleyişe de zarar verici niteliği karşısında “bulduğu hakça çözümü hem bireylere hem de yönetime öneren, gerek toplumda gerekse bürokrasi üzerinde saygınlığı ve arkasında Parlamento desteği bulunan bir kişi üzerine odaklanmış ombudsman sisteminin” Türkiye’de de kurulması için gerekli koşulların fazlasıyla bulunduğu, masrafsız, daha az biçimsel olması, idarenin bünyesine rahatlıkla girebilmesi, hızlı ve verimli bir mekanizmaya sahip olması nedeni ile kamu yönetimi sorunlarını etkili bir şekilde çözebileceği yönünde potansiyeli olduğu çalışmamızın diğer hipotezidir.

Ombudsman Türkiye’nin gündemine 1970’li yıllardan itibaren 1973 yılında güçlü bir idari yargı rejimine sahip Fransa’nın Arbulucu ismiyle Ombudsmanlık mekanizmasını kendi hukuk sistemine adapte etmesi ile akademisyen ve araştırmacıların dikkatini çekerek girmiştir. O günden itibaren sadece akademik düzeyde tartışılan Ombudsmanlık mekanizması daha sonra sivil toplum kuruluşları

ve siyasi partilerin hazırladığı metinlerde yerini almış ve tartışılmaya başlanmıştır. 2000’li yılların başından itibaren ise yasal metin çalışmalarında yer bulmuştur. 1970’li yıllardan beri devam eden Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulması sürecinde vatandaşın bu kuruma bakış açısı hiç gündeme gelmemiştir. Kısaca 1970’li yıllardan beri yazılı metinlerde bir hedef olmaktan öteye gitmeyen Türkiye’deki ombudsmanlık kurumu 2012 yılında yasalaşarak, 2013 mart ayında şikayet başvuruları kabul etmeye başlamıştır. 1970’li yıllardan itibaren ombudsmanlık konusunda araştırma yapanların çoğunluğu ombudsmanlık konusunda tanıtıcı bilgiler vermek, ayırt edici özelliklerini ortaya koymak ve dünya örneklerini incelemekle mesai harcamışlardır. Ombudsmanlık mekanizmasının itici gücünü oluşturan ve mekanizmayı kullanacak olan vatandaşın ne düşündüğünün araştırılması gerçekleştirilen çalışmayı hem özgün hem de önemli kılmaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun çıkmasından sonraki sayılı birkaç çalışmadan biri olduğu için 1970’li yıllardan beri tartışılan Ombudsmanlığın hukuk sistemine nasıl yansıdığına veya kurumun sahip olduğu yetkiler çerçevesinde kendisinden beklenen misyonu ile ulaşılmak istenen amaçlar arasında elverişli bir bağın bulunup bulunmadığı hususu ayrıntılı bir şekilde araştırılıp, ombudsmanlığı etkisizleştirecek hususların ortaya çıkarılması Kurumun bundan sonra yapabileceği yasal mevzuat değişikliklerine rehber olabilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun idarenin eylem ve işlemleri dışında kalan tutum ve davranışlarını da denetlemesi onun yargısal denetimle bir ikame ilişkisinin değil tamamlayıcılık ilişkisinin olduğunu göstermektedir. Bu yüzden yargısal denetimin açıkta bıraktığı idarenin tutum ve davranışlarını denetlemesi kamu yönetimi alanına özgünlük kazandıran bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında hukuka uygunluk dışında hakkaniyet denetimi yapması da idare hukuku pratiğine eklenen bir özelliktir.

Çalışmada kapsamlı bir literatür taraması yapılmıştır. Betimleyici analiz yöntemi ekseninde, eleştirel literatür taramasında bulunularak ikincil kaynaklardan yararlanılmış, konuyla ilgili daha önceden yazılmış, yerli ve yabancı kitap, makale ve bildiriler ile internette yayınlanan konuya ilişkin çeşitli kaynaklar incelenmiştir.

Çalışmada ikincil kaynakların yanı sıra birincil kaynaklardan da yararlanılmıştır. OECD, AB, BM gibi uluslararası kuruluşlar, TÜSİAD, TOBB gibi ulusal sivil toplum kuruluşları ile farklı kurum ve kuruluşların hazırlamış olduğu araştırma raporları, Siyasi Partilerin Parti Programları Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyet raporları ve AB ilerleme raporları gibi belgeler çalışmada kullanılmıştır. Özellikle Kamu Denetçiliği Kurumunu kuran 6328 sayılı KDK Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Çalışmanın uygulama kısmının yazımı aşamasında yararlanmak üzere, Türkiye'de yeni kurulan ve varlık sebebi vatandaş şikayeti olan bir kurumun tanınırlığın ölçülmesi hayati bir öneme sahip olduğu için alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda birincil veri toplama yöntemlerinden olan "anket" yöntemine müracaat edilmiştir.

Bu bağlamda çalışmanın giriş kısmında, hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları saygı temelinde yükselen modern devletin, gelişen toplum yapısına bağlı olarak hem vatandaşın temel hak ve özgürlüğüne hanel getirmeyecek hem de karmaşıklaşan toplumsal şartlara ve ihtiyaçlara uygun olarak etkin, kaliteli ve verimli kamu hizmeti sunma ikilemini aşmak için kullanacağı mekanizmaları arayışlarından ve bunlardan en önemlisinin ombudsmanlık olduğundan bahsedilmiştir.

Ayrıca Türk-İslam medeniyetinin kadim devlet geleneğinde hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması anlamında vatandaşın yakınmalarını inceleyen kurumların yer aldığını ve böyle tarihsel geçmişe rağmen çağdaş bir ombudsmana çok geç kavuşulduğunun, ombudsmanlığın Türkiye'de kamu yönetiminin kökleşmiş sorunlarını çözebileceği tespiti yapılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde, «denetimsiz yönetim olmaz» anlayışı ile kamu yönetimi çabasının ve sürecinin en önemli aşamalarından biri olan denetim süreci ayrıntılı olarak incelenmiştir. Denetimin, yönetsel süreç içerisinde tanımlanması yapılarak, ilkeleri, amaç ve faydaları, aşamaları ve türlerinden bahsedilmiştir. Denetleyen erk göz önüne alınarak yasama denetimi, idari denetim ve yargı denetimi, kapsam bakımından hukuka uygunluk denetimi, yerindelik denetimi, mali denetim,

finansal denetim ve performans denetim gibi denetim türleri hakkında bilgi verilmiştir. Bu bölümde ayrıca, denetimin başlı başına bir tartışma konusu olmadığı, kamu yönetiminin yapısına, işeyişine ve zihniyetine bağlı olduğundan hareketle geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde denetimin yaşadığı dönüşüm ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Süreç odaklı, mevzuata aşırı bağlı, katı, hiyerarşik, basmakalıp, önceden kararlaştırılmış prosedürlere dayalı, geriye dönük bir biçimde işlemlerin gerçekleştirilmesinden sonra bilgi, belge ve bulguların dosya üzerinden incelenmesi biçiminde çalışan, inisiyatif almayı bünyesinde barındırmayan, cezalandırmayı amaçlayan denetim anlayışından sonuç odaklı, daha gevşek, cezalandırmaktan çok yol gösteren rehberlik eden, kontrolü bürokrasiden vatandaşa kaydıran, rekabeti ön plana çıkaran piyasa değerlerini ölçüt alan, başarıyı ödüllendiren, etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik gibi yeni kamu yönetiminin değerlerini özümsemiş denetim anlayışına geçiş süreci teorik olarak irdelenmektedir.

Bu bölümde ayrıca, Türk kamu yönetiminde denetim olgusu tarihsel bir şekilde ortaya konularak Osmanlı İmparatorluğundan miras alınan denetim perspektifi ışığında Türkiye’de kamu yönetim dizgesinin denetim haritası çıkartılarak, kamu yönetiminin denetimini yapan ombudsman benzeri kurumsal örgütlerin tanıtımı yapılarak işlevselliği sorgulanmaktadır. Bu noktada TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, TBMM Dilekçe Komisyonu, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu incelemenin odağındaki kurumsal yapılar olacaktır. Türkiye’de kamusal gücün hukuk sınırları içerisinde kalması için uygulanan siyasi denetim, idari denetim ve yasama denetimi çeşitlerinin uygulanma biçimleri ve eksiklikleri ikinci bölümde incelenen konular arasındadır.

İkinci bölümde, kamu yönetiminde halkın arzu, istek ve eğilimlerini dikkate alan, şikayetlerini dinleyen ve bu şikayetleri ortadan kaldırmaya çalışan, vatandaş ile devlet arasında bir iletişim köprüsü kurarak toplumsal aktörler arasındaki güven ortamını tesis etmek için kurulan ombudsmanlık kurumunun teorik çerçevesi çizilmektedir. Bu bölümde ombudsman mekanizmasının çeşitli tanımları verilerek, Ombudsmanlık farklı siyasi ve idari kültüre farklı ülkelerde farklı biçimlerde

uygulandığı için net bir tanımının olmaması çeşitli özelliklerine atfen farklı tanımları yapılmaktadır.

İkinci bölüm içinde ayrıca farklı siyasi ve idari kültüre göre değişmeyen, evrensel nitelikte ombudsmanlığın ayırt edici özellikleri, görev ve yetkileri, türleri, tarihsel süreçte ombudsman benzeri kurumlardan başlayarak çağdaş anlamda ombudsmanlığa geliş sürecinin kilometre taşları konusunda kronolojik bilgiler verilmiştir. İkinci bölümün sonunda ise siyasi ve idari gelenekleri farklı ve ayrıksı özellikler gösteren belli başlı ekol ülkelerin ombudsmanlık sistemini kendi anayasal veya yasal mimari içerisine nasıl uyarlandıkları karşılaştırmalı bir şekilde ele alınmaktadır.

Üçüncü bölümde, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulması konusu, herhangi bir değer yargısına girmeden kronolojik olarak incelenmektedir. Tarihte kurulmuş tüm Türk devletlerinde hukuk dışı davranışlarda her zaman açık bir kanal bırakılmıştır. Türk geleneğindeki kurultay ile İslam’ın meşveret geleneğinin bir araya gelmesi sonucu ortaya çıkan Divan anlayışı, tarihte her zaman vatandaşların yakınmalarını çözebilecek kudrette olmuştur. Hz. Peygamber zamanından itibaren adalet ve adaletli yöneticiye verilen önem ve İslam’ın “Emrbi’l-mâruf, nehy-i ani’l-münker” yani iyilikleri emretme, kötülüklerden sakındırma prensibinin toplumsal hayata yerleştirilmesi düşüncesi iyiliğin kurumsallaştırılmasına neden olmuştur. İslam-Türk uygarlığında ombudsman benzeri kurumların temelleri şura, muhtesiplik, divan, divan-ı mezalim, kadı’l kudatlık, kazaskerlik ve ahilik gibi tarihi kurumlara dayanmaktadır. Hilfu’l-Fudûl’dan başlayıp Hz. Peygamber’in uygulamaları ile devam eden ve Divan-ı Mezalim’den Divan-ı Hümayun’a kadar uzanan bir kurumsal tekâmül sürecinin varlığını göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, ülkemizde benzer misyonu paylaştığı kurumlarla birlikte bu sürecin son halkasını oluşturmaktadır.

Dördüncü ve son bölümde ise, Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumuna neden ihtiyaç olduğu ve kamu yönetiminin hangi sistemik problemlerini çözmek için ombudsmanlık kurumu kurulduğu sorularının cevabı aranmaktadır. Bu kapsamda kamu yönetimi kültüründen kaynaklanan iç gerekçeler küresel gelişmelerden

kaynaklanan dış gerekçeler ayrıntılı bir şekilde analiz edilmiştir. Bu bölümde ayrıca KDK'nın etkinliğinin unsurları başlığı altında ombudsman benzeri kurumların KDK ile farklılıkları ortaya konulmuştur.

Bağımsızlık, tarafsızlık ve güvenilirlik gibi hayati ilkelerinden ödün vermeden faaliyet göstermesi halinde KDK'nın Türk kamu yönetimine katkıları, KDK'nın Türk kamu yönetiminin geleneksel bürokratik ikliminde başarılı olamayacağı odaklı eleştirileri bu bölümde ayrı başlıklar altında derinlemesine incelenmektedir. 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği referandumu ile değişen hükümet sistemi karşısında KDK'nın bu değişimden nasıl etkileneceği, etkinliğinin azalacağı veya artacağı konusundaki tartışmalar dördüncü ve son bölümde yer almıştır.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Dünya tarihinin en önemli eserlerinden biri Mısır Piramitleridir. M.Ö. 2600-2500 yıllarında firavun Keops için yapılan “Büyük Piramit”, büyüklüğü ve yönetsel organizasyonu açısından dikkate değerdir. Piramitleri inşa etmek için muazzam bir planlama ve organizasyon gerekliydi. Bir piramidin yapım sürecinde öncelikle mimari planlar tasdik edildi, inşa alanı seçilip, işçi ve ustabaşılar tutuldu, Nil’e yakın taş ocakları belirlendi, blokların boyutları kararlaştırıldı ve taşıma işi ayarlandı. Daha sonra taşlar kesilerek ön numaralandırma yapıldı, mavnalar yerleştirildi ve Nil’de yüzmeleri sağlandı. Bunlar daha sonra nehirden inşa alanına taşındı ve yerlerine yerleştirildi. Dünya tarihinin en büyük eserinin inşasında yönetim fonksiyonlarının kullanılmasına bir örnektir. Buna benzer olarak Çin Seddi’nin inşasında kilometrelerce öteden getirilen tonlarca ağırlıktaki taşların muhteşem ahenkle bir araya getirilmesi yönetim faaliyetinin fonksiyonlarının kullanılması konusundaki örneklerinden biridir.

M.Ö. 2150 yılında oluşturulan “Hammurabi Yasalarında”, bir inşaat ustasının inşa ettiği evin ustanın yetersizliği nedeni ile yıkılması ve ev sahibinin ölmesi durumunda o usta öldürülecektir.” denerek yönetimin en önemli fonksiyonlarından denetim fonksiyonunun ilk örnekleri verilmiştir (Sıgır ve Ercil, 2007:7-8).

Geleneksel kamu yönetiminden, yeni kamu yönetimine geçiş sürecinde devletin küçültülmesi, kamu hizmeti sunumunda yaşanan değişim ve bu değişimde kamunun görevinin kural koyan ve yapan bir yapıdan denetleyen bir yapıya dönüşmesi denetim olgusunun önemini bir kaç kat arttırmıştır. Kamu yönetimindeki yapısal bu değişimin, denetimin yapısını değiştirmemesi imkansızdır.

Bu bölümde öncelikle yönetimin temel unsurlarından ve fonksiyonlarından denetimin, üzerinde işlem gördüğü yapı olan kamu yönetimi konusunda kavramsal çerçeve çizilerek kamu yönetiminin tanımı ve disiplin olarak gelişim süreçleri incelenecek, daha sonra denetim fonksiyonu tanımsal özellikleri ile incelenecektir. Son olarak ise tarihsel olarak kamu yönetiminin değişimi ve dönüşümü sürecinde

denetimin geçirdiği gelişim aşamaları sebepleri ve sonuçları ile ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

### **1.1. Denetim: Kavramsal Çerçeve**

Belirli bir amaç etrafında para, insan gücü ve malzeme gibi araçların zamansal ve mekânsal kullanma yönteminin belirlenmesine yönelik “planlama”, biçimsel ve rasyonel bir yapı etrafında “örgütlenme”, örgüt çalışanlarının psikolojik, ekonomik ve toplumsal gerekçelerle “motivasyonu”, örgüt içi çalışma düzenine ilişkin sürekli ve düzenli bilgi akışı, işbölümü ve işbirliği etkinliğinin yükseltecek bağlantı amaçlı “eşgüdüm”, örgütün planlanan amaç doğrultusunda gerçekleştirdiği faaliyetlerin sürekli bir “denetimi” gibi iş ve işlemler, yönetsel sürecin bütünleyici parçalarıdır (Akıncı, 1999: 47).

Yönetsel sürecin en önemli kavramlarından birisi olarak denetim ise, yönetimin varoluş nedenini gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin ispatını sağlar. Yönetimin ilk hedefi amaçlara ulaşmaktır. Ancak yönetimin sadece gerçekleştirilmiş olması yeterli değildir. Çünkü, iyi yönetim hedeflenen amaçlara en uygun şekilde ulaşılması durumunda söz konusudur. Bunun için de yönetimin denetimle sınanması gereklidir.

Hem denetimde hem yönetimde olması gereken ile olan arasında bir karşılaştırma yapma ve bir sonuca ulaşma durumu vardır. Bu nedenle yönetimin ve denetimin işlevleri arasında önemli benzerlikler vardır. Bunun yanı sıra yönetim ve denetim arasında zorunlu bir ilişki de bulunmaktadır. Denetim işlevsel veya dışsal olarak yönetimi, eylem ve işlem olarak ta yönetim faaliyetlerini denetlemeyi konu alan bir işlev ve yetkidir (Atay, 1999: 22).

Bu yönüyle denetim, demokratik sistemin temel unsurlarından biri haline gelmiştir. Öyle ki, denetimin, yasama, yürütme ve yargı şeklindeki erkler sisteminde dördüncü bir erk olup olmadığı konusu yoğun tartışma alanı bulmuştur. Dolayısıyla çağdaş denetimin halka dayalı, sorumluluk sahibi, etkin ve verimli işleyen, dürüst ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşumu açısından üstlenebileceği işlevlerin önemi büyüktür (Köse, 1999: 62).

Bu yüzden yönetim sürecinin temel işlevlerinden olan ve bu sürecin başarısını test etmesi açısından temel işlevi gören denetimin kavramsal içeriğinin anlaşılması ve özelliklerinin, amacının, gelişim sürecinin incelenmesi gerekmektedir.

### **1.1.1. Denetimin Tanımı**

Psikanalizin kurucusu sayılan Freud, diğer bireyler ya da genel olarak toplum tarafından kabul edilemeyecek (toplumsal normlara aykırı) arzusunun veya dürtünün birincil ve ikincil olarak tanımlanan iki aşamalı bir süreç içerisinde ego-süper ego tarafından baskılanmasından söz ederken olası bir denetim tanımının ipuçlarını da ortaya koymaktadır. Bu bireysel savunma mekanizmasının işleyişi bir baskılayıcı denetleyicinin varlığına (ego-süper ego), eyleme dönüşebilecek bir uyarana (dürtü) ve bu eylemin gerçekleşmesi halinde ortaya çıkabilecek olumsuz bir duruma (anormallik, toplumsal normlara aykırılık-risk) ihtiyaç gösterir. Bu anlamda ego, kişiliğin, yürütme organıdır ve eyleme giden yolları denetimi altında bulundurur.

İçsel denetim mekanizması olarak kabul edilebilecek bu savunma örgüsünün, aslında dışsal bir denetimin varlığını da ima ettiği gözden kaçmamalıdır. Olumsuz durum ifadesiyle örtüşen bu dışsal denetim, önceden tanımlanmış bir norma ya da kurallar dizgesine aykırılık halinin, bir karşı eylemle (yaptırım) sonuçlanma olasılığına (risk) işaret eder. Savunma ihtiyacını doğuran temel sebep de, bu riskten başka bir şey değildir (Maliye Hesap Uzmanları Derneği, 2013: 3-4).

Felsefesinden yola çıkarak özünü ortaya koymaya çalıştığımız denetim olgusunun kullanım alanının çeşitliliğine göre farklı tanımları mevcuttur.

Denetim, bir kişinin, bir kurumun veya yönetim biriminin değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının, yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğinin önceden belirlenmiş kıstaslar (yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar, kurallar ve akılcı yaklaşımlar) çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşlardır (Yüzgün, 1984: 20). Ayrıca, yönetimin planlamış olduğu standartlarda hareket ederek uygulamalarının bu standartlara ve planlanan esaslara göre durumunu ortaya koymak ve mevcut standartlarda yapılması gereken değişiklikler varsa bunlara öneriler getirmektir

(Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1988: 7) şeklindeki bir başka tanım da denetimin başka bir boyutunu gösteren bir tanımdır.

Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkındaki Yönetmelikte denetim; yasaların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşların, bu görevi mevzuata uygun bir biçimde yerine getirip getirmediğinin ve hizmetlerin amaç, bütçe, plan personel örgütlenme, kadro, araç gereç ve metotlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve yönetsel, hukuksal veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanmasıdır (Resmi Gazete, 1981: 17299).

Düzenlilik ve performans denetimleri ölçeğinde denetim tanımına bakıldığında; yüksek denetim kurumlarınca veya diğer bağımsız denetçilere yasal yükümlülükleri karşılamak amacıyla veya yönetimin gereklerine yanıt vermek amacıyla yürütülen çalışmaların ifade edildiği görülmektedir (Sayıştay, 2000: 33).

Denetim olgusunun, bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlama yönündeki çalışmaları ifade eden geniş kapsamlı bir terim olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu anlamda batı kökenli “control” sözcüğünün de yerine kullanılmaktadır. Ancak, denetim faaliyetinin değişik türlerini ifade eden Türkçe kökenli sözcükler türetilmediğinden denetim terimi duruma göre dar ve geniş anlamlarda kullanılmakta olup teftiş, tahkik, murakebe, kontrol ve revizyon gibi sözcüklerin denetim faaliyetinin özel türlerini ifade etmek için kullanılmasına devam edilmektedir (Sanal, 2002: 12).

Denetim yerine de sıklıkla kullanılan bu terimlerden murakebe, bakma gözetim altında bulundurma, gözetleme, iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir (Atay, 1999: 22). Türk Dil Kurumu’na göre ise; “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, teftiş etmek, kontrol etmek şeklinde tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu, 1994: 216).

Yine denetim ile aynı anlamda yaygın kullanım alanına sahip olan kavramlardan biri de teftiştir. Teftiş Arapça “fets” (sonuna kadar) kökünden gelen, bir şeyin doğrusunu bulmak için yapılan araştırma, denetleme; bir görevin yolunda

yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim ve bakı anlamına gelmektedir (Ferit Devellioğlu, 2002: 1059).

Revizyon kavramı ise genellikle kontrol için gerekli faaliyetlerden biri ve kontrolün bir safhası olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla revizyon; kontrol, teftiş ve denetleme için zorunlu bir gözden geçirme ve araştırmaktır (Aktuğlu, 1996: 3-4).

Denetim kavramına farklı bakış açısından kaynaklı farklı tanımlarını konumuzu ilgilendiren idari bakış açısıyla değerlendirdiğimizde, denetim, yönetim ile ilgili eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikteki kararların idari birimler tarafından, idari araç ve yöntemlerle yapılan denetimdir. Bu denetim sürecinin bir bölümü faal yönetim yapısı içindeki denetime yetkili birimlerce yerine getirilirken, bir bölümü de faal yönetim yapısı dışındaki özel denetim birimlerince sağlanmaktadır ([http://ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/denetim.htm](http://ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm)). Aynı idari bakış açısıyla denetim, kamu adına yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu görevi yapan ve kamu hizmeti sunan kurumların ve kişilerin yine bir güç tarafından üst irade ile sınırlandırılabilmesi veya onaylanabilmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Avşar, 2012: 26).

### **1.1.2.Denetimin Amaç ve Faydaları**

Denetim kavramının tarihi yönetim tarihi kadar eskidir. Denetimin ilk ortaya beş bin yıl öncesinde Anadolu, Mısır ve Çin uygarlıklarında, daha sonra Orta Amerika uygarlıklarında, bolluk yıllarında elde edilen ürünlerin kıtlık yılları için toplanması, saklanması ve dağıtılması ihtiyacından ortaya çıkmıştır. İnsan soyunun varlığının sürdürülmesi ihtiyacıyla başlamış olan denetim kavramının zaman içinde gelişimi, orduların savaşa hazır olup olmadığının tespiti, vergilerin toplanması ve yönetimin örgütsel hedef ve düzenlemelere uyup uymadığının kontrol edilmesi şeklinde değişmekle birlikte değişmeyen temel hedef toplumsal kaynakların ve insan varlığının korunması olarak kalmıştır (Karatepe, 2009: 191).

Denetimin bu şekilde tanımlanan genel amaç ve faydasından biraz daha yönetsel zemine temas ettiğimizde daha farklı ve daha spesifik amaç ve faydalarına tesadüf etmekteyiz. Bu amaç ve faydaları denetimin işlevleri olarak tanımlayabiliriz.

Bu çerçevede, Denetim olgusunun kamu yönetiminde iki temel işlevi vardır. Birinci işlevi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin, kayıp ve usulsüzlüklerin, kayıp ve kötüye kullanımların önlenmesi, denetimle yönetimin ve çalışanların hukuk kurallarına uygun davranması ve faaliyetlerin bu çerçevede yürütülmesini sağlamaya çalışmaktır. İkinci işlevi ise yönetim kalitesinin ve performansının artırılmasıdır (Özer, 2004: 147-148).

Denetimin temel amacı, örgütün amaçlarının gerçekleştirilme düzeyini saptayarak aksaklıkları gidermek, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve böylelikle örgütün geliştirilmesini sağlamaktır. Denetim yoluyla, örgütsel faaliyetler sürekli bir şekilde işleme tabi tutularak örgütsel işleyişteki eksik yönler belirlenmekte ve örgütün geliştirilmesine çalışılmaktadır.

Ayrıca, kurumun amaç ve politikasına açıklık kazandırmak, geliştirmek ve bu amaca ulaşmada çalışanlara yardımcı olmak, kurumun faaliyet alanı ile ilgili olarak ortaya çıkan yenilik ve gelişmeleri izlemek, sonuçlarını ilgililere açıklamak ve faydalanmalarını sağlamak, denetimi bir eğitim aracı olarak kullanmak, çalışanların hizmet içinde yetiştirilmelerine, motive edilmelerine, morallerinin yükseltilmesine yardımcı olmak, çalışanların hukuka aykırı davranışlarda bulunması durumunda haklarında gerekli inceleme ya da soruşturma yaparak rapor halinde ilgililere sunmak, denetimin amaçlarını oluşturmaktadır (Saran, 1995: 67).

Denetimin yolları ve yöntemleri farklı olsa da denetimin özü değişmez, aynı kalır. Denetimde temel amaç, istenilen temel amaç ile gerçek olan iki durumun karşılaştırılması, yaklaştırılmasıdır. Denetim ile, olan ile olması gereken karşı karşıya getirilir ve uygunluk ya da sapmadan hangisinin daha büyük olduğu meydana çıkarılır (Örnek, 1992: 248).

Bu çerçevede, denetim, örgütü daha verimli bir biçimde yürütme ve amaçlara yöneltmeyi hedefleyen bir araç olarak, sadece varlığı bile çalışanların davranışlarını sürekli olarak düzeltici etki yapmakta, denetimin yapılma ihtimali hataların düzeltilmesine yol açmaktadır. Denetim sonucunda hazırlanan rapor ise, yöneticiye

karar sürecinde yardımcı olmakta, yönetsel düzenlemelerin ve reformların yapılmasını gerektirebilmektedir (Ertekin, 1998: 497).

Denetimin, idarenin kusurlarını bulup yaptırım uygulayarak düzeltici bir yanı, kusurları işlemekten sakınmayı sevk ettiği için önleyici bir yanı, hataların nedenlerini belirleyip onları ortadan kaldırmaya giderek yapıcı bir yanı vardır.

İdarenin denetlenmesinin sebepleri ve fonksiyonları şu şekilde sıralanabilir (Mutta, 2005: 20-21);

- İdarenin faaliyetlerinin, kanunları kabul eden parlamentonun iradesine uygun hedeflere yönelmesini sağlamak.
- İdare edenlerin, hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını, idare edilenlerin hak ve menfaatlerinin zedelenmesini önlemek.
- İdare edenlerin, idare edilenlerin istek, düşünce ve eleştirilerini dikkate almalarını sağlamak.
- Kamu görevlilerine emanet edilmiş yetki ve kaynakların, kişisel çıkarlar için kullanılmasını engellemek, sahip olunan potansiyelin örgüt amaçlarına yönelmesini sağlamak.
- Yapılmasında sakınca görülen işlerin yapılmamasına, yapılmışsa tekrarına engel olunmasını sağlamak.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkan aksaklıkların tespit edilmesi ve aksaklıkları giderecek tedbirlerin alınmasını sağlamak.
- Amaçların saptandığı şekilde gerçekleştirilmesine, zaman ve kaynak tasarrufuna imkan sağlamak.
- İdare edenlere, yapmış olduğu faaliyetlerin hukuk sınırları içinde yapılması gerekliliğinin hatırlatılması gibi çok önemli sebepleri ve fonksiyonları bulunmaktadır.

İdarenin denetlenmesinin iç örgütleniş ve işleyiş ile ilgili amaçladığı ve fayda görülen yönleri de mevcuttur. Daha çok bürokratların ve memurların görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak açısından önem taşımaktadır.

Devlet memurları açısından denetimin belli başlı iki etkisi vardır. Bu etkilerden birincisi, denetimin varlığı, memurları davranışlarını devamlı olarak düzeltmeye yöneltmesidir. İkinci etki ise, memurların yaptıkları işlerde resmi ve şekli bir sonucun sağlanması yönündedir. Yapılan denetimin sonucunun ve özetinin yayınlanması da, idarenin işleyişi üzerine, kamuoyunun, siyasi partilerin ve baskı gruplarının dikkatini çeker. Bunun sonucunda manevi bir yaptırım ortaya çıkabilir (Gournay, 1971: 99-100).

Denetim olgusuna amaç ve işlev olarak örgütsel çaptaki bakış açısını daha genişletip devlet faaliyetleri açısından baktığımızda, insan haklarının ve demokrasinin koruyucularından biri olan devletin, hak ve özgürlükler karşısında en büyük engel halini alması mümkündür. Bunu engellemek, güçler ayrılığının sağlanması ve devlet gücünün çeşitli yollarla sınırlandırılmasıyla mümkündür. Bu yolun başında ise kamu kurumlarının farklı şekillerde denetlenmesi gelmektedir (Acar, 2009: 1).

Bu nedendir ki, hukuk devleti, idarenin denetimini zorunlu kılar. Denetim, idarenin kamu hizmet ve faaliyetlerini görürken hukuk düzenine uygun ve ona bağlı kalarak işlemlerini temine yarar. Denetim, idareyi hukuka bağlılığa ve uygunluğa zorlar (Kestane, 2006: 130).

### **1.1.3. Denetim İlkeleri**

Denetim işlevinin kendisinden beklenen olumlu sonuçları meydana getirebilmesi için bir takım ilkelere bağlı olarak yürütülmesi gerekmektedir. Denetime ilişkin evrensel nitelikte olan ve her zaman uyulması gerekli olan ilkeler ise bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlüktür.

*Bağımsızlık:* Denetim sırasında denetçinin bağımsız olarak hareket etmesi oldukça önemli bir konudur. Denetçinin bağımsızlığı için hesapların yazılması ve iş hareketlerinin yerine getirilmesinde, denetlenene bağımlı ve borçlu olmaması, denetlenene ait varlıklarla mali ilişkide bulunmaması, işinde ve kanaate ulaşmasında bağımsızlığını bozacak veya azaltacak herhangi bir etki altında olmaması yani bağımsız olması gerekmektedir (Khan, 1995: 17). Bağımsızlığın olmadığı bir süreçte



objektif sonuçlar içeren denetimden bahsedilemez. Denetleyenin denetlenen üzerinde egemen ve bağımsız hareket edebilmesi, denetim işlevinin karakteristik özelliğidir. Zaten denetleyenin denetlenen karşısında üstün konumu mümkün olmasa denetleyen kişi ve kurumlar inceleme yaparken soru sorma, bilgi ve belgeye başvurma haklarını kullanamaz ve etkin denetim yapamazlar (Atay, 1999: 46). Devlet denetiminin tam bağımsızlığı ise, statüde, yetkide, fonlarda, personelin alınmasında, amaçlara ulaşmada varlığı ve başarı nedenidir. Bu onun tüm iç denetim türlerinden farklılığını göstermektedir. Devlet denetiminin bağımsızlığı aynı zamanda politik sistemlerde, yürütmenin, politik partilerin, baskı gruplarının ya da diğer güçlerin baskılarından bağımsız olarak, kamu faaliyetlerinin tarafsız ve objektif olarak incelenmesine yardımcı olmaktadır (Özdemir, 2001: 19).

*Yasallık:* Hukuk dogmatığı; anayasa hukuku, idare hukuku, ceza hukuku, medeni hukuk, ticaret hukuku gibi hukukun özel disiplinlerini ifade etmek için kullanılan teknik bir terimdir. Hukukun genel teorisi, hukukun içeriğini değil, hukukun normatif yapısını, formel yapısını inceler. Hukukun genel teorisi, bütün hukuk düzenleri için geçerli, genel, soyut ve evrensel düzeyde açıklamalarda bulunur. Hukuk çalışmalarının konusunu hukuk olgusu oluşturur. Hukuk olgusuna felsefi açıdan yaklaşılabilir. Zira hukuk düzeni bir değerler ve inançlar sisteminin somutlaşması, harekete geçirilmesi demektir. Diğer yandan, hukuk olgusunun özünü anlamak, gerçek niteliğini ortaya koyabilmek ve ayrıntılarda kaybolmamak için bu olgunun derinliklerine inmek gerekir. Keza, hukuk kuralları, koyucuları tarafından daha iyi bir düzen yaratmak amacıyla konulurlar (Gözler, 1998: 1-3). Denetim, hukuk dogmatığının alanına giren yürürlükteki hukuk kuralları ile meydana getirilen bu arzu edilen düzenin sağlanması ve korunması adına yapılması gerekenlerin yapılıp yapılmadığı, gerçekleştirilen faaliyetlerin düzenin temeli durumundaki hukuk kurallarına uygun olup olmadığının kontrol edilmesi faaliyetidir. Örneğin, denetim türlerinden olan uygunluk denetimi, yapılan iş ve işlemlerin, hukuk biliminin genel teorisinden hareketle üretilen hukuk kurallarına uygun yapılıp yapılmadığı ile ilgilidir (Baykara, 2013: 102). Yasallık ilkesinin açıkladığımız felsefi boyutuna göre her denetim faaliyeti hukuka uygun olarak yapılmak zorundadır. Örneğin, Sayıştay denetiminde, denetim sınırları ve denetçilerin yetkileri ilgili kanunda

belirtilmektedir. Aynı şekilde idare ve vergi mahkemelerinin görev ve yetkileri de kendi yasalarında belirtilmiştir. Denetimlerde, bu kurumların yasa dışı çıkmaları verilen kararların temyiz incelemesi sonunda bozulmalarına neden olacaktır (Atay, 1999: 47).

*Nesnellik;* Olanla olması gereken arasında karşılaştırma yapılarak sonuca varılmasıdır. Denetçinin değerlendirmede sahip olduğu takdir yetkisinin dışına çıkması, görevini yerine getirirken taraf tutmaması, etki altında kalmaması, duygularına kapılmadan karar vermesi gerekir (Akkoca, 2013: 16). Denetçinin bir önyargıya dayanmadan bağımsız bir kişi olarak, yapılmış bildirimleri özenle incelemesi ve sonuçlarını titizlikle değerlendirmesi bu ilke kapsamında değerlendirilmektedir (Güredin, 1984: 7). Ayrıca yapılan denetimlerde raporu düzenleyen denetçi olmasına rağmen o raporu uygulayan ise yönetim ve kurumdur. Bu nedenle denetçi sadece yetkileriyle hareket etmeli, yönetimin vereceği kararlara müdahil olmamalıdır. Kamu kurumlarında önceden belirlenen hedefler nesnel olarak düzenlendiği için, bu sürecin denetimi de nesnel olmak durumundadır. Denetim ölçütlerinin önceden belirlenmiş olması, hem denetlenenin işleri neye göre yapacağını hem de denetimin nesnellığının sağlamaktadır (Atay, 1999: 48).

*Dürüstlük:* Denetim faaliyeti, denetlenen kişilerin görevlerini gereğine uygun olarak yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yönelik olduğu için bir bakıma mesleki dürüstlüğü de ölçmektedir. Denetim faaliyeti dürüst bir şekilde tamamlanması gerekmektedir. Denetçilerin de görevlerini yerine getirirken etki altında kalmadan, objektif davranmaları, denetim faaliyetini, yasallık, etkinlik, verimlilik, yerindelik ve benzeri noktaları dikkate alarak gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Bağımsızlık ilkesi ile bağlantılı olan dürüstlük ilkesi konuyu denetçilerin niteliklerine ve denetçi seçimine götürmektedir. Nitekim denetleyen kişilerin dürüst olmaması nedeniyle bozulmanın başlaması ve yaygınlaşması, kurumsal yapının bir hastalıkla karşı karşıya olduğunun belirtisidir. Bu durumda kurumsal yapının sağlıklı haline kavuşması için kan değişimi ya da bünyenin tümünden yenilenmesi gerekmektedir (Atay, 1999: 48-49).

#### 1.1.4. Denetim Aşamaları

Denetim faaliyeti planlama, çalışmanın gözetimi, incelenmesi ve rapor edilmesi ile karşılaştırma ve düzeltme aşamalarından oluşmaktadır. Bu aşamalar aslında bir birini takip eden bağımsız süreçler olarak görülse de iç içe geçmiş ve birbirinden ayırt edilmesi zor aşamalardır. Bu aşamalar denetim faaliyetinin yol haritasıdır. Başarılı ve istenilen amacı yerine getirecek bir denetim faaliyeti için denetimin yol haritası iyi çizilmeli ve bu aşamalar yerine getirilmelidir.

*Planlama;* teşkilatla ilgili amaç ve hedefleri belirleyerek, bunlara ulaşacak hareket şekillerini önceden tespit etmektir. Denetim için gerekli planlama, kamu kuruluşlarının amaç ve hedefleri doğrultusunda yapılır. Bu amaç ve hedefler yönünden denetim; raporlar, bütçe, iş planları, maliyet analizleri, teşkilat şemaları ve özlük işlerinden alınan bilgilerle sağlanır. Sayılan bu bilgi kaynakları denetim noktasındaki standartları göstermektedir. Denetim işlemi, çalışmalar sonucu elde edilen sonuçlarla, belirttiğimiz stratejik denetim noktalarındaki standartların karşılaştırması ile başlar (Podol, 1962: 9-10). Ancak denetim noktası, amaç ve hedefte meydana gelen sapmaları, denetimin yapıldığı anda ortaya çıkarabilmelidir. İzleme ve rapor verme açısından ekonomik olmaları ve sonuçlarının ölçülmesi kolay olmalıdır. Ayrıca denetim noktası belirlenirken ölçülmesi kolay olan somut sonuçlar yanında, yönetici yeteneklerinin geliştirici çalışmalar gibi soyut olanlar üzerinde de durulmalıdır (Sürgit, 1969: 48-50).

*Çalışmanın Gözetimi, İncelenmesi ve Rapor Edilmesi:* Denetimin bu aşamasında, astların bir önceki aşamada belirttiğimiz standartlara ne derece uydukları tespit edilmeye çalışılır. Bunun için yöneticiler kendilerine göre farklı yöntemler uygulayabilir (Özer, 1998: 95). İdarenin faaliyetlerinin gözetiminde halk denetimi, diğer gözetim çeşitleri arasında en isabetli olanıdır. Yerel yönetimlerden belediyelerin beyaz masa uygulaması adı altında kamu hizmetlerinin ne durumda olduğunu vatandaşlara sorması örneği, yine Kent Konseyleri örneğinde olduğu gibi hizmet alıcısı konumunda olan vatandaşın aktif bir denetçi gibi hizmet sunumunu incelemesi (Koçak ve Aktaş, 2012: 121) denetimin başarıya ulaşmasında bu aşamanın önemini ortaya koymaktadır.

*Karşılaştırma ve Düzeltme:* Karşılaştırma, daha önceden belirlenen hedefler ile sonuçlanan işlemlerin uygunluğunu ve gerçekleşme düzeylerinin tespit edilmesidir. Karşılaştırma işin ne durumda olduğunu görmek ve belirlenen hedeflere uygunluğunu kontrol etmektir.

### **1.1.5. Denetim Türleri**

Kamu yönetimi üzerindeki denetim biçimlerine bakıldığında denetim işlevini, denetimi yapan birimlere göre (siyasal denetim, yönetsel denetim, yargısal denetim, kamuoyu denetimi, uluslararası denetim ve ombudsman denetimi), denetim yapan birimlerin konumuna göre (iç denetim, dış denetim), Denetimin içeriğine göre (uygunluk denetimi, performans denetimi, mali denetim) şeklinde kategorilere ayırıp incelemek mümkündür.

Denetim organları tarafından idare üzerinde iki tür denetim yapılır. Bunlar, hukukilik denetimi ve yerindelik denetimidir. Kural olarak yargı organları hukukilik denetimi, diğer denetim organları ise hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yaparlar. İdarenin davranışlarının yalnız hukuka uygun olması yetmez, bunların yerinde olması başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde, kamuya yararlı ve verimli olarak ta yürütülmesi gerekmektedir (Gözübüyük, 1995: 291).

Görüldüğü gibi yönetim farklı şekillerde denetlenebilmektedir. Bu ayrımlardaki en önemli nokta, hangi örgütün neden denetleneceğinin tespitidir. Her örgüt veya kurumun iç yapılanması, işleyişi biçimi, süreç beklentileri ve sonuçları değerlendirme durumu farklılık arz etmektedir. Bu nedenle kurum ve işletmelerdeki yapısal durum ve bu amaç farklılığından dolayı denetlemenin de farklı biçimlerde olmasının gerektiği anlaşılmaktadır (Demir, 2013: 50).

#### **1.1.5.1. Denetim Yapan Birime Göre Denetim Türleri**

İdarenin hukuka uygunluğunu sağlamak, hukuk devletinin ögesi olan idarenin yasallığını gerçekleştirmek için farklı denetim yolları öngörülmüştür. Yasama organınca yapılan denetime siyasal denetim, Yönetmelik kuruluşlar tarafından yapılan denetime yönetsel-idari denetim, yargı organlarınca yapılan denetime yargısal

denetim, kamuoyu tarafından yapılan denetime kamuoyu denetimi (Bereket ve Demirkol, 1975: 201), Uluslararası ilişkilerin geliştiği bir dönemde uluslararası niteliği olan kurum ve kuruluşlar eliyle yapılan denetime uluslararası denetim ve ombudsman eli ile yapılan denetim olarak ombudsman denetimi denilmektedir.

#### **1.1.5.1.1. Siyasal Denetim**

Kamu Yönetimleri üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri, siyasal organlarca yapılanıdır. Demokratik sistemlerde siyasi kurum ve kişiler, halkı temsil ederler. Kamu bürokrasisinin kullandığı yetkiler, kendine ait değildir. Bu yetkiler onlara siyasi organlarca verilmiştir. Bir devlet dairesinin ayırıcı özelliği, kamu ile ilgili olması; bu nedenle de amaçlarının ve programlarının siyasi karakteridir. İdari amaçlar ve programlar yasalarla ve hükümet kararları ile belirlenir. Gerçek yetkinin sahibi siyasi organlar olduğu için söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı bu organlardadır.

Her ülkede yasama organı, bütçe görüşmeleri, araştırma, soruşturma, genel görüşme ve soru müzakerelerinde, yasa tasarılarının görüşülmesi esnasında ve seçmen hizmetlerini yürütürken, kamu yönetimini de denetler. Ancak yasama organının bürokrasi üzerindeki denetimi doğrudan değil dolaylıdır. Parlamento, bürokrasiyi hükümet vasıtasıyla denetlemeye çalışır (Eryılmaz, 1993: 84).

Denetlenecek yönetsel işlemlerin çok çeşitli ve geniş bir düzeye yayılması, yönetsel çalışmaların genellikle yönetimin içinde kalması ve çoğu kez gizli kalması, öte yandan yasama organının her konu ve olaya yönelik ayrıntılı kuralları önceden kararlaştıramaması, yönetimin bir çok alanda denetim dışı kalma olasılığını güçlendirmektedir (Köse, 1999: 68).

#### **1.1.5.1.2. İdari Denetim**

Yönetsel denetim, en genel anlamda, yönetsel karar, eylem ve işlemlerin yönetsel araç ve yöntemleri işe koşarak; yönetsel kurumlarca denetlenmesi olarak tanımlanabilir (Uluğ, 2004: 100).Yönetsel denetim, örgüt üyelerinin zamanında

doğru yerlerde, gerekli kaynaklarla, gerekli ve doğru işleri yapmaları amacını güder (Ergun, 1992: 333). İdari denetim kendi içinde hiyerarşik denetim, idari teftiş ve vesayet denetimi olmak üzere üçe ayrılır.

#### **1.1.5.1.2.1. Hiyerarşik Denetim**

Eski dilde “silsile-i meratip” veya “mertebeler silsilesi” olarak isimlendirilen hiyerarşi, üst üste sıralanmış ve alttaki üsttekine bağlı basamak, derece veya kademeler anlamına gelmektedir (Günday, 20044: 71). Her çeşit örgütlenmeyi inceleyen hukuk düzeninde hiyerarşi, örgüt içerisinde bulunanlar arasında bir derecelenmeyi ifade eder ve bu anlamıyla da hukuksal bir kurum ve kavramdır. Hukuksal bir kurum anlamı ile hiyerarşi, bir örgüt içerisindeki görevliler arasında ast-üst ilişkisini ifade eder (Özay, 1996: 148).

Hiyerarşik denetim, hiyerarşik yapı içerisinde yer alan üstlerin astlarını denetlemesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Üstlerin astları üzerinde, atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası uygulama ve görevde değişiklik gibi hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır. Hiyerarşik üstler, astların işlemlerini, işlem yapılmadan önce denetleyebilecekleri gibi, işlem yapıldıktan sonra da denetleyebilmektedirler. Üstlerin yaptığı bu denetim, hukuka uygunluk denetimi ya da yerindelik denetimi olabilmektedir. Hiyerarşik denetimde, üstlerin, astlarını denetleyebilmesinde yasal bir dayanağa da gerek yoktur (Eryılmaz, 2010: 316). Çünkü üstün astını denetleme yetkisinin, onun idare etme görevi içinde olduğu farz edilir (Gözübüyük, 1992: 290).

İdarenin denetlenmesinde hiyerarşik denetim, süratli ve etkili bir denetimdir. Ancak, bu denetimin idarenin kendi personeli tarafından yürütülmesi yani, idarenin hem denetleyen hem de denetlenen konumunda olması nedeni ile gerçek anlamda bir denetim özelliği göstermemektedir. Kişiler tarafından bir kamu görevlisi hakkında hiyerarşik üstüne yapılan bir şikayet çoğu zaman işleme konulmadığı, konulsa bile üstün beraber çalıştığı astını koruma içgüdüleriyle hareket ettiği, diğer tarafından astın işlemlerinden üstün de sorumlu olması nedeniyle üstün, astın kusurlarını kapatmaya çalıştığı ve görmezden geldiği bir gerçektir. Esasen hiyerarşik denetimin asıl amacı, idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini koruma olmayıp, idarenin kurum içi

işleyişinin bozulmasını engellemek ve karar ve işlemlerin mevzuata uygunluğunu sağlamaktır. Dolayısıyla, bir amaç sapması olduğundan hiyerarşik denetimin tek başına idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini idare karşısında gereği gibi koruyabilecek bir denetim mekanizması olarak görmek zor görünmektedir (Mutta, 2005: 25).

#### **1.1.5.1.2.2. İdari Teftiş**

İdari teftiş, hiyerarşinin farklı bir türü olarak da değerlendirilebilir. Çünkü, idari teftiş, doğrudan doğruya en üst yönetici adına uzmanlaşmış kadrolardan oluşan denetim kurulları tarafından yapılmaktadır. Bakanlıklar ve tüzel kişiliğe sahip kurumsal yapılarda, en üst amirin denetim yetkisi tüm örgütü kapsamaktadır. Fakat bu en üst amirin çok geniş ve karmaşık teşkilat üzerindeki denetimlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirmelerine fiilen imkan bulunmamaktadır. Bunun için en üst amire bağlı bir denetim organı oluşturulmaktadır (Örnek, 1992: 254).

Bu sebeple, planlama, teşkilatlandırma, koordinasyon, hiyerarşik denetim, sevk ve idare gibi yönetsel sürecin unsurları ile ilgili karar, eylem ve işlemlerin yürütme yetkisine sahip bahsettiğimiz en üst amir adına yetkili organlar tarafından denetlenmesine idari teftiş adı verilir (Tortop vd., 2010: 128).

Hiyerarşik denetim ile idari teftiş birbirine benzemekle beraber, idari teftiş hiyerarşik denetimden farklı olarak idari denetimin yanında mali denetim ve personel denetimini de kapsamaktadır. Bu sebeple hiyerarşik denetimin idari teftiştten farkını vurgulamak için idari kontrol terimi de kullanılmaktadır (TODAİE, 1966: 103).

#### **1.1.5.1.2.3. Vesayet Denetimi**

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idare tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde, denetlenmesine vesayet denetimi denir (Aktan, 1976: 3).

İdari vesayet, merkezin, yerinden yönetim idarelerinin kararlarını ve idari eylem ve faaliyetlerini denetleme yetkisidir. Yerinden yönetimin sakıncalarını

önlemek ve idarede bütünlüğü sağlamak üzere devletin genel çıkarları ile bağdaşmayacak veya hizmetin gereklerine uygun olmayacak karar ve işlemlere engel olma ihtiyacı idari vesayet denetimi zorunlu kılmıştır. İdari vesayetin temel amacı, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesi, toplumun genel çıkarları ile bağdaşmayacak veya kamu hizmetinin gereklerine uygun olmayacak işlem ve eylemlerin engellenmesidir (Yıldırım ve Karan, 2009: 22).

İdari vesayet denetiminin genel özelliklerini sıralarsak (Eroğlu, 1978: 347-348);

- İdari vesayet idari bir kontroldür. Kanuna dayanır ve kanunla sınırlı bir yetkidir. Yani merkezi idare bu yetkisini kanunda açık olan yerlerde, derece ve genişlikte kullanabilir.
- İdari vesayet, devletin birliğini, toplumun çıkarlarını, kamu hizmetlerinin ahengini sağlamak ve korumak için mevcuttur.
- İdari vesayet yetkisini kullanan merkezi idare, vesayet uygulanan makamın kararlarını tasdik, fesih ve yürütülmesini durdurabilir. Ancak, söz konusu kararları değiştiremez ve kaldıramaz.

#### **1.1.5.1.3. Yargısal Denetim**

Hukukun üstünlüğüne dayanan bütün siyasi sistemlerde kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam olarak uygulanabilmesi için yasama ve yürütmenin işlemleri yargı organının denetimine tabi tutulmaktadır. “Denetim ve Denge”(check and balance) sistemi, bütün çağdaş demokrasilerin olmazsa olmazlarından biridir. Bu kapsamda üstlendikleri kamu hizmetlerini yerine getirirken yasama ve yürütme organının kendilerine çizilen anayasal sınırlar içerisinde kalıp kalmadığını belirleyecek olan yargısal denetim, kişi hak ve hürriyetlerinin de garantisidir. Kamu hizmetini yürütmekle görevli olan idarenin, bu hizmeti yerine getirirken bir takım kararlar alması, eylemde bulunması ya da işlem tesis etmesi gereken durumlarda, anayasa ve kanunla kendisine tanınan yetki dahilinde hareket edip etmediği, eylem ve işlemin kamu yararı amacıyla başka herhangi subjektif bir amaca ulaşılmasına yönelik olup



olmadığı gibi hususlar idari yargı denetimi sonucunda ortaya çıkmaktadır (Şen, 2013: 1624-1625).

Bu sebeple idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesinin bir diğer ve en önemli yolu da bu denetimin tarafsız ve bağımsız yargılama yapan yargı mercileri tarafından yapılmasıdır. Bu denetim, her türlü eylem ve işlemleri hukuka bağlı olan ve vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlet anlamına gelen Hukuk Devleti ilkesinin doğal bir sonucudur. İdarenin yargı makamları tarafından denetlenmesi yargı erkinin yürütme erkinin dışında bir güç olması ve objektif ve tarafsız yapısı nedeniyle en nesnel denetimin bu yolla yapılacağı demokratik hukuk devleti anlayışını benimsemiş yönetimlerde yaygın bir kanaattir. İdarenin etkin bir denetiminin yapılabilmesi için denetimin, idarenin dışında, onun etki alanından uzak, uyuşmazlıklara yönelik bağımsız ve tarafsız bir yaklaşımla kesin karar alabilme yeteneğine sahip, alınan kararların idare tarafından geciktirilmeksizin uygulandığı, idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin denetlenmesinde ihtisas sahibi bir makam tarafından gerçekleştirilmesi önemlidir (Tazegül, 2011: 19).

Yönetim yargı organları tarafından denetlenmesinde dünyada belli başlı iki sistem uygulanmaktadır. Birincisi, yönetimin, yönetsel yargı organları tarafından denetlenmesi, ikincisi de yönetimin sivil yargı organları tarafından denetlenmesi sistemidir. Birincisinde özel yönetsel mahkemeler vardır. Bu sistem, yönetim örgütünün birçok özellik ve incelikleri olduğu ve ancak bu incelik ve özelliklerin, bu alanda uzmanlaşmış yönetsel yargı organlarınca değerlendirilebileceği görüşüne dayanmaktadır. Yönetsel yargı sistemi Kıta Avrupa'sı ülkelerince özellikle Fransa, Belçika, Almanya ve Türkiye'de uygulanmaktadır. Sivil yargı sistemi denilen ve özellikle İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan, bu nedenle Anglo-Amerikan sistemi de denilen ikinci sistemde, yönetimin vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabi olması ve uyuşmazlıklarının normal mahkemelerde çözümlenmesi öngörülmektedir (Tortop, 1974: 38).

#### 1.1.5.1.4. Kamuoyu Denetimi

Özellikle demokrasinin yerleştiği ülkelerde yönetimler, yaptıklarını, yapacaklarını, geleceğe ilişkin strateji, plan ve programlarını, beklentilerini kamuoyuna anlatmak, toplumun taleplerini ve eğilimlerini dikkate almak zorundadırlar. Şeffaflık, hesap verebilirliğin ön şartıdır. Hesap verebilirlik de hukuk devleti ve demokratik yönetim olduğunu iddia eden yönetimin en temel ilkelerinden biridir (Okur, 2006: 18).

Eskiden “umumi efkar”, “halk efkari” veya “efkari umumiye” denilen kamuoyu, en genel anlatımla belirli bir konu veya olay hakkında toplumun büyük bir kesimi veya belli gruplar tarafından benimsenen ortak kanaat, görüş, tavır ve inançların toplamıdır. Ortada tartışmalı bir sorun, konu veya olay vardır ve bunlarla ilgilenen kişilere hakim olan ortak kanaat ve eğilimler kamuoyu olarak tanımlanabilir (Dursun, 2004: 299).

Ortada bir “kamu” ve onun da bir “oyu” varmış gibi bir durmuş ortaya çıkartma ihtimali olduğu için kamuoyu kavramı biraz yanıltıcı olabilmektedir. Toplumun tümüne hakim olan bir düşünce birliği sosyolojik gerçeklerle de örtüşmemektedir. Kamuoyu belirli bir zamanda, belirli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun veya gruplarına hakim olan kanaatlerdir (Kapani, 2001: 146-147).

Siyasi partiler, dernekler, sendikalar, basın ve benzeri araçlarda kendisini ifade edebilen kamuoyunun, idarenin eylem ve işlemleri karşısındaki tepkileri idare tarafından göz önünde bulundurulduğu zaman yönetim ile yönetilenler arasında bir uyum oluşabilir. Son zamanlarda halkla ilişkilerin önem kazanması, teknolojinin gelişmesi ve halk arasındaki iletişimin kolaylaşması gibi etkenler, yönetenler ile yönetilenler arasındaki etkileşimi ve dolayısıyla kamuoyu denetimini etkili hale getirmiştir (Köse, 1999: 73).

### **1.1.5.1.5. Uluslararası Denetim**

Küreselleşen dünyada uluslararası ilişkilerin gelişmesi, belli konularda dayanışma ve yardımlaşmaya gidilmesi ulusal egemenlik kavramını büyük ölçüde değiştirmiştir. Artık pek çok sorun ve uygulama uluslararası boyut kazanmıştır. Devletler kendi iradeleriyle taraf oldukları uluslararası sözleşmelerle iç hukuklarını ilgilendiren konularda uluslararası yükümlülük altına girmişlerdir (Yasin, 2011: 7-8).

Yönetimin bu şekilde uluslararası organlarca denetimi, önemli sonuçlar doğurmaktadır. Sözleşmecî devletin ilgili organların nihai kararlarına uymamaları karşısında ağır yaptırımlara maruz kalabilmesi söz konusu olabilmektedir. Bunun ötesinde ülkenin dış itibarı da zedelenmektedir. Bundan dolayı uluslararası denetim mekanizmalarının işletilmesine yönelik kişisel girişimlerin artması ve bu bilincin toplum içinde yerleşmesi, yönetimin işleyişinde hukuka uygunluk ve kişisel haklara saygı açısından büyük gelişmelere yol açacaktır (Özer, 1998: 107).

### **1.1.5.1.6. Ombudsman Denetimi**

Ombudsman terimi, halkın şikayetlerini izlemek ve yurttaş ile yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli yüksek düzeyli ve geniş yetkili bir kamu görevlisini ifade eder. Ombudsman aynı zamanda bu şekilde oluşturulan sistemin ve kurumun adıdır. Genel olarak Yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden kamu denetçisi (ombudsman), yöneticiler tarafından gerçekleştirilen yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan yakınmaları kabul eder ve yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirir (Hansen, 1984: 19).

### **1.1.5.2. Denetim Biriminin Konumuna Göre Denetim Türleri**

Denetimi yapan birimin yönetimin konumuna göre yapılan ayırımında denetim, iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılır.

*İç Denetim:* herhangi bir kurum yönetimince görevlendirilen denetim elemanları tarafından, kurumun sistem ve usullerini değerlendirmek ve hesaplardaki yolsuzluk, maddi hata, yanlışlık ve verimsiz uygulama ihtimallerini asgariye

indirmek amacına matuf olarak yapılan denetimdir (Kalabalık, 2005: 740). İç denetim, genel olarak, örgüt faaliyetlerini yine örgüt için incelemek ve değerlendirmek amacıyla örgüt içinde oluşturulmuş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonu olarak tanımlanmaktadır. Değerleme fonksiyonu olma özelliği, iç denetçilerin örgüt faaliyetleriyle ilgili kararlar geliştirebilmek için çeşitli tespitlerde bulunmalarıdır. Bağımsızlık, her ne kadar iç denetim birimi örgüt kapsamında yer alsada istenen sonuçların elde edilebilmesi için çalışmalarının sınırlamalardan uzak tutulması gereğini ifade etmektedir. Örgüt içinde olması, iç denetimin örgütün bir unsuru olduğunu göstermektedir. İnceleme ve değerlendirme yapma unsuru, araştırmalar sonucunda karara varmayı ifade etmektedir (Yıllancı, 2006: 6-7). İlk ortaya çıktığı zamanlarda iç denetimin temel görevi örgüt faaliyetlerinden doğan kontrol ihtiyacının karşılanması olmuştur. Bu çalışmaların kapsamını, finansal kayıtların gerçeği ne oranda yansıttığını ve politikalara uygunluğunu incelemek oluşturmuştur. Zamanla iç denetim, örgütün tüm faaliyetlerini kapsamıştır. Günümüzde iç denetim, üst yönetime bağlı olarak çalışan kurmay bir birimdir. Faaliyetlerle ilgili kontrollerin uygulamasını gözden geçirerek etkin kontrol sistemleri geliştirmek, faaliyetlerin önceden belirlenmiş planlara uygunluğu, örgüt varlıklarının ne oranda korunduğu, yönetimin sunduğu bilgilerin doğruluğu ve sorumlulukların başarıma derecelerini araştırmak, faaliyetlerin iyileştirilmesi konusunda yönetime tavsiye vermek konularında yetkili olmalıdır (Yıllancı, 2006: 9).

*Dış Denetim:* bir kamu kuruluşunun eylem ve işlemlerinin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlama, yönetime merkezden hakim olma, kamu yönetiminde etkinlik amacıyla merkezîyetçiliği güçlendirme eğilimi dış denetim olgusunun temel hareket felsefesi ve amacıdır. Yerinden yönetim kuruluşlarının yaptığı bazı işlemleri onaylama ve denetleme merkezi yönetim anlayışının geleneksel yaklaşım tarzıdır. Dış denetimin, kamusal kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasına da yardımcı olduğu düşünülmektedir (Akıncı, 1999: 81).

### 1.1.5.3. Denetimin İçeriği Bakımından Denetim Türleri

Denetimin içeriğine göre yapılan sınıflandırma üç ana başlık etrafında toplanmaktadır. Bunlar, uygunluk denetimi, yerindelik denetimi ve performans denetimidir.

*Uygunluk Denetimi:* bir örgütün işlemlerinin ve faaliyetlerinin belirlenmiş yöntemlere, kurallara veya mevzuata uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla incelenmesidir. st makamlar ve yasal mevzuat tarafından önceden saptamış kurallara uyulup uyulmadığını araştıran uygunluk denetimi, i denetçiler, dış denetçiler ve kamu denetçileri tarafından yürütülür ([http://ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/denetim.htm](http://ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm)). şekli denetim olarak ta bilinen uygunluk denetimi, kamu yönetiminde yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu denetim türünde işlemlerin veya harcamaların yerindeliği, yani ekonomik ve sosyal etkileri üzerinde durulmayıp, mevzuata uygunluğu araştırılmaktadır (Sanal, 2002: 19).

*Yerindelik Denetimi:* Bir kararın sadece hukuka uygun olması yeterli değildir. Hukukiliğin yanı sıra kararın isabetli ve yerinde olması gerekmektedir. Karar, bir sorunun üzülmesi demek olduğuna ve sorunu zmmeye yarayan şitli seçeneklerden en uygununu veya isabetlisini seçmek anlamına geldiğine göre, seçimin isabetli ve uygun yapılıp yapılmadığının denetimi yapılmalıdır. Etkin ve verimli bir yönetime ulaşılması için yerindelik denetimi mutlaka yapılması gereken bir faaliyettir. Kararın isabetliliği veya yerindeliği de kararın zamanında alınmış olması, araçlar, uygulama vresi, amaçlar, maliyet, etkinlik ve sratlilik yönlerinden uygun zmn belirlenmiş olması ile ilgilidir (Atay, 1999: 43).

*Performans Denetimi:* 1940'lı yıllardan itibaren özel teşebbüslerin sanayi standartları doğrultusunda verimliliklerini arttırmak için denetim fonksiyonlarını geliştirmeleri sonucunda yürütülen faaliyetlerin denetimlerinin önem kazanması sonucunda ortaya çıkmıştır (Kubalı, 1998: 30). Kamu harcamalarındaki artışlar, denetim anlayışındaki gelişmeler, kamu yönetimi ve bt alanındaki yeni yaklaşımlar, hesap verme sorumluluğunun önem kazanması, sivil toplum kuruluşlarının, kamuoyunun ve vergi mükelleflerinin bir baskı unsuru olarak kamu

denetiminin etkinliğinin artırılmasına ve kapsamının genişletilmesine ilişkin talepler, kurum ve kuruluşların performans konusuna önem vermesine neden olmuştur (Candan, 2007:61).

1960'lı yılların başlarında, klasik bütçeden program çıktılarına ve maliyet-fayda analizine kayan Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemine geçilmesiyle, denetimin hedefleri de program çıktılarına, mali planlamaya yönelmiştir. Hükümet faaliyetlerinin çıktılarıyla ya da istenen sonuçlarıyla ilişkisi bulunmayan girdiler ve sadece maliyetleri gösteren geleneksel bütçe kaynaklarının rasyonel tahsisine, alternatif kullanımlarını saptamaya yardımcı olmadığından, ekonomik analiz teknikleriyle, planlama ve programlama çalışmaları ile bütçe uygulamalarının bütünleştirilmesi sonucu Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi geliştirilmiştir. Ancak, Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi geleneksel denetim anlayışını aşmadığı için yeni gelişmeler sağlayamamıştır. Yeni bütçe tekniğinin kullanım alanı sınırlı olmuş, uygulamada yeni güçlükler çıkarmıştır (Muhammad, 1972: 11). Yeni bütçe sistemi ile klasik denetim yöntemleri arasındaki uyumsuzluğun getirdiği arayışlar yönetimleri yeni denetim tekniklerini kullanmaya teşvik etmiştir. Bu sorunları aşmada kullanılan denetim yöntemlerinden biri de performans denetimidir.

Performans Denetimi, kurum ve kuruluşların faaliyetlerinde kaynakların verimli, etkin ve tutumlu olarak kullanılıp kullanılmadığını ve sorumluluk gereklerinin belli ölçüde karşılanıp karşılanmadığını tespit etmek için yapılan bir denetim biçimi olarak tanımlanabileceği gibi, kurumun başlangıç hedefleri ile varılan sonuçların karşılaştırılarak performans verilerini tarafsızca değerlendirme işlemi şeklinde de tanımlanabilir (Abıd, 1998:108-110). Performans denetimi, kamu kaynaklarının yönetim kalitesini arttırmak, iyi yönetimin sağlanmasında yöneticilere destek olmak, kamuda hesap verme bilincinin gelişimine katkıda bulunmak ve kamu yönetiminde sürekli gelişmeyi, reform anlayışını ön plana çıkarmak için çıkmış bir denetim anlayışıdır. Performans denetiminin amacı, kurumlarda maliyetlerin azalması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, yönetim ve organizasyon sürecinin geliştirilmesi, kurumsal hedeflere ulaşmada yol gösterip yardımcı olmak şeklinde sıralanabilir. Yönü geleceğe dönük olan performans denetimi, geçmişte verimsiz ve

amaç dışı kullanılan kaynakların tespit edilmesi yerine gelecekle ilgili yapılacak işlemlerde yöneticilere rehberlik edip yol gösterir. Bu özelliklerinden dolayı performans denetimi, denetim sürecinde kurumlara gelecekle ilgili performanslarını arttırma noktasında katkıda bulunup yol gösterdiği için geleneksel denetim yöntemlerinden ayrılmaktadır (Akyel ve Köse, 2010:20).

#### **1.1.5.4. Konuları Bakımından Denetim Türleri**

Hangi konuda denetim faaliyetinin yoğunlaştığına göre denetim, yönetsel denetim, mali denetim ve personel denetimi şeklinde bir ayrıma tabi olmaktadır.

*Yönetsel Denetim:* yönetsel kuruluşlardan tarafından ve yönetsel usullerle yapılan denetimdir. Bu denetim şekli, yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlayan, aksaklıkların giderilmesini sağlayarak katkıda bulunan denetim biçimidir (Yıldız, 1998: 19-20).

*Mali Denetim:* Bütçe uygulamasına ilişkin olarak kamu idarelerinin mali karar ve işlemlerinin denetimidir. Kamu idaresinin gelir, gider ve borç ilişkileri ile her türlü malları ve kıymetlerine ilişkin işlem ve tasarrufları muhasebe düzeni tarafından kayda alınır. Denetim bu veriler üzerinden gerçekleştirilir. Bu yönüyle mali denetim muhasebe denetimidir (Bayar, 2008: 3). Mali tabloların denetimi, denetimi yapılan kurumun mali tablolarının kurumun mali durumunu, faaliyet sonuçlarını ve nakit akışını genel kabul görmüş muhasebe prensipleriyle veya esaslı muhasebe kurallarıyla uyumlu ve doğru olarak gösterip göstermediği hususunda kabul edilebilir güvence sağlamaya yöneliktir (Yörüker, 1999: 6). Mali denetim, kamu idaresine tahsis edilen kamu kaynaklarının yasama organınca öngörülen amaçlara ve hizmetlere harcandığı, mali tablolarda yer alan kayıt ve bilgilerin dayanağı olan gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak gerçekleştirildiği, mali tabloların şekil ve içerik açısından mali raporlama sistemine uygunluğu, mali tablolarda yer alan rakamların kuruma ait tüm işlemleri içerecek şekilde doğru ve güvenilir olacak şekilde makul güvence elde etme amacı ile yürütülmesi gerekmektedir (Ceylan, 2010: 113).

*Personel Denetimi:* Hukuk sistemi içinde kamu yönetsel işlevini yerine getiren yürütme erkinin hizmetleri doğrudan kamu görevlileri tarafından yerine getirilir. Çeşitli yönetsel organizasyon ve bağlı birimlerine dağılmış bulunan bu görevliler, yaptıkları işlerini, çalıştıkları kurumun önceden belirlenmiş amaç ve işlevlerine uygun şekilde yapmaları gerekir. Yönetsel faaliyetlerin ortak davranış ve uyum içinde olması gerekirken, standart kamu hizmeti kurallarına aykırı eylem içinde olmak, yasaklara uymamak karşısında çalışanlara çeşitli yaptırımların uygulanması yoluyla yapılan denetim işlevidir (Mcgregor, 1970: 38).

Denetim kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde vatandaş keyfiliğe karşı koruyan en temel araçlardandır. Yönetim sürecinin en kritik aşamalarından olan denetimin nasıl olması gerektiği ile ilgili dünyada farklı örnekler vardır. Fransa'da Napolyon zamanında geliştirilen kanunlar Kıta Avrupası yönetim sistemi geleneği olarak zaman içinde biçimlenmiş ve Anglo-Sakson sistemi ile birlikte tüm dünyayı etkisi altına alan 2 temel yönetim sistemi olarak kabul edilmiştir. Ülkemiz Osmanlı İmparatorluğu'nun 18. yüzyılın sonlarından başlayan reform hareketlerinden son reform dalgasına kadar esasen Kıta Avrupası yönetim sisteminin etkisinde olduğundan denetim sistemimizin örgütlenmesi de aynı doğrultuda olmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2003 yılında kabulü ve sonrasında gecikmeli de olsa yürürlüğe girmesiyle Türk denetim sisteminde, diğer bir rol modeli olan, Anglo-Sakson denetim anlayışı resmen hayata geçmiştir. Bu açıdan Kıta Avrupası yönetim anlayışının esas alınarak düzenlemelerin yapıldığı denetim örgütlenmesi kamu yönetiminde reform yaparak başarıya ulaşan Anglo-Sakson sistemin öngördüğü mekanizmaları işleten bir örgütlenme seviyesine çıkmıştır.

## **1.2. Kamu Yönetiminde Değişim ve Denetim İşlevinin Dönüşümü**

Yönetim paradigmasında meydana gelen radikal değişimin denetim fonksiyonunu nasıl etkilediği tartışılması gerekmektedir. Bu tartışma geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi anlayışlarının denetim vizyonlarının ve uygulamalarının karşılaştırmalı analizi ekseninde olacaktır. Dolayısıyla geleneksel ve yeni kamu yönetimi gibi ayrı bir tez konusu olabilecek ve olan hacimdeki konuları



derinlemesine incelemekten ziyade felsefeleri hakkında temel bilgileri verip, denetim işlevini etkileyen unsurları ve uygulamalarını ortaya koymak ve karşılaştırmak ve yönetsel yapı ile uygulamalardaki teorik ve uygulamalı değişimin denetim kavramının içeriğini nasıl etkilediğini gözlemlemek denetim kavramının geçirdiği dönüşümü daha açık ortaya koyacaktır.

### **1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Denetim Anlayışı**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19. Yüzyıl ikinci yarısı ile başlamış ve 20. Yüzyılın sonuna kadar büyük bir değişim geçirilmeden varlığını sürdürmüştür. Geleneksel yönetim anlayışına aynı zamanda Klasik Yönetim Düşüncesi de denilmektedir. Bu açıdan geleneksel yönetim anlayışının oluşmasında teorik temel işlevi gören Taylor'un 'Bilimsel Yönetim', Fayol'un 'Yönetim Süreci' ve Weber'in 'Bürokrasi Modeli' teorileri literatürde Klasik Yönetim Düşüncesi olarak bilinmektedir. Bu tabirde geçen klasik ibaresi, modası geçen, zamanı geçmiş anlamından öte yönetim düşüncesine uzun süre egemen olmuş, yerleşik bir anlayışı ifade etmektedir (Sözen, 2005:16).

Geleneksel yönetim anlayışını temsil eden bu üç yaklaşımın aynı dönemin ürünü olması, birbirinden farklı alanlarda ve farklı teorisyenler tarafından geliştirilmiş olmalarına rağmen temel özellik ve ilkeleri büyük benzerlikler göstermektedir. Bu durum farklı yaklaşımların tek bir kuram gibi değerlendirilmelerine yol açmıştır (Aykaç, 1997: 37;).

#### **1.2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri**

Geleneksel kamu yönetiminin en temel özelliklerinden birisi büyük ve merkeziyetçi örgütlenme ve bu özelliğe bağlı olarak ortaya çıkan iş bölümü ve uzmanlaşmaya dayalı katı, hiyerarşik örgütlenmedir. Geleneksel kamu yönetiminin ortaya çıktığı dönemin hakim anlayışına uygun olarak özel kesim olsun kamu kesimi olsun örgütler büyük ve merkeziyetçi bir şekilde örgütlenmişlerdir. Bu şekilde örgütlerin büyümesinde ve merkezileşmesinde büyüklüğün avantajları, kamu müdahalesinin normal karşılanması gibi gerekçeler önemli rol oynamıştır. Bir diğer sebep ise merkezi bürokrasinin bilgi ve uzmanlık açısından taşraya göre daha iyi

durumda olması ve yönetimde iş bölümü ve uzmanlaşma gereği parçalanmış işlerin koordine edilmesi ve birliğin sağlanması ihtiyacı da merkeziyetçiliğe yapılan vurguyu güçlendirmiştir.

Geleneksel kamu yönetiminin baskın özelliklerinden biri de biçimsel ve yoğun kurallara bağlı katı hiyerarşik örgütlenme modelidir. Kamu yönetiminde hiyerarşinin uygulanması siyasal ve hukuksal zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Siyasal iktidara bağlı olarak çalışan yönetim sürecinde siyasal yöneticiler üst kademe yöneticilerini yönlendirerek tüm bürokratik örgüte hakim olmuş olurlar, hukuksal yönden ise, alt kademe çalışanlar üst kademe yöneticilerin direktiflerine uyarak kanuna uymuş olurlar şeklindeki anlayış kamu yönetiminin işleyişinin fotoğrafıdır. Bu durum ise üst makamdan gelen emirleri sorgulamadan, kayıt şartsız uymayı gerektirdiği için bireysel inisiyatifi azaltmaktadır (Al, 2002: 47-50).

Bürokratik paradigma temelinde yükselmiş, kamu yararı, verimlilik, tanımlanmış görev ve otorite yapısı, hiyerarşi, idari sorumluluk, kontrol ve sonuçlar Geleneksel kamu yönetiminin temel vurguları olan konuların başlıklarıdır (Genç, 2010: 148).

Geleneksel Kamu Yönetimi, üç temel eksen üzerinde kendini gerçekleştirmektedir. Geleneksel kamu yönetimine kendi baskın karakterini veren unsurlardan ilki bürokratik yapı ikincisi siyaset-yönetim ilişkisi ve son olarak kamu yönetimi özel yönetim farklılığıdır.

### **1.2.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Denetim İşlevi**

İnsanların geleneksel bağlarının (arkadaşlık, aile gibi) ve duygularının (duyarlılık, sorumluluk, yardımlaşma gibi) giderek zayıflaması, aşırı bireycilikle desteklenen yalnızlık hissini modern bireylerde hızla yaygınlaşmasına yol açmıştır. İnişiyatif almanın en alt düzeyde olduğu, insanların kendi kabuğuna çekilmiş bireylere dönüşmüş bir toplumsal yapıda çok az kişi siyasal ve yönetime katılım faaliyetlerinde aktif olarak yer almak ister. Katılımın azalması katılımı destekleyen ve yardımcı olan yardımcı kuruluşların etkinliğini azaltma ve bunların sonucu olarak vatandaş, devlet karşısında kendini güçsüz hissetmektedir. Geleneksel kamu

yönetiminin temel ilkelerinden olan merkezileşme ve bürokratikleşme eğilimleri, bireylerin kamusal alana yabancılaşmasına ve yönetimi destekleme isteklerinin azalmasına neden olmaktadır (Köseoğlu, 2009: 54).

Geleneksel kamu yönetimi denetimi, geriye dönük bir biçimde işlemlerin gerçekleştirilmesinden sonra bilgi, belge ve bulguların dosyalar üzerinden katı kurallar çerçevesinde incelenmesi ve bu incelemeye yönelik raporlar hazırlanması şeklinde bir işleyişe sahiptir (Cankar, 2006: 72). Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu yönetimi her ne kadar idari denetim ile birlikte aynı zamanda yargı organlarının ve kamuoyunun denetimi altında olsa da, büyük ölçüde dışa kapalı ve hiyerarşik işleyen bir yapıda faaliyet göstermektedir. Genellikle yasal ilkelere uygunluk açısından yapılan bu denetimde hedefler, performans derecesi ve maliyet unsuru gibi piyasa mekanizmasının unsurları dikkate alınmamaktadır. Profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların iş garantisi esasına dayalı bir geleneksel yönetim anlayışı, siyaset kurumuna ve siyasi iktidara eşit mesafede işlem gördüğünden dolayı topluma karşı doğrudan sorumluluğu bulunmamakta ve sorumluluğu tamamen siyasi iktidarların üzerine yüklemektedir. Bu durum ise, geleneksel yönetimleri, topluma ve piyasaya doğrudan sorumluluğu zayıf veya hiç olmayan siyasi iktidarların ve üst düzey bürokratların yönlendirmesine göre işleyen bir nitelik göstermektedir (Eryılmaz, 1999: 86-87).

Geleneksel yönetimi şekillendiren, merkeziyetçi hiyerarşik yapılanma, denetimin yukarıdan aşağıya doğru ve sıkı bir şekilde yapılmasına yol açmıştır. İşbölümü ve uzmanlaşma ilkeleri gereği parçalara ayrılmış işleri hiyerarşi zinciri sayesinde birbirine bağlamayı, işbölümü ile koordinasyonu dengelemeyi hedefleyen geleneksel yönetim anlayışı hiçbir işin ve hiçbir personelin denetim dışı kalmasına izin vermemiştir (Al, 2007: 46). Kamu yönetimi bağlamında baktığımızda denetim olgusu, kamusal eylem ve işlemlerde sistemi keyfiliğe karşı koruyan en temel ve vazgeçilmez araçlardan birisidir. Yürütülen eylem ve işlemlerin amaca ve hukuka uygunluğunun yolu denetimden geçmektedir. Bu nedenle de denetim, yönetim sürecinde bir tarafa itilip göz ardı edilecek bir işlev olarak görülemez (Uluğ, 2004: 98). Geleneksel yönetim anlayışının bayraktarlığına yapan teorisyenlerin görüşleri

incelendiğinde yönetim işlevleri içinde denetim olgusu teorilerinin merkezinde yer almaktadır.

Denetim işlevine oldukça çok fazla önem veren Taylor'un Bilimsel Yönetim İlkesine göre üst yönetim karmaşık ve bir çok aşamadan oluşan sistemi ayrıntılı olarak denetlenmeli, işgücünde verimliliği sağlamak için denetim öngörülmesi, küçük ve standart işler haricinde bireysel sorumluluk olmalı, çalışanların etkinliğinin kontrolü için hiyerarşik yapılanma tesis edilmelidir (Akyel, 2009: 16). Taylor'a göre yönetim, bir işin ne kadar sürede ve kaç kişi tarafından yapılacağını ayrıntılı bir şekilde belirleyip standartlar oluşturmalı ve belirlenen bu işlerin bu standartlara göre yapılmasına nezaret etmelidir.

Geleneksel yönetim anlayışının öncülerden Henri Fayol tarafından ortaya konan "Yönetim Süreci" anlayışı ise, geleneksel denetim anlayışının özellikleri konusunda ışık tutmaktadır. Fayol "Genel ve Endüstriyel Yönetim" adlı eserinde yönetimi işlevleri ile tanımlamış ve denetimi bu işlevler arasında saymıştır. Fayol'a göre denetim, yönetimdeki tüm faaliyetlerin plana, verilen emirlere ve kabul edilen yönetim ilkelerine uygun olup olmadığının kontrol edilmesidir. Denetimin amacı ise yapılan hataları düzeltmek ve aynı hataların tekrarlamasını önlemektir (Fayol, 2008: 132). Bu sebeple Fayol'un bakış açısıyla denetim hataları engellemek ve aynı hataların tekrarlanmasını engellemek olarak tarif edilen bir süreci ürünüdür.

Weberyen bürokratik modele göre temellenen geleneksel kamu yönetiminde yönetime verilen sıfatlardan biri de "hukuki-rasyonel yönetimdir". Çünkü geleneksel yönetimde hukukilik ve rasyonellik asıl vurgu yapılan unsurlardır. Hukuk çerçevesinde hiyerarşi ilkesi temelinde örgütlenen yönetsel yapılar, aynı şekilde aynı hukuk sınırları içinde işlem ve faaliyetlerini sürdürmektedir (Al, 2002: 46). Kuruluş ve uygulama meşruiyetini hukuk sisteminde alan geleneksel yönetim anlayışının denetim işlevinin odağında ise hukuka uygunluğun olması en doğal gelişimlerden biridir.

Geleneksel yönetim anlayışının oluşmasına katkıda bulunan teorisyenlerden McGregor'un X ve Y teorisi de geleneksel denetim anlayışının kavranmasında yol

gösterici bir nitelik göstermektedir. McGregor'a göre X'i temsil eden geleneksel yönetim anlayışına göre, insan doğası gereği tembeldir ve iş yapmayı sevmez, hırslı değildir, sorumluluktan kaçır ve yönlendirilmek ister. Bu sebepten dolayı insanlar çalışmaya zorlanmalı, denetlenmelidir (Nohutçu, 2008: 26). McGregor'un insan doğası hakkındaki gözlemlerinde yola çıkarak oluşturduğu teorisi bu yüzden geleneksel denetim anlayışının temel bakış açısı olan hiyerarşik üstün astını sıkı denetlemesi görüşünü yansıtmaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminin denetim anlayışının unsurları basit bir nitelik göstermektedir. Düzenleme veya mevzuata uygunluk denetiminden türeyen onaylama ya da tasdik olup, devlet gelir ve giderlerinin doğruluğunun periyodik ve ayrıntılı kontrol ederek mali sorumluluğun gerçekleşmesine yardımcı olmaktır. Bu süreçte doğruluk, kaydedilen işlemlerin doğru olarak hesaplanmasını, yasallık, işlemlerin yasalara uygunluğunu, düzenlilik, işlemlerin yasa ve muhasebe kurallarına uygun biçimde düzenli kaydedilmesini ifade etmektedir (Kubalı, 1999: 34).

Geleneksel denetim anlayışının şekillenmesinde baskın olan özelliklerden biri de yönetimdeki gizlilik veya kapalılık anlayışıdır. Bürokratik egemenliğin ve gücün korunmasında şemsiye görevi gören gizlilik ve kapalılık anlayışı, yönetim dışındaki tüm unsurların yönetsel sürece katılmasını gereksiz ve tehlikeli olarak görmüştür. Yönetimin yıpranmaması içgüdüleriyle kamuoyundan gelebilecek tüm eleştirilere set çekmek adına her türlü bilgi ve belge gizli tutulmuştur (Eken, 1994: 32). Bu ise denetimin başarısı için gerekli olan tüm bilgi ve belgelerin ulaşılabilir olması niteliğinden uzaklaşmayı getirmiştir.

Geleneksel kamu yönetiminin denetim anlayışını, itibari olarak günümüz norm ve değerleriyle değerlendirmeye tabi tuttuğumuzda, denetimden daha çok teftiş odaklı bir anlayışı odak almakta, yetki ve sorumluluk dağıtımda adil ve dengeli olmayan bir görünüm arz etmektedir. Hesap verebilirlikten ziyade, sorumluluk anlayışı gelişmiş ve sorumluların sadece devlete hesap verdiği bir yapının özelliklerini göstermektedir. Denetim işlevi, tüm eylem ve işlemlerden ziyade tekil işlemler üzerinde olmakta, denetim süreci açısından bakıldığında geleneksel kamu

yönetiminin temel ilkelerinden olan gizlilik ilkesi gereği kimseyle denetim sonuçları sınırlı sayıda kişilerle paylaşılmaktadır (Al, 2007: 1).

### **1.2.2. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**

Paradigma kavramı ilk olarak Thomas Samuel Khun tarafından kullanılmıştır. Paradigmayı, dünyayı algılamak için gerekli olan zihinsel düşünce tarzı olarak ifade etmek mümkündür. Paradigmatik değişim veya dönüşüm ise, eski oyunu yeni kurallarla oynamak anlamına gelmektedir. Oyun oynanmaya devam ederken oyunun yeni kurallarını öğrenme konusunda çaba gösterenler, eski kurallara göre devam edenlere göre daha başarılı olacaklardır. Diğer bir ifade şekliyle, değişimi yakalamak mücadelede başarı için zorunluluktur (Yaman, 2009: 23).

Her paradigma, belli bir zaman dilimi içindeki birikmiş sorunlar bütününe yeni çözümler üretmek üzere ortaya çıkar. Mevcut paradigma, sorunlara çözüm olabildiği müddetçe destek bulacak, yaşam süresi ve şansı da yükselecektir. Dolayısıyla hakim olduğu, geçerli zaman dilimindeki problemlere çözüm üretme yeteneğini kaybeden ve kendisini yenileyemeyen paradigma yerini başka bir paradigmaya bırakacaktır. Geleneksel Yönetim Paradigması, bulunduğu ve egemenliğini sürdürdüğü zaman dilimi içinde mevcut problemlerin karakteristik yapılarına uygun çözümler üretmiştir. Fakat, zaman değiştikçe şartlar başkalaşmakta ve yeni şartlar yeni çözüm önerileri gerektirmektedir. Yeni dönemde örgütsel problemlere ışık tutacak, yeni perspektif ve yöntemlerin arayışı içine girilmiştir (Sayılı, 2008: 182-183).

Bu ön kabul ışığında, pek çok gelişmiş ülke için 1980'li yıllar ve 1990'lı yıllar kamu sektörünün yönetiminde radikal, büyük dönüşümlere tanıklık eden yıllar olarak yönetim tarihinde yer almıştır. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi şeklinde formüle edilen geleneksel kamu yönetimi anlayışı, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimi anlayışına doğru dönüşüm yaşamıştır. Bu durum basit bir değişiklikten ziyade, gelişmiş ülkelerin kamu yönetimini tarif eden geleneksel kamu yönetiminde radikal kopuşları ifade eden paradigma değişimi olarak algılanmıştır (Ömürgönülşen, 1997: 517).

Bu süreçte geleneksel kamu yönetimi anlayışı, teorik ve pratik zeminlerde tartışma konusu olmuş ve eleştiriler karşısında güç ve prestij kaybına uğramıştır. Geleneksel kamu yönetiminin pratik eksiklerini düzelterek bir çeşit geleneksel kamu yönetimi anlayışına meydan okuyan yeni yapının ve paradigmanın adı Yeni Kamu Yönetimi anlayışı olarak uygulama olarak gelişmiş ülkelerin kamu yönetimlerine yön vermeye başlamıştır (Özer, 2005: 4).

Herkesin üzerinde anlaştığı bir gerçekliğin ifadesi olarak yeni kamu yönetimi, geleneksel kamu yönetiminden radikal bir kopuşu ifade ettiği gibi, paradigmatik değişimi de vurgulamaktadır. Bu anlayışla geleneksel yönetim anlayışının tüm önermelerine ve düşüncelerinin tümüne bir alternatif sunmakta ve onları dönüştürmektedir. Örneğin Yönetimsel yapının belkemiğini oluşturan yasal-ussal bürokrasinin işleyişinin piyasa güçleri tarafından ikame edilmesi, geleneksel yönetim ve devlet tanımının merkezinde yer alan vatandaş tanımının gevşetilerek müşteriye doğru dönüştürülmesi gibi (Arslan, 2010: 29). Bunun gibi geleneksel kamu yönetiminde farklı anlamlar ifade eden ve uzun yılların birikimi ile tesis edilen kavramlar dönüşmekte olup, geleneksel yönetimin kullanmadığı veya sorumlu hissetmediği kavramlar ise yeni sunumlarıyla artık geleneksel kamu yönetiminin merkezi kavramları olmaktadır.

Dünya çok boyutlu bir dönüşüm sürecinden geçmektedir. Bu dönüşümün tariflerini ve açıklamaları kategorize ettiğimizde dört farklı söylem altında toplulaştırıldığını görmekteyiz. Bunlardan birincisi, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin, ikincisi fordist üretimden esnek üretime geçişin, üçüncüsü ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya geçişin, dördüncü olarak ta modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçişin senaryosu oluşturuyor. Bu çok yönlü dönüşüm dört farklı senaryo veya söylem altında kategorize edilse bile, bu dönüşüm sürecindeki tek gerçek olan yönetimi meşru ve yapabilir kılan koşulların aşındığı gerçeğidir. Bu aşındırma süreci yönetim olgusunu ortadan kaldırmasa bile yeni arayışlara sevk ettiği bir gerçektir (Tekeli, 2012: 664-665).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında refah politikalarının sonucu olarak oluşan müdahaleci devlet döneminde, devletin faaliyet alanı genişlemiş, vatandaşlar bu

genişlemeye paralel olarak devletten daha çok hizmeti daha kaliteli ve daha düşük maliyetle talep etmeye başlamıştır. Ancak, siyasi iktidarlardan daha çok hizmeti, daha kaliteli hizmet talep eden vatandaş, bu hizmetin finansmanı için daha az vergi vermek istemektedir. Bu durum devleti, daha fazla vergi almadan, kamunun kıt kaynaklarıyla daha çok çıktı alma yolu için çareler aramaya itmiştir. Bu konuda başarılı olamayan ve üstlendiği hizmetleri finanse etmekte zorlanan devletler, hiyerarşiye boğuldukları, bürokratik kurallarla işleyemez hale geldikleri, hantallaştıkları ve vatandaşların ihtiyaçlarını zamanında ve gerektiği gibi karşılayamadıkları gerekçeleriyle eleştiri yağmuruna tutulmuştur (Canpolat ve Cangir, 2010: 27-28).

Kamu yönetimindeki değişiklikleri harekete geçiren bir diğer etken de özel sektördeki olumlu anlamdaki gelişmelerdir. Bu durum küreselleşen bir dünyada kamu sektörünün yönetimi ve verimliliği konusunda özel sektörün hayati bir öneme sahip olduğu ile ilgili mutabakattı. 1990'lı yıllarda OECD'nin tüm üye ülkelerin kamu yönetimlerinin geliştirilmesinin, küresel ortamda daha iyi bir performans için gerekli yapısal uyarlamaların içsel ve tamamlayıcı bir parçası olduğu görüşü küresel ekonomiye entegrasyon sürecinde devletleri kamu yönetiminde değişime yöneltmiştir (Gözel, 2003: 199).

Refah devleti modeline yöneltilen bu eleştiriler, devletin eli ayağı görevi gören kamu yönetimlerinde de radikal eleştiri dalgasını başlatmıştır. Bu eleştirilerin içinde ideolojik bütünlüğü ve disiplini ile yeni sağ ideolojisi ve onun kamu yönetimi vizyonu olan yeni kamu yönetimi anlayışı uygulamada başarıya ulaşan anlayışlardır.

### **1.2.3. Yeni Kamu Yönetimi ve Denetim Anlayışı**

Yeni Kamu Yönetimi denetim anlayışının temel dinamiklerinin doğru bir şekilde kavranabilmesi için yeni kamu yönetiminin temel unsurlarının incelenmesi ve kamu yönetiminde denetim olgusunun geçirdiği değişimin okunabilmesi mümkündür.



### 1.2.3.1. Yeni Kamu Yönetiminin Unsurları

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı tarihsel süreç içerisinde nasıl ki dönemin ihtiyaçlarına cevap vermek üzere ortaya çıkmışsa, Yeni kamu yönetimi anlayışı da aynı şekilde dönemin ihtiyaçlarını yeterince karşılayamayan geleneksel yönetim anlayışının eleştirisi üzerine ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, her şeyden önce hizmet sunumunda geleneksel kamu yönetiminin temel mekanizması olan bürokratik örgütlenmenin kusur ve eksikliklerini temel sorun olarak algılamıştır. Bürokrasinin eksiklikleri üzerine inşa edilen Yeni kamu yönetimi, yönetimde yenilenme, pragmatik bir alternatif olarak kamu sektöründe yaşanan sorunların panzehiri olarak görülmüştür (Eşki, 2003: 54).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının çeşitli boyutlarını incelerken teorisyenlerinin yazmış olduğu eserler veya teorik görüşleri yol gösterici işlev görmekteydi. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise farklı olarak uygulamaların gözlemlenerek daha sonra teorisinin geliştirildiği bir anlayışa sahiptir. Bu yüzden yeni kamu yönetimi anlayışının belirli bir kurucusu veya ilkelerinin anlatıldığı bir ana kitabı yoktur. Bu durum yeni yönetim anlayışının çok geniş sosyal alanda tartışılmasına ve unsurlarının çok geniş bir alanda ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca bu anlayışın devlete, bireylere, topluma ve toplumsal veya siyasal organizasyonlara yansımaları çok karmaşık ve geniş çapta olmuştur (Demirel, 2005: 106).

Bu sebeple Yeni kamu yönetiminin sosyal, ekonomik, siyasi bakış açılarına göre çok fazla unsur ve özelliğinden bahsedebilirsek de kategorize edilmiş ve derli toplu sunulması adına Christopher Hood tarafından maddeleştirilmiş 7 ilke yeni kamu yönetiminin felsefesini anlamamızda rehber görevi üstlenmektedir (Aktaran Kutlu, 2012: 75) .

- Aktif katılımlı yönetim süreci
- Sonuçlara odaklanan yönetim anlayışı
- Kıt kaynakların kullanımında disiplin
- Rekabete vurgu

- Özel sektör yönetim tekniklerinin transferi
- Büyük ölçekli birimlerin ekonomik verimlilik için optimal büyüklükte birimler şeklinde örgütlenmesi
- Performans yönetimi

### **1.2.3.2. Yeni Kamu Yönetiminin Yeni Denetim Anlayışı**

Batının demokratik kurumları, bürokrasi olgusunun gelişmediği bir ortamda kurulup geliştiği için denetim olgusuna ihtiyaç duyulmamıştır. Bu bakımdan bürokrasileri işletecek, sakıncalı taraflarını yumuşatacak, sorun ortaya çıktığında sorun çözecek denetim anlayışları bu paralel anlayışla gelişmiştir. Bu sebeple devlet ve onun eli ayağı konumunda olan kamu yönetimlerinin gelişmesi denetim alanındaki gelişmeyi beraberinde getirmiştir (Eryılmaz, 2008: 170).

Sosyal devlet uygulamalarının bir sonucu olarak kamusal eylem ve işlemlerin hacimce büyümesi ve nitelik olarak karmaşıklaşması, halkın talep ve isteklerinin demokratik gelişmelere paralel olarak artması, vatandaşın verdiği vergisinin karşılığını araması şeklinde tezahür eden bilinç artışı, devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması konusundaki çabalardaki görüş birliği gibi sebepler tüm bunların sonucunda kamu yönetiminin yapısal, işlevsel, ilkesel olarak değişimi denetim işlevinin de değişimini tetiklemiştir. Bu tetikleme denetimde yeni yöntemlerin, yeni kurumların ve yeni kavramların kullanılmasını gerektirmiştir. Bilim ve teknolojiye baş döndürücü gelişim, devlet yönetimini, kamu yönetimini olduğu kadar denetim olgusunu da dönüştürmüştür (Karamazakcadik, 2007: 45).

Kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılması noktasında yönetimlerin vermiş olduğu kararların ve eylemlerin hukuka uygunluğunun denetlenmesi, şeffaf ve hesap verme yükümlülüğünün egemen olduğu yönetim anlayışı ile sınırlı kaynakların en verimli şekilde kullanılması bu denetim işlevinin yerine getirilmesi ile sağlanacağından, kamu yönetiminde değişim konusundan bahsederek ilk bahsedeceğimiz alanlardan biri de denetim olmak zorundadır (Kuluçlu, 2006: 6).

Devletin örgütlenişindeki değişimin yönü gereği merkeziyetçilikten yerelleşmeye doğru yöneliş, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde çok merkezli

yapı gereği merkez dışındaki yönetsel güçlerin devreye girmesini sağlamıştır. Bu süreç boyunca katı merkezîyetçi yapılar daha esnek yerel örgütlenmelerle yer değiştirmiştir. Kurallara sıkı sıkıya bağlılık yerine iş odaklı sorumluluk anlayışının gelişimi ile sorumluluğun iş sürecine katılan tüm çalışanlar tarafından paylaşılması, esnek ve basık örgüt modelin popüleritesinde hiyerarşik denetimi gevşetmiştir. Ayrıntılara boğulmuş kuralların hafifletilmesi ile hiyerarşik denetim azaltılmış, hiyerarşik denetimin azaltılması da denetimin odağını hukuksal denetimden amaçsal denetime kaydırmıştır (Eken, 2010: 43-44). Nitekim Yeni kamu yönetiminin denetim vizyonunun hedefi denetimde hukuka uygunluk kadar amaçlara uygunluk konusunda optimizasyonu sağlamaktır.

Devletin artan fonksiyonları karşısında kısıt olan kamu kaynaklarının etkin, verimli, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine uygun bir şekilde kullanılması zorunluluğunun öne çıkması ve kaynak kullanımının geleneksel kamu yönetiminin geleneksel denetim anlayışı sınırları içinde yapılabilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 13). Bu yüzden geleneksel denetim anlayışının derde çare olmadığı bu süreçte Yeni kamu yönetimi anlayışının yeni denetim vizyonu üç temel ayak üzerinde yükselmektedir. Bu yüzden yeni denetim vizyonunu anlamak için onun temel ayaklarını teşkil eden etkinlik ve verimlilik, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerini incelemek gerekmektedir.

#### **1.2.3.2.1. Verimlilik ve Etkinlik**

Geleneksel kamu yönetiminin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması ve yaygın bir uygulama alanı bulan sosyal devlet anlayışı, kamu yönetiminin genişlemesine, genel ekonomi içinde kamunun payının yüksek olmasına, dolayısıyla kamu harcamalarında önemli artışların yaşanmasına sebep olmuştur. Başta eğitim olmak üzere sosyal hizmetlere ağırlık verilmeye başlanması, askeri harcamalarda artışın olması, savaş sonrası sosyal güvenlik hizmetlerine yapılan harcamaların artması kamusal faaliyet ve harcamalarının artmasına ve kamu bütçesinin sürekli büyümesine neden olmuştur (Akyel ve Köse, 2010: 12).

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamusal faaliyetler ve bütçelerin artışına neden olan bu sosyo-ekonomik gelişmeyi kamunun tekelinden çıkaracak yöntemleri sayesinde kamunun yönettiği bu büyüklükleri tersine çevirecek politikalar ve uygulamalar geliştirmiştir. Ancak temel felsefesi kamunun sosyoekonomik gelişmede tekel konumuna son vermek olan yeni kamu yönetimi anlayışı, başarılı olsa da kamu bütçelerinin artış eğilimlerine engel olamamış ama kamu harcamaları ve kamu bütçelerinin artışı konusunda verimlilik ve etkinlik gibi iki anahtar kavram ile bu soruna bir çare bulunmuştur.

Başka bir açıdan düşünürsek, Bir kamusal faaliyetin kendisinden beklenen sonuçları sağlayamaması durumunda başarısız olarak nitelendirilir. Devletin başarısız olduğu konularda bu başarısızlıkların giderilmesi için çeşitli çözüm yolları önerilmiştir. En yaygın ve en bilinen çözüm yolu, devletin başarısız olduğu alanların kamu sektöründen çıkarılıp özel sektör eline bırakılması demek olan özelleştirme. Fakat devletin, piyasa başarısızlıkları yüzünden asla başka bir kuruma emanet edemeyeceği faaliyet alanları vardır. Bu noktada, tek çözüm yolu halen devam eden bu asli faaliyetlerin başarısını artırma yoludur. Başka bir deyişle, bu faaliyet alanlarında devletin performansının iyileştirilmesi gerekmektedir (Celep, 2010: 23). Bu aşamada Yeni kamu yönetiminin anahtar kavramları olan verimlilik ve etkinlik kavramı devreye girmektedir.

Geleneksel kamu yönetiminin teorisyenlerinden Taylor, Fayol ve Weber'in görüşlerinin temelinde verimlilik ve etkinlik yatmakta olup örgütlerde ve kamu yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin sağlanması birincil amaç olarak düşünülmüştür. Ancak geleneksel yönetim faaliyetlerinin sonuçlarına baktığımızda kamu yönetimleri hantal, katı, hiyerarşik, verimsiz ve etkinlikten uzak bir yapı ve uygulama göstermişlerdir. Ekonomideki kıt kaynakların verimsiz kullanımı konusunda vatandaşların olumsuz bakışları ve artan talep karşısında kamu yönetiminin yetersiz kalması kamu yönetimlerini yeni teknikler geliştirmek zorunda kalmışlardır (Al, 2002: 254).

Yeni kamu yönetiminin yerleşik bakış açısından kamu yönetiminin temel görevi, hizmetlerin verimli, ekonomik ve eşgüdüm içinde sunulmasıdır. Kamu

yönetiminin rasyonelliği, her zaman daha iyi, daha verimli ve daha ekonomik yönetilmesidir. Mevcut kaynaklarla daha iyi hizmet verilmesi olarak tarif edilen verimlilik, daha az para harcayarak daha çok hizmet sunulması veya mevcut hizmeti düzeyinin korunmasıdır (Zengin, 2011: 166).

Verimlilik yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımı olduğu kadar geleneksel kamu yönetiminde de temel amaçlar arasında yer almaktadır. Geleneksel kamu yönetiminde denetim olgusu, verimliliğe vurgu yapan, hiyerarşi ile ilişkili bir kontrol amacına dayanmaktadır. Bu açıdan geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetiminin verimlilik vurguları çok farklıdır. Weberyen anlayışta verimlilik, nitel kavramlarla ifade edilir ve denetim mevzuat ile sınırlıdır. Mevzuat ağırlıklı denetim, çalışanların işleri mevzuata uydurma gayretiyle karşılanabilir. Bu yaklaşım verimsizliğin gizlendiği, yurttaş taleplerinin dikkate alınmadığı, cezalandırma gayesi güden, görevlilerin katkılarını önemsemeyen, değişime engel olan bir denetimi işaret eder. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise temel amaç etkin sonuçlara ulaşmaktır ve verimlilik nicel kavramlarla ifade edilir (Al, 2007: 111-117).

Verimlilik kavramıyla beraber kullanılan kavramlardan biri de etkinliktir. Etkinlik, örgütün amaçlarına ulaşmada gösterdiği başarı ve sağlamlık derecesini gösteren bir kavramdır. Etkinlik kavramının neyi ifade ettiği ve kavramın tanımlanması konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Bir tanıma göre etkinlik, örgütün amaçlarını gerçekleştirme derecesidir. Diğer bir tanım ise, etkinliği, örgütün çıktılarının ekonomik, teknolojik ve siyasi güç gibi bütün kanalların kullanılarak en yüksek düzeye çıkarılması olarak tanımlanmaktadır (Pazarcık ve Soygun, 1983: 52).

Etkililik kavramı, kurumsal amaçların yerine getirilme derecesine atıfta bulunur ve tüm yönetsel yapıları verilen görevlerdeki süreçleri izlemeye ve ulaşılması gereken amaçları belirlemede rasyonel kriterleri benimsemeye zorlar. Diğer bir ifade ile, etkililik, yapılması istenilenlerin kesin olarak belirlenmesi ve mevcut bütün kaynakların bunun için kullanılmasıdır. Bu anlamda etkililikte ilk aşama, kaynak maliyeti ne olursa olsun amaçların gerçekleştirilmesidir. İkinci aşama ise, amaca ulaşma sürecinin ne kadar etkili olup olmadığının tespitidir. Bu aşama

sürecin daha etkili yapılabilirliğinin sorgulanmasıdır. Bu anlamda ölçü, çıktıyı elde etme sürecinin nasıl daha rasyonel kılınacağıdır (Kılavuz ve Yılmaz, 2005: 277).

### **1.2.3.2.2. Hesap Verebilirlik**

Hesap verebilirlik, yeni kamu yönetimi anlayışının anahtar kavramlarından biridir. Bu kavram, yöneticilere belirli görevleri yerine getirmeleri ve bu görevlerle ilgili bazı kurallara uymaları gerektiği konusunda sorumluluk yüklemek anlamına gelmektedir. Böylece, yöneticilerin görev ve işlemlerine ilişkin rapor ve hesap vermekle sorumlu olduğu kişi, kişiler ve organlar açıkça belirlenir ve bu yönetici, kendisine verilen görevleri başarı ile yerine getirmişse ödüllendirilir, tam tersi görev ve işlemlerinde belirlenen standartlara uymamış, başarısız olmuşsa yetersiz performansının sonuçlarına katlanır (Samsun, t.y.: 18).

Bu çerçevede hesap verebilirlik ilişkisinin temelde üç unsurdan oluştuğunu söyleyebiliriz, birinci olarak, karar alma yetkisi veya işlem yapma yetkisi olan kamusal aktörün, bu faaliyetlerle ilgili olarak sorumlu olduğu kişi veya organlar ile dış çevreye açıklama yapma zorunluluğunun olması. Bu zorunluluk formel olabileceği gibi enformel de olabilir. İkinci olarak hesap soran kişi veya organın hesap verecek olanların yerine getirdiği davranışları ve verdiği bilgileri sorgulayabilme kanallarının mevcut olmasıdır. Üçüncü ve son olarak da bu ilişki sonucunda kötü uygulama ve performans için ceza, iyi performans için de ödül mekanizmasının çalıştırılmasıdır. Ortaya çıkan yaptırım formel olabileceği gibi informal de olabilir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 22).

Hesap verebilirlik kavramının yeni kamu yönetimi anlayışının temel kavramlarından biri olmasının sebebini, yeni kamu yönetimi anlayışının kuramsal temellerinden olan asıl-vekil teorisi ile açıklayabiliriz. Asıl-vekil ilişkisinde vekiller asıllar adına hareket etmek zorundadır. Bu nedenle asıllar adına yapılan her türlü işlem ve eylem ile ilgili asıllara açıklama yapmak zorundadırlar. Bu ilişki bir tür gücün delege edilmesi ile açıklanabilir. Günlük hayatta insanın yaşamını sürdürebilmesi başkalarının faaliyetlerine bağlıdır. Bu sebeple insanlar, kendi adına faaliyetlerini yürütmesi için başka insanları görevlendirebilirler. Yani asıl olanlar

yetkiyi kendi adına kullanması için vekillere devretmektedirler. Ancak vekillerin kendi çıkarları için değil yetkinin sahipleri adına kullanmaları veya konu ile ilgili olarak daha iyi bir örnek verirse, vatandaşlar adına hareket ettikleri varsayılan kamu görevlilerinin elindeki gücü kötüye kullanmalarının engellenmesi gibi problemler asıl-vekil teorisinin çözmek zorunda olduğu problemlerdir. İşte hesap verebilirlik mekanizması bu açmazın, yani kendi adına değil vekil olduğu kişi adına güç kullanan kişilerin bu gücü kötü amaçlar için kullanmamasını engellemek, çözülmesi amacıyla kurulmuş bir mekanizmadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 23).

#### **1.2.3.2.3.Yönetimde Şeffaflık**

Gizlilik, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamına gelmektedir. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerini açıklanmamasını ifade etmektedir. Aslında kapalılık ve gizlilik farklı şeyleri anlatmasına rağmen kolay kolay birbirinden ayırt edilemeyecek olgulardır. Çünkü gizliliği temel politika olarak benimseyen bir yönetim, kendini dış dünyaya kapayacak ve içine girilebilirliği güçleştirecektir.

Yönetimin topluma açık olmaktan ve toplumla diyaloga girmekten kaçınmasının, bilgi vermeyi reddetmesinin üç nedeni olabilir; Birincisi, söz konusu bilgi ve belgelerin niteliği gereği gerçekten gizli olmasıdır. İkinci olarak, kötü yönetim uygulamaları gereği oluşan durumlar olabilir. Yönetimin işlem ve eylemleri topluma açıklanamayacak kadar kötüdür. Üçüncü ve son olarak yönetim ve toplum arasında yaşanan güven sorunudur. Kamu yönetiminin topluma güveninin olmaması faaliyetlerini gizlilik içinde yürütmesine sebep olur (Eken, 2005: 6-8).

Gizlilik veya kapalılığın tam tersi olarak açıklık, aleniyet, aşıkılık ve bir şeyin gizli olmayıp, göz önünde ve meydanda olması demektir. Açıklık aynı zamanda berraklık, zahirilik, örtüsüz ve pürüzsüzlük, kapalı olmamak, anlaşılır olmak anlamına gelmektedir. Açıklık, karışık işlerin düzene sokulmasını, gizli kalmış hukuk dışı davranışların açığa çıkarılmasını ve bunları sağlayacak bir yönetim

ortamı oluşturulmasını, perdelerin kaldırılmasını, aleniliği, saklanan şeylerin bilinmesini ifade eder (Kaya, 2005: 27).

Açıklığın en önemli etkisi, kamu yönetimine duyulan güvenin artmasıdır. Açıklık toplumun devlet üzerindeki denetimini artırır. Açıklığın olmaması, devletin vatandaşlara hesap verme sorumluluğunun yerine getirilememesi demektir (Atısyar ve Sayın, 200: 28-29).

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan “Kamuda İyi Yönetişim” raporunda açıklık ve şeffaflık kavramların aynı şeyi ifade ettiği belirtilmiş hatta açıklığın saydamlığı da kapsayan daha genel bir kavram olduğu söz edilmiştir. Bu raporda ayrıca yönetimde açıklığın üç önemli özelliğinden söz edilmiştir. Bunlar, kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olması anlamına gelen “saydamlık”, hizmetlere ve kamuyu ilgilendiren bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmesini anlatan “ulaşılabilirlik” ve yeni görüş, istek ve taleplere ve çağın gereği olarak beklentilere yanıt verme anlamında “cevap verebilirlik”tir (DPT, 2007: 6).

Şeffaflık veya açıklık, vatandaşa karşı yapmış olduğu bir ihsan veya nimetten ziyade, yerine getirilmesi gereken bir görev olduğu için devletin veya kamu gücünü kullanan otoritelerin denetimini sağlayan önemli mekanizmalardan birisidir. Çünkü, kendisini demokratik olarak nitelendiren ülkelerde şeffaf ve açık olmanın bir gereği olarak yönetime dair plan ve program ile uygulamalara ilişkin icraatlarına ilişkin bilgiyi düzenli, tutarlı, anlaşılabilir ve güvenilir bir biçimde vatandaşa sunma zorunluluğu bulunmaktadır. Kamusal kaynakların hangi amaca yönelik kullanıldığı ve bu amacın gerçekleşip gerçekleşmediğinin kontrolü konusunda sürecin önemli aktörlerinden vatandaşlara bilgi verilmesi şeffaflık sayesinde sağlanacak bir durumdur. Bu sürecin sağlıklı işlemesi halinde, yani kamu otoriteleri uygulamalarında açık ve şeffaf olduklarında yöneten ve yönetilen arasındaki güven problemi de çözülmüş olacaktır (Kalkan ve Alpaslan, 2009: 27).

Gelişmişliğin günümüzdeki göstergelerine bakıldığında, sadece kişi başına düşen milli gelirle değil; strateji geliştirme, organizasyon kurabilme, bu



organizasyonları değişen şartlara göre uyumlaştıırabilme ve bilgi toplumu oluşturabilme olduğu görölmektedir. Belirsizliklerin ve rekabetin kol kola ilerlediği bir ortamda değişimin gerektiği gibi takip edilememesi bugün sahip olunan birçok edinimi de kısa sürede yitirme riski ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Kalitenin hararetle savunulduğu dönüşüm sürecinde, sanayi toplumuna göre kurgulanmış kurumsal yapılar tasfiye edilmektedir. Bunun yerine bireye değer veren, farklılıkları değerlendiren, objektif, etkin, demokratik ve adil uygulamalarıyla halka yaklaştımı hizmet odaklı hale getiren yönetimler aranmaktadır. Kamu yönetimlerinden beklenen, çalışma planlarını ve projelerini kendisinden birincil düzeyde hizmet bekleyenlerin gereksinim ve beklentileri doğrultusunda yürütmesidir.

Siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel olgulara bağlı olarak ulus bilinci temelinde yapılan devlet ve onun idari aygıtı olan kamu yönetiminin yapısı küreselleşme süreci gibi olgularla dönüşüme uğramakta ve rasyonellik, merkezizetçilik, tek düzelik ekseninde yapılan devletten, merkezizetçiliğin dağılması, katmanlı aę yapısı, gücün bölüşümü, rasyonelliğin mutlak reddi gibi özelliklere geçen bir devlet ve kamu yönetimi anlayışını geçilmektedir.

Devlet ve onun hizmet mekanizması olan kamu yönetimi, Wodrow Wilson'un "siyaset-yönetim ayırımına", F. Winslow Taylor'un "bilimsel yönetim anlayışına" ve Max Weber'in "bürokrasi kuramına" dayanan ve böylelikle bir üst anlatı oluşturan modern döneme ait teori ve kavramlardan vazgeçilmesi gerekliliğini gündeme getirmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi (YKY), siyasal, kültürel ve sosyal dönüşümlerin bir parçasıdır ve bu anlayışın dayanmış olduğu ilkeler ve kurallar, etkisini denetim alanında da göstermiş, "hiyerarşinin mümkün mertebe yumuşatılması, yönetimin basit yöntemlere dayalı olarak gerçekleştirilmesi, hizmetlerin rekabet ortamı içerisinde piyasada sunulması, denetiminin piyasa tarafından yapılması, yönetimde mali konuların ön sıralarda yer alması ve öneminin artması, amaçlara göre yönetim, sonuca odaklılık, etkinliğe dayalı yönetim, çalışanların güçlendirilmesi, esnek

istihdam, iş güvencesinin garanti edilememesi, stratejik yönetim, performansa dayalı ölçüm ve değerlendirme, hesap verebilirlik, saydamlık, yönetimde açıklık, iç kontrol ve iç denetim” gibi yöntemler yeni denetim anlayışının temel yönlendiricileri olarak ortaya çıkmıştır (Al, 2007:47).

### **1.3. Türk Kamu Yönetiminde Denetim**

Toplumların siyasal sistemleri (devlet ve hükümet sistemleri) ve yönetim biçimlerinin toplumun temel örgütlenme biçimine ya da toplumsal ve ekonomik yapısına göre değiştiği bilinen bir gerçektir. Başka bir deyişle, siyasal ve yönetsel yapı, toplumsal ve ekonomik biçimlenmenin bağımlı bir değişkenidir. En üstün kamu otoritesi olan devlet ve onun yürütme organı olan hükümet ile yürütmenin kamu hizmetlerini yerine getirme aracı olan yönetim örgütü, tarihsel süreç içerisinde toplumsal ve ekonomik yapıdaki temel değişikliklere göre biçimlenmiştir (Sencer, 1992: 9). Bu çerçevede 1980’li yıllarda başlayan ve toplumsal ve ekonomik düzlemde radikal değişikliklere neden olan gelişmelerin kamu yönetimlerini dönüştürmesine şahit olunmaktadır. Kamu yönetimi alanındaki bu paradigmatik dönüşümün kamu yönetiminin unsurlarından olan denetim olgusunu şekil ve içerik olarak dönüştürmesi ise kaçınılmaz bir gerçektir.

Bu bölümde yönetimin en önemli unsuru ve fonksiyonu olan denetim olgusunun Türk kamu yönetimindeki değişimi analiz edilecektir. Türk kamu yönetiminde uygulanan denetim türlerini ve örgütsel anlamda denetim yapan organların özelliklerini ve işlevlerini incelemek bölümün diğer incelenecek konularıdır.

#### **1.3.1. Türk Kamu Yönetiminde Denetim Türleri**

Devletin varlık sebebi toplumsal ihtiyaçların karşılanması, güvenliğin sağlanması ve hayat standardının artırılması olmasına karşılık, devlet iktidarını kullananlar yetkilerinin sınırlarının belirgin olarak tespit edilmediği, bir başka organ veya güç tarafından denetlenmediği ve yaptırımını olmadığı durumlarda, devlet veya onun adına yetki kullananların uygulamaları baskı ve zulmün bir aracına da dönüşebilir. Dolayısıyla hukuk devleti en sade ve net anlatımla; devlet yönetiminin

veya devlet gücünün bireylerin temel hak ve özgürlükleri doğrultusunda ve bunlar adına sınırlanmasıdır. Sınırlama ise, devlet gücünün bir anayasal çerçeve içine alınması ile mümkündür. Bu anayasal çerçevede, devlet gücünün kullanımında, gücün kötüye kullanımının engellenmesi ve kendi kendini dengelemesi için değişik yol ve yöntemler oluşturulur (Uyar, 2011: 9).

Osmanlı'nın kötü dönemleri ve Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş dönemi itibariyle adlandırdığımız modernleşme hareketi ve bu harekete paralel olarak uygulamaya sokulan parlamenter süreçler ve anayasal reformların temelindeki güdü devleti kurtarmaktır. Devlet yönetimindeki başarısızlıkların çözümünde genel kabul gören yaklaşım, güçsüz ve zayıf kalan devleti tekrar mutlak hakim kılmaktır. Osmanlı devleti ve Türkiye Cumhuriyeti boyunca gerçekleştirilen reform hareketlerinin dinamiğinde toplum talepleri bu yüzden geride kalmıştır. Bu sebepten dolayı devlet ve toplum arasında oйдаşma hiçbir zaman bu reform süreçlerinde sağlanamamıştır. Bu süreçte öncelik yönetimde istikrar ve devlet gücünün korunmasıdır (Aydın, 2011: 50).

Tüm gelişmiş ülkeleri etkileyen yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde Türkiye artık vatandaşın temel hak ve özgürlüklerin önünü açan reformlara önem veren politikalarla devlet–vatandaş arasındaki güç dengesini vatandaş lehine bozan uygulamalara adım atmıştır. Bu çerçevede güçlenen vatandaşın hala gücünün koruyan devlete karşı korunmasında, devletin gücünün sınırlandırılmasında ve en önemlisi kötü yönetim uygulamalarının önünü alabilmek için çeşitli yöntemlerle idare mekanizmasının denetlenmesi gerekmektedir.

Bu anlamda Tük Kamu Yönetiminde etkin bir şekilde uygulanan denetleme yöntemleri ise yasama denetimi, yargı denetimi, yönetsel denetimdir.

### **1.3.1.1. Yasama Denetimi**

İdarenin denetlenmesi, hukuk devleti ilkesinin temel şartlarından birisidir. Kamu gücüne sahip idare karşısında bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması ve idari faaliyetlerin aksamadan yürütülebilmesi için, etkili bir denetim zorunludur. Aksi takdirde keyfi idare anlayışının yolu açılmış olur. İdarenin denetimi kadar

idarenin denetim yöntemleri ve etkinliği de önemlidir. Denetim konusunda en etkili yöntemlerden biri de yasama denetimidir (Yasin, 2011: 1).

Milli iradenin temsilcisi olan yasama organının, kamu hizmeti sunan yürütme organını denetlemesinin felsefi temellerini anlamak için başlangıç noktası olarak kuvvetler ayrılığı ilkesini almak bir zorunluluktur.

Kuvvetler ayrımı sistemi, yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan kuvvetlerin değişik yollardan göreve gelen ve aralarında “fren ve denge mekanizması” bulunan farklı organlara verilmesi olarak tanımlanmaktadır (Soysal, 1990:47). Kuvvetler ayrılığı kuramına göre yasama gücü yasaları yapmakla görevli kılınırken, yürütme yasaların kendisine verdiği yetkileri kullanarak devleti yönetmekle görevli kılınmıştır. Yargı gücü ise yürütme gücünün ve kısmen de yasamanın görevlerinin yaparken meydana gelebilecek uyuşmazlıkları çözmek ve görevlerinin yapmayanlar ile suç işleyenler hakkında, devlet adına yaptırım kararları vermekle yetkilendirilmiştir (Erdoğan, 2004:11).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında yasama, yürütme ve yargı organlarının yapısal özellikleri ve birbirlerine karşı konumsal nitelikleri konusunda değişik güç ilişkileri olmasına rağmen yasama etkin ve yetkin güç olma özelliğini sürdürmektedir. Siyasal denetim yasama organı tarafından yapılmaktadır. Bunun yolu ve yöntemleri de Anayasa’da açıkça belirlenmiştir. Yürütme organı olarak hükümet ve bakanlar yasama organına sorumludurlar. Yasama organı ise idareyi hükümet ve bakanlar aracılığıyla dolaylı yoldan denetlemektedir. Yönetmelikler başlı başına bakanlar, kendi yetki alanı içindeki işlerden ve kişilerden Meclise karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk siyasi bir sorumluluktur (Gözübüyük, 1990: 240).

Demokratik temsile dayanan rejimlerde halkı temsil eden organ parlamentodur. Parlamento, yürütme organı olan hükümetin ve dolayısıyla idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin egemenliğinin kaynağı olan halkın iradesine uygunluğunun sağlanması için denetim yetkisini kullanır. Kamu bürokrasisinin kullandığı yetkiler kendisine ait olmayıp, siyasal organlar tarafından halkın huzur ve refahının sağlanması ve ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla verilmiştir. Gerçek

yetkinin sahibi siyasal organlar olması nedeniyle, söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı bu organlardadır (Eryılmaz, 1993: 84).

Parlamento, idareyi hem hukukilik hem de yerindelik bakımından denetler. Çünkü parlamento bu denetimi ile hem koyduğu hukuk kurallarına hem de belirlediği amaçlara idarenin uyup uymadığını izleme imkanı bulur (Örnek, 1992: 249).

Yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada en etkin ve nesnel denetim türü yargı denetimi olsa da yasama meclislerinin yaptığı denetim, özellikle devletin üst kademesinde oluşabilecek hukuk dışı gelişmelerin engellenmesi açısından son derece önemlidir. Yasama denetimi sonucunda son sözü söyleme yetkisi yine yargı organlarındadır. Buna rağmen yargı organının adil karar vermesine olanak sağlayacak ortamın hazırlanması açısından yasama denetiminin etkisi oldukça büyüktür (Özer, 1999: 73).

Demokratik siyasi rejim yönetimlerinde Meclis, halkı temsil eden yüce bir kurumdur. Parlamento, yürütme gücünü elinde tutan hükümetin, buna bağlı olarak da idarenin her türlü işlem ve eylemlerini, egemenliğin esas sahibi olan halka adına denetler. Kamu bürokrasisine verilen yetkiler, halkın ihtiyaç ve taleplerinin karşılanması için verildiğinden söz konusu bu yetki bürokraside en üst yerde olan siyasi organlar tarafından kullanılmaktadır. Bu nedenle mevcut yetkinin nasıl kullanıldığını denetleme, düzeltme ve geri alma işi de siyasi organlarca yapılmaktadır (Mutta, 2005: 32-33).

Siyasal denetim denildiğinde genellikle yasama organı tarafından yapılmakta olan denetim akla gelmektedir. Ancak siyasi denetim sadece yasama organlarınınca yapılan denetlemelerden ibaret değildir. Ulusal düzeyde yasama organı ve bakanlar tarafından yapılmakta olan denetim faaliyeti, yerel anlamda yerel meclis üyeleri ve yerel yerinden yönetim kuruluşlarının seçilmiş organları tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda, İl Genel Meclisleri, Encümenleri, Belediye Meclisi, Belediye Encümeni, Belediye Başkanı, Köy Muhtar ve İhtiyar Heyetleri birer politik denetleme organıdır (Tortop, 1974: 31).

Kamu yönetimi açısından yasama organının en önemli aracı “bütçe”dir. Bütçe ile bakanlıkların ve öteki kamu kurumlarının harcamaları denetlenerek, kamu yönetiminde verimlilik ve rasyonellik sağlanır. Devlet organlarının yıllık harcamalarını denetlemeye olanak tanıyan bütçe, seçilmişlerin isteklerini kabul etmeyen yöneticilere karşı uyguladıkları bir yaptırım aracı olarak görülmektedir (Akıncı, 1999: 64).

Aslında siyasi denetim ile idari denetimi birbirinden kesin çizgilerle ayırmak çok kolay değildir. Örneğin, bir bakan hakkında demiryolu yerine otoyol yapımına ağırlık verdiği bunun da uzun vadede ülkeye zarara uğratacağı gerekçesiyle gensoru önergesi verildiğinde sadece siyasi değil aynı zamanda idari bir denetim de söz konusu olmaktadır. Bu sebeple siyasi denetim- idari denetim ayırımı sadece organik açıdan yapılabilir ve idarelerin seçimle işbaşına gelen genel karar organlarının yaptığı denetimin siyasi olduğu anlaşılabilir (Yasin, 2011: 35).

Yasama denetimi, 1982 Anayasasının Cumhuriyetin temel organlarını belirleyen üçüncü kısmının, yasamayı düzenleyen birinci bölümünün Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bilgi edinme ve denetim yolları başlığı altındaki maddeler olan 98, 99 ve 100. Maddelerinde yer almaktadır. 98. Maddede soru, meclis araştırması ve genel görüşmeye yer verilmekte, 99. Maddede gensoru, 100. Maddede ise meclis soruşturması düzenlenmiştir ([http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)).

Türkiye, 16 Nisan 2017 anayasa değişikliğine ilişkin referandum sonucu ile anayasal mimari içinde bir yönetim sistemi değişikliğine adım atmıştır. Cumhurbaşkanlığı sistemi adı verilen bu sistemde yürütmenin tek sorumlusu halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı olacaktır. Bu yönetim değişikliği yasama ve yürütme arasındaki ilişkiyi radikal bir şekilde değiştirmiştir. Bu durum tüm konularda olduğu gibi yasmamanın denetimi denetlemesi konusunda da değişikliğe gidilmesine yol açmıştır.

Klasik anlamda parlamenter sistem tek seçime dayalı olarak yasama ve yürütme otoritelerinin belirlendiği bir mekanizmaya sahiptir. Böyle olduğu için meşruiyetini yasamadan alan yürütmenin parlamentoya karşı sorumlu olduğu kabul

edilir. Yasamanın denetim yetkilerinin düzenleniş biçimi de bu arka plana göre şekillendirilir. Başkanlık sistemlerinde ise yürütme meşruiyetini ayrı bir seçimle doğrudan halktan almaktadır. Dolayısıyla siyasi anlamda varlığı yasamaya bağımlı olan türevsel bir kuvvet olarak nitelendirilemez. Bu nedenle yasamaya karşı bir siyasi sorumluluktan bu sistemde prensip olarak bahsedilemez. Ancak yürütmenin cezai hususlarda yasama organına karşı sorumluluğu kabul edilmiştir([https://setav.org/assets/uploads/2017/02/165\\_perspektif.pdf](https://setav.org/assets/uploads/2017/02/165_perspektif.pdf)).

Mevcut Anayasa'da Meclisin denetim yetkileri 98, 99, 100 ve 105. maddelerde düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanının sorumluluğunu düzenleyen 105. Maddenin dışında Meclisin denetim yetkileri yazılı ve sözlü soru, genel görüşme, Meclis araştırması, gensoru ve Meclis soruşturmasıdır. Teklifte gensoru dışında bir küçük değişiklikle bu denetim yetkileri korunmuştur.

Mevcut yetkilerden sözlü soruya teklifte yer verilmemiştir. Sözlü soru başbakan ve bakanların, milletvekillerinin istemi üzerine Meclis kürsüsünden daha önce iletilmiş sorulara cevap vermesi şeklindeki bir denetim yoludur. İç tüzüğe göre belli bir süre sözlü olarak sorulan sorulara cevap verilmediği takdirde bunlar yazılı soruya çevrilerek ilgili yetkilinin yazılı olarak soruyu cevaplayabilmesi mümkündür. Dolayısıyla sözlü soru hükümet üyeleri istedikleri takdirde işleyebilen bir mekanizmadır. Bu mekanizmaya teklifte yer verilmemesinin nedeni ise başkanlık sistemlerinde yürütmenin yasama faaliyetlerine katılımının sınırlı olmasıdır.

Bu çerçevede 21.01.2017 tarihinde kabul edilen ve 11.02.2017 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 6'ncı maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim yolları başlığını kaldırmış olup; Meclis, 2019 yılında yapılacak T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanlığı seçiminden sonra Meclis araştırması, Genel görüşme, Meclis soruşturması ve Yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanacaktır (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>).

### 1.3.1.1.1. Soru

Yasama organının anayasal olarak görevlendirildiği konularda işlem yapabilmesi için ilk unsur bilgi edinmedir. Bilgi edinmek bir hak olduğu gibi aynı zamanda zorunluluk ögesini de içinde barındırır. Milletvekillerinin yasama işlemlerini yerine getirirken sağlıklı bilgilere ihtiyacı vardır. Yasama organının yeterli bilgiye sahip olmadığı bir konuda yapacağı yasama faaliyeti ile faaliyetlerine yönelik bilgi sahibi olmadığı bir konuda yürütmeyi sağlıklı bir şekilde denetlemesi de mümkün olmayacaktır (Bülbül, 2009: 2).

Bu sebeple T.B.M.M. üyeleri belli konularda hükümetten bilgi almak için başbakan, ya da bakanlardan soru sorabilirler. Milletvekillerinin, T.B.M.M.'nin 100. Maddesi çerçevesinde Meclis Başkanına da soru yöneltebilmeleri mümkündür. Anayasanın “Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” kenar başlığını taşıyan 98. Maddesi, soruyu denetim yolları arasında saydıktan sonra, ikinci fıkrada şu tanımlı yapmaktadır. “Soru, Bakanlar Kurulu adına sözlü ve yazılı olarak cevaplandırılmak üzere başbakan ve bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.” Aynı maddenin son fıkrası ise, soru önergesi ile ilgili diğer ayrıntıların İçtüzük ile belirleneceği hükmü yer almaktadır ([http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)).

Sözlü soru, bir milletvekilinin, hükümet etkinlikleri ile ilgili belirli bir konuda başbakan ya da ilgili bakan tarafından hükümet adına T.B.M.M. Genel Kurulunda cevap niteliğinde resmi bir açıklama yapılması üzerine önerge sahibi ile soruyu cevaplayan bakan arasında ikili bir görüşme ortamı sağlayan denetim yoludur.

Yazılı soru ise, hükümet adına başbakan ya da ilgili bakanın imzasını taşıyan resmi, bir açıklama niteliğinde yazılı bilgi alınmasını sağlayan bir denetim yolu olarak tanımlanmaktadır (İba, 2010: 186-188).

Yasama denetimi yöntemlerinden olan sorunun bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Örneğin, soru kısa, gerekçesiz olmalı ve kişisel görüş ileri sürülmemelidir. Yazılı soru önergeleri ise yüz kelimedenden fazla olmamalıdır. Ancak uygulamada yüz kelimedenden fazla yazılı sorularda gündeme alınmaktadır. Ayrıca soru



önergeseine belge de eklenmez. Sorunun konusu açık ve belli olmalıdır. Muğlak ifadeler içeren, konusu tam olarak anlaşılamayan ve yoruma açık olan soru önermeleri kabul edilmez. Bir diğer husus ise milletvekillerinin her konuda soru sormayacağıdır. Kişisel ve özel yaşama ilişkin konular ile başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan ve tek amacı istişare sağlamaktan ibare olan konularda soru önergesi verilemez (<https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>).

2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile sözlü soru uygulaması yürütme organının, yasama faaliyetlerine katılımının sınırlı olması nedeni ile ve yasama meclisinde mevcudiyeti bulunmayan bakanlara sözlü soru sorma imkansızlığından dolayı sözlü soru uygulaması kaldırılıp yerine yazılı soru uygulaması getirilmiştir. Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>).

#### **1.3.1.1.2. Genel Görüşme**

Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren sorunların, milletin temsilcilerinden oluşan, ülkenin en yetkili organında ele alınması çok doğru ve gerekli bir düzenlemedir. Tanımından da anlaşılacağı üzere, genel görüşme toplumu ilgilendiren her konuda açılabilir. Anayasa bu konuda bir sınırlama getirmemiştir (Yasin, 2011: 62).

İçtüzüğün 102. Maddesi, genel görüşme açılmasının hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından istenebileceğini, genel görüşmenin açılıp açılmamasına ilişkin kararın Genel Kurul tarafından verileceğini hükme bağlamıştır. “Genel Görüşme İçin Özel Gündem” kenar başlığını taşıyan İçtüzük 103. Madde ise, genel görüşmenin açılmasına karar verilmesi durumunda genel görüşme gününün bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edileceği, genel görüşmenin başlayacağı günün, görüşme açılmasına karar verilmesinden

itibaren kırk sekiz saatten önce ve yedi tam günden sonraya bırakılmayacağı hükmünü getirmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>).

Genel görüşe iki ayrı işleve sahipti. Bunlardan ilki denetim işlevidir. Toplum ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren hükümet uygulamaları için yapıldığı zaman, bir denetim faaliyetinden söz edilebilir. Örneğin, hükümetin izlediği ekonomik politika hakkında bir genel görüşme önergesi verilmişse, hükümetin ekonomi politikasının denetlenmesi söz konusu olabilir. İkinci işlev ise, bilgi edinmedir. Hükümetin sorumluluğunda olan gelişmeler hususunda milletvekilleri bilgi edinmek amacıyla bu yola başvurabilirler (Yasin, 2011: 64-65).

### **1.3.1.1.3. Meclis Araştırması**

Meclis Araştırması, T.B.M.M. İçtüzüğü'nün 104. Ve 105. Maddeleri ile düzenlenmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>). Buna göre, “Meclis araştırması, Anayasanın 98. Maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yapacağı incelemedir. Araştırma istemi önergesi beş yüz kelimedenden fazla ise önerge sahipleri beş yüz kelimeyi geçmemek üzere özetin eklemek zorundadır. Meclis araştırması açılmasında da genel görüşme açılması konusundaki hükümler uygulanır. Meclis araştırma komisyonunun raporu hakkında Genel Kurul'da genel görüşme açılır.”

Meclis araştırmasının 3 farklı yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki yasama araştırmasıdır. Yasama organının herhangi bir konuyu kanunla düzenlemeden önce, kendi üyeleri arasından seçerek oluşturduğu bir komisyon kanalı ile bilgi edinme, inceleme yapma faaliyetine yasama araştırması denir. Bu araştırmadaki amaç düzenleyeceği alanı araştırması, konuyu tanımasıdır. Görülüyor ki bu tür araştırma yasama süreci içinde yer alan bir olgu değildir. Yasama sürecinin dışında sonuçlandırılmış olup, araştırma sonucu kanun teklifi veya tasarısı görüşülmeye başlanırsa yasama süreci başlamış olacaktır.

Meclis araştırmasının ikinci şekli, siyasal araştırmadır. Yasama organının yürütme üzerindeki denetim yetkilerini kullanabilmesi için yürütme organının politikası, somut işlemleri hakkında bilgi edinmek gerekir. İşte, yasama organının bu

bilgileri edinmek için doğrudan doğruya kendisinin yaptığı inceleme siyasal araştırmanın kapsamına girmektedir.

Meclis araştırmasının üçüncü ve son şekli ise, yargısal araştırmadır. Yasama organının, yargısal nitelikteki bir takım yetkileri söz konusu olduğunda, bunları gereğine uygun bir biçimde yerine getirilebilmesi için bilgi sahibi olması ve bu bilgiler ışığında karar vermesi gerekmektedir. Yasama organının bu şekilde bilgi toplama faaliyeti ise yasama araştırmasının kapsamına girmektedir (Onar, 1977: 6-9).

Bu üç şeklin kapsadığı meclis araştırması komisyonlar eliyle yürütülür. Meclis araştırma komisyonu incelemesini tamamladığında meclise bir rapor sunar. Bu rapor hakkında Genel Kurulda genel görüşme açılır. Ancak görüşme sonunda herhangi bir karar alınması ve hükümetin sorumlu bulunması mümkün değildir. Araştırma, hükümet siyasetinin kusurlu yanlarını ortaya koymuşsa, bu inceleme bulgularına dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle, hükümetin siyasal sorumluluğu için adım atılmış olur. Yoksa meclis araştırması, doğrudan doğruya hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı değildir (Özbudun, 1998: 279).

#### **1.3.1.1.4. Meclis Soruşturması**

Meclis soruşturması, başbakanlık ve bakanlık görevinde bulunanlar hakkında sadece milletvekillerince yapılabilen görevsel suçlamalarla ilgili bakan veya başbakanın siyasal ve cezai sorumluluklarını sağlayan parlamenter bir denetim yöntemidir. Meclis soruşturması bir bakıma hükümetin siyasi olarak denetlenmesi olarak görülmektedir (İba, 1997: 48).

Meclis soruşturmasının, yargısal bir işlem olup olmadığı tartışmalıdır. Soruşturmanın bakanların cezai ve mali sorumluluklarının araştırılmasını hedef alan ve dolayısıyla bunların yetkili yargı mercileri tarafından yargılanmasına sebep olabilen soruşturmanın yargısal bir nitelik taşıdığı düşünülmektedir (Kapıcı, 2001: 36).

Meclisin iktidarı denetlediği en etkili denetim sistemi meclis soruşturmasının temel amacı görevi kötüye kullanmaları durumunda iktidar sahiplerinin hukuk önünde hesap vermelerinin önünü açmaktır. Bu durum hukuk önünde herkesin eşit olduğunu ve adaletin tecelli ettiğini göstermesi açısından önemlidir. Meclis soruşturması ile hukuki yönetim ilkesinin sağlanması hedeflenmektedir. Çünkü meclis soruşturmasıyla iktidarın mutlak yetkisi sorgulanmaktadır (Tunç, 2009: 9).

2017 yılı anayasa değişikliği ile Meclis soruşturması mevcut Anayasa'ya göre oldukça farklı düzenlenmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı için Meclis salt çoğunlukla suçlama yapabilecek ve üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile Cumhurbaşkanını Yüce Divan'a sevk kararı alabilecektir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>).

#### **1.3.1.1.5. Gensoru**

Gensoru, Bakanlar Kurulunun genel politikası veya bir bakan hakkında uyguladıkları politika veya gösterdikleri her türlü faaliyetler sebebiyle açılan bir genel görüşmedir. Gensoru, soru ve genel görüşmeden farklı olarak siyasi sorumluluğa yol açar. Bu yönü ile gensoru yasama organının hükümeti kontrolde en kuvvetli politik araçtır (Eroğlu, 1972: 297).

Gensoru olgusu kurumu ilk kez parlamento kurumlarının pek çoğuna kaynak olma özelliği taşıyan İngiltere'de değil, Fransa'da ortaya çıkmıştır. 1791 tarihli Fransız Millet Meclisi İçtüzüğünde gensorudan bahsedilmektedir (Özbudun, 1962: 73). Türkiye'de ise Cumhuriyet dönemi anayasalarının tamamında gensoru hükümlerine yer verilmiştir.

Gensorunun konusu Anayasa ve İçtüzükte belirtilmemiştir. Ancak netice itibarıyla hükümetin veya bakanların siyasi sorumluluğuna yol açan bu denetim mekanizmasının konusu da ancak hükümet veya bakanların icraatları olabilir. Hiç kimse yetkisi dışındaki konularda sorumlu tutulamayacağı ilkesi gereği gensoru önergesi de ancak hükümetin genel politikası veya bakanların sorumlu olduğu alanlar konularında verilebilir (Yasin, 2011: 55-56).

Gensoru önergesinin birincil amacının hükümetin siyasi sorumluluğunu ortaya koymak değil, konuya ilişkin açıklama yapmasını sağlamaktır şeklinde görüşler de mevcuttur. Bu açıdan bakıldığında gensorunun sorudan pek bir farkı olmadığı yargısına ulaşılabilir (İslam, 1966: 10).

2017 yılı anayasa değişikliği ile Meclisin bilgi edinme ve denetim faaliyetlerinden gensoru da sözlü soru gibi kaldırılmıştır. Yürütme organı olan Bakanların yasama organı içinden değil Cumhurbaşkanı tarafından Meclis dışından seçileceği için gensoru uygulaması da madde metninden çıkartılmıştır (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>).

#### **1.3.1.1.6. Yasama Denetiminin Eksiklikleri**

Parlamentolar toplumların yapısal ve kültürel özelliklerine göre birbirinden çok farklı işlevlere sahip olabilmektedir. Bazı parlamentolar siyasal arenada oluşturulmuş ulusal bir topluluk niteliği gösterirken, bazıları ise çoğunlukla başka platformlarda oluşturulan ve alınan kararları onaylama vazifesi gören kuruluşlar görünümündedirler. Çoğulcu demokratik rejimlerde parlamento üyeleri sadece gelecek nesilleri değil aynı zamanda gelecek seçimleri de düşünmek zorundadırlar. Gelecek seçimleri de düşünen parlamentonun yürütme organı ile ilişkisi ise gerginliğini her zaman koruyan bir konu olma özelliğini korumuştur (İba, 1997: 13-19). Bu açıdan kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler bakımından daima sorunlu ve üzerinde kafa yorulan nitelik göstermiştir.

Tarihsel süreçte yürütmeye karşı gücünü arttıran parlamentoların, devlet kavramının kazandığı yeni anlamlar ve kapsadığı yeni alanlar sonucu, yürütme ile olan ilişkilerinde büyük değişiklikler geçirmişlerdir. Gücünü monarkın hakimiyetinden alan kendisine karşı sorumlu yürütmeyi ve ona bağlı bürokrasiyi oluşturduktan sonra çeşitli toplumsal, ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı güç kaybetmeye başlamışlardır. Bürokrasinin ön plana çıkıp, devlet yönetiminde ağırlığını koyması da, parlamentoların güç kaybetmesinde rol oynamışlardır. Bu gelişmede ön plana çıkan unsur, devlet içinde yetkilerin sıkı hukuksal düzenlemelere göre kullanılmasını isteyen, mevzuata en ince ayrıntısına kadar uyulmasını

gerektiren, merkezîyetçiliğin olumsuz özelliklerinin asgariye indirecek bürokrasi olmuştur (Güler, 1996: 4).

Bürokratik örgütlenme sayesinde, hantal yapıları ile ün salmış parlamentolar siyasi güç kaybına uğrayarak yürütme gücü karşısında yeterli direnci gösterememişlerdir. Çağdaş, gelişmiş bir bürokrasinin özellikleri olarak sayılabilecek denetimin merkezîleşmesi, görevlerin farklılaşması, objektiflik, kesinlik ve gizlilik gibi unsurlar sayesinde yürütme organları yasama ile olan güç dengesinde dengeli bürokrasi lehine bozmuştur (Aykaç, 1997: 6).

Türkiye açısından bakarsak yasama-yürütme ilişkilerinde yürütmenin tarihsel süreçte gücünü artırma eğilimi gösterdiği hissedilmesine rağmen yasama, halen anayasal anlamda gücünü temerküz eden araç ve kurumlara sahiptir. Denetim konusunda yasamanın yürütme erkini denetlemesindeki hukuki araçlara ayrıntılarla incelerken bahsedildiği gibi soru, genel görüşme ve meclis araştırması yasamanın denetim sürecindeki bilgi edinme araçlarıyken meclis soruşturması ve gensoru ise bilgi edinme özelliğini aşan bir şekilde siyasi sorumluluğa hükmeden araçlardır.

Yasama üyeleri, sayılan hukuki araçları kullanırken karşılaştıkları en büyük sorun, gittikçe karmaşıklaşan ve teknik özellikler gösteren bürokratik aygıtın anlaşılmasını sağlayacak yetkinlikte olmamalarıdır. Denetim teknik bir işlev olduğu için her yasama üyesinin denetimin teknik özelliklerini bilmesi ve ona göre denetim faaliyeti yapması beklenemez. Bu problem her ne kadar yasama meclislerinde kurulan teknik komisyonlar sayesinde aşılmakta ise de gittikçe karmaşıklaşan ve çeşitli alanlarda uzmanlık bilgisi isteyen problemleri kavramada problem oluşturmaktadır. Ayrıca bürokrasinin doğasındaki gizlilik ve kapalılık eğilimleri ve bu eğilimin yasal düzlemde korunması yasama denetiminde parlamenterlerin bilgi kanallarını azaltmaktadır.

Yapısal siyasal özellikler yasama denetiminin gücünü etkileyen unsurlardandır. Örneğin güçlü siyasal partilerin bulunduğu sistemlerde parti disiplininin sıkı olması milletvekillerinin rahat hareket etmesini engellemektedir. Partisinin isteğine göre hareket eden parlamenterlerin yürütme organını üst

yönetimini oluşturan siyasi iktidarı objektif bir şekilde denetlemesi mümkün olmamaktadır. Böyle bir parti sisteminin olduğu siyaset platformunda etkili bir denetimin olmaması doğal bir olgudur (Özer, 1999: 48).

Ayrıca kamusal faaliyetlerin nicelik ve nitelik olarak artış göstermesi parlamentoların iş hacimlerini artış göstermesine neden olmuştur. Bu durum yürütme organını bazı faaliyetleri yasama denetiminden çıkarma fırsatı vermiştir. Anayasalarda yürütmenin yasamadan özerk alanlara sahip olması örneğin kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ve buna benzer yetkiler yürütmenin yasama denetiminden daha farklı denetim arayışlarına neden olmuştur (Köse, 1999: 68).

### **1.3.1.2. Yargı Denetimi**

Hukuk, kişiler ve kişiyle devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen ve devletçe, kanunlara göre yaptırıma bağlanan kurallar bütünüdür. Hukuk, bir kişi ya da kuruma yapabilme, hak talebinde bulunma yetkisi ve hakkı verir, aynı zamanda kurumların ve bireylerin yapamayacaklarının ya da yapabileceklerinin sınırlarını belirleyerek özgürlük alanlarını gösterir. Ancak hukukun bu özelliklerinin yaşam geçmesi hukukun üstünlüğünün kabulü ile mümkündür. Hukukun üstünlüğü, yasama ve yürütme işlemler karşısında son sözü hukukun söylemesi, başak bir ifade ile devletin hukukla sınırlı olmasıdır. Devletin yasama, yürütme ve yargı organları hukukla sınırlı olduğu sürece kişinin temel hak ve özgürlükleri güvence altına alınmış olur ve keyfi yönetimin önüne geçilmiş olur (Aliefendioğlu, 2001: 29-30).

Çağdaş bir devletin en temel ön koşulu ve hukukun üstünlüğünün gerçekleştirilmesinin en somut ifadesi hukuk devleti olmaktan geçmektedir. Hukuk Devleti olmanın şartı ise Anayasa Mahkemesinin bir kararında belirtildiği gibi, yönetilenlere hukuk güvencesi sağlamaktan geçmektedir (Anayasa Mahkemesi, E:1992/22 K:1992/40). Anayasa Mahkemesinin hukuk devletini tarif eden daha geniş tanımında ise, hukuk devletini, bütün işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu başlıca geçerlik koşulu bilen, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarının egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan hak ve

özgürlüklerini koruyup güçlendiren, Anayasa'ya ve hukuk kurallarına bağlılığa özen gösteren, tüm işlem ve eylemleri bağımsız yargının denetimine açık bulunan ve kanunların üzerinde Anayasa ile kanun koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir şeklinde tanımlamıştır (Anayasa Mahkemesi, E:1993/21 K:1993/30).

En genel tanımıyla, bir devletin ülkesi içinde vatandaşları ile yönetim arasında çıkan veya yönetim birimlerinin kendi aralarında çıkan uyuşmazlıklara idari uyuşmazlık ve idari uyuşmazlıkların hukuki çözümünü sağlayan yargıya da idari yargı denilmektedir.

Kişilerin kendi aralarında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde en etkili ve nesnel yol yargı yerlerinin işe karışmaları ve anlaşmazlıkları gidermeleridir. İdare ile idare edilenler arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde de en etkili ve nesnel yol, kişiler arasındaki uyuşmazlıklardan farksız olarak yargı yerlerinin işe karışmaları ve idarenin eylem ve işlemlerini yargı denetimine tabi tutmalarıdır (Gözübüyük ve Tan, 2007: 965).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 125. maddesi "İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır." hükmü idarenin, yönetilenler aleyhine hukuk dışı eylem ve işlemlerine karşı anayasal sınırlar içerisinde her türlü girişimin yapılabileceği anlayışını getirmiştir. Yine Anayasanın 138. Maddesi, yasam ve yürütme organları ve idarenin mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organlar ve idarenin, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremeyeceğini ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceğini hüküm altına alarak idarenin keyfi yönetim göstererek kötü yönetim uygulamaları gösteremeyeceğini ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerine dokunamayacağını garantisini vermiştir.

Yargısal denetimin en temel özelliklerinden biri ve gücü denetim olgusunun doğasından kaynaklanmaktadır. Denetim, yönetsel işlevin içeriğinde anlamı olan ve saklı bir özellik göstermektedir. Bu sayede yönetsel işlevin etkinliğini sağlayacak önlemlerin alınması da yönetsel bir nitelik göstermektedir. Ancak karar organı bu



işlevi yerine getirdiği gibi iş bölümünün doğası gereği ayrı bir organ tarafından da yerine getirilmesine ihtiyaç duyulmuştur.

Ayrı bir yönetsel yargı sistemine sahip olmayan ülkelerde, yönetim içinde olmakla birlikte kendilerine özerk konum sağlamış denetim organları bulunmaktadır. Bundan hariç ayrı bir yönetsel yargı sistemi olmasına rağmen yönetim içinde özerk konuma sahip örgütler de bulunmaktadır. Gerçekten yönetsel yargının gelişim tarihine baktığımızda, yönetimin yargısal denetiminin önceleri yönetsel kuruluşlar eliyle yapıldığı, giderek bunlara özerklik tanındığı daha sonraki aşamada ise tam bağımsız yargısal örgütler konumuna geldiği görülmektedir (Akıllıoğlu, 1990: 7).

Eski Yunan'da mutlak bir güç olan devlet her şeyin üstünde yer aldığı için devleti temsil edenlerin işlemlerinden dolayı yargılanması söz konusu bile değildi. Bu düşünce Ortaçağ'da dahi sürmüştü ve devlet, kamu hayatı, özel hayat tüm alanlara müdahale yetkisine sahip olmaya devam etmişti. Bu dönemlerde halkın, devlet gücünün sınırlandırılması ve denetimine dair bir düşüncesinin olmadığı bir gerçekliktir. Devleti idare edenlerin de ilahi kanunlara tabi olduğu, bu nedenle ilahi kanunlara aykırı hareket etmeleri halinde onlara karşı gelinebileceğine dair ilk fikir Thomas d'Aquine tarafından ortaya atılmıştır. Daha sonra bu düşünce Fransız İhtilali'nin temelini atarak hukuk devletine giden yolu aralamıştır (Konan, 2013: 6).

Adli yargıdan ayrı ve bağımsız bir idari yargı sisteminin varlık nedeni, kamu hizmetlerinden doğan anlaşmazlıkların yapılarındaki özellikler, bunlara uygulanacak kuralların hukuki ve teknik bir nitelik taşıması, özel hukuk ile idare hukuku arasında büyük bir bünye, esas ve prensip farkının var olması, idari işlemlerin, idare hukuku alanında uzmanlaşmış ve kamu hukuku alanında bilgi ve tecrübe edinmiş hakimlerce denetlenmesinin zorunluluğunun anlaşılması ve son olarak uyuşmazlık alanlarının adli ve idari hukukta farklı olması sayılabilir (Şenlen, 1994: 402).

Türkiye açısından değerlendirildiğinde İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. Maddesinde yer alan düzenlemeye göre, idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden hukuki denetime tabi tutulacağı, ancak bu unsurlarda hukuka aykırılık bulunup bulunmadığını denetleyecek olan mahkemenin idari işlem

niteliğinde karar veremeyeceği gibi idari işlemin yerindelini de denetleyemeyeceği kabul edilmektedir. Ancak özellikle sebep ve maksat öğeleri yönünden yapılan hukuki denetlemenin zaman zaman yerindelik denetimi ile olan sınırları ihlal ettiği konusu eleştirilere konu olmaktadır (Şen, 2013: 1625).

Türkiye’de adalet ve yönetsel mahkemeler ayrıldığı gibi, yönetsel yargı da kendi arasında askeri yönetsel yargı ve sivil yönetsel yargı olarak ayrılmaktadır. Sivil yönetsel yargı da İdare Mahkemeleri, Vergi Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay olmak üzere kendi arasında işbölümü halindedir. Türkiye’de idare ve Vergi Mahkemeleri genel görevli mahkemelerdir. Bölge İdare Mahkemeleri ise İdare ve Vergi Mahkemelerinin verdikleri kararlara karşı itiraz mercii olarak bakmakta, bu şekilde bazı uyuşmazlıklar Danıştay’a gitmeden Bölge İdare Mahkemeleri tarafından çözüme kavuşturulmaktadır (Gözübüyük, 2010: 33).

Anayasa’da öngörülen yüksek mahkemelerden biri olan Danıştay, Anayasanın 155 inci maddesine göre, yürütme organına yardımcı bir inceleme, danışma ve karar organı olmanın yanı sıra, yönetimin yargı yolu ile denetlenmesinde etkin ve önemli görev yapan bir kuruluştur.

Ayrıca tarihsel süreçte gelinen noktada Danıştay’ın idari görevleri ile yargı görevleri birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış ve her iki görevi yürütecek daireler birbirinden tamamen ayrılmışlardır. Yönetimin yargı yolu ile denetlenmesi görevini idare ve vergi mahkemeleri ile birlikte Danıştay’ın dava daireleri yürütmektedir (<http://www.danistay.gov.tr/tarihce/tarihce1.html>).

İdarenin yargısal denetiminde üç türlü denetim yöntemi belirlenmiştir. Maddi yönden denetim, nitelik yönünden denetim ve uygunluk denetimidir. Maddi denetimde, idarenin kararına dayanak teşkil eden olayların gerçekten var olup olmadığının denetimidir. Nitelik denetiminde, idari eylem veya karar ile bu eylem veya karara altlık oluşturan arasındaki dengenin olup olmadığı denetlenir. Uygunluk denetiminde ise alınan kararların olaylara tam olarak uyup uymadığı kontrol edilir (Özer: 1992: 5-6).

Ancak bu denetimlerde idarenin takdir yetkisi olgusu denetimlerin karmaşık bir özellik göstermesine neden olur. Mevzuatın kurala bağlamadığı, uygun işlem ve eylemin yapılmasını idarenin serbest seçimine bıraktığı takdir yetkisi alanların denetiminde ise, asgari denetim, normal denetim ve azami denetim olmak üzere üç yöntem uygulanmaktadır. Asgari denetimde, idarenin sahip olduğu takdir yetkisi asgari ölçüde denetlenmekte hukuki bir hatanın işlenmiş olup olmadığının, yetki saptırmasının bulunup bulunmadığının denetimidir. Normal denetimde ise, asgari denetimden farklı olarak idarenin belirttiği sebeplerin, idari işlem ve karar almayı gerektirecek düzeyde olup olmadığı kontrol edilir. Azami denetimde ise, idarenin ileri sürdüğü nedenlerin ve delillerin sübjektif analizi yapılır (Özer, 1992: 11-12).

#### **1.3.1.2.1.Yargı Denetiminin Eksiklikleri**

Yargı denetimine getirilen en önemli eleştiri noktalarından biri, yargılama sürecinin çok biçimsel olması, biçimsel koşulları bilmeyen ya da gereği gibi yerine getirmeyenlerin haklarını kaybetme tehlikesi ile karşılaşmaları, yargı düzenindeki terim ve kavram kargaşasının olması, ayrıca hukuk dilinin de hukukçu olmayan bireylerce anlaşılmasının hak kaybının boyutlarını daha da büyüttüğü herkesin üzerinde hemfikir olduğu konuların başında gelmektedir.

Bir diğer eleştiri ise, yargı organlarına başvurular arttıkça mahkemelerin işinin çoğaldığı, bu nedenle hakimlerin, anlaşmazlıkları gereken şekilde inceleme olanağı bulamadıklarıdır. İdarenin ve idarecilerin sorumluluktan kurtulmak ve uzun süreli yargı sürecine dahil olamamak için inisiyatif almak konusunda isteksiz davranması da tüm bu eleştirilerin bir şekilde sonucu olmaktadır (Tutal, 2014: 69-70).

Ayrıca, yargısal denetim, yönetimin yargı yolu ile denetiminin kişilere sağladığı güvene ve yarara karşılık, yönetimin işlerini ve kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirmektedir. İdarenin yargısal denetime tabi tutulması sırasında yargı mercii idarenin içinde bulunduğu koşulları konusundaki bilgi eksikliği veya şartları itibari olarak değerlendirmesi idarenin işleyişini aksatabilir. Bunun gibi idare aleyhine çok sayıda dava açılması ve sonuç olarak idarenin yargı önüne çok sık

gelmesi idarenin görevlerini gereği gibi yerine getirmedeği ve kötü yönetim algısını vatandaşa yansıtmasına sebep olmaktadır. Bu ise sonuç olarak yönetim-yönetilen arasındaki güven ilişkisini zedelemektedir (Kaya, 1995: 393).

Uygulamada karşılaşılan diğer bir sorun ise idari yargı yönteminin pahalı oluşudur. Bireyin şikayet yoluyla yargı yerlerine başvurabilmeleri için belli süreçleri takip etmeleri gerekmektedir. Hukuk kurallarının karmaşıklığı ve çeşitliliği karşısında kendilerini hukuk karşısında güçsüz hisseden vatandaşın şikayetlerini profesyonel yardım almadan yürütmesi zorlaşmaktadır. Bu yüzden avukat tutmak gibi mali külfet getiren işlemlerin vatandaş tarafından yüklenilmesi idari dava açmadaki isteksizliğinin nedenleri arasındadır.

Sistemin eleştiriye açık eksik görülen yönlerinden biri de yargısal denetimin etkinliği ve etkililiğidir. Türkiye’de yargısal denetimin üzerinde gerçekleştiği idare alanında hukukun üstünlüğün sağlanamadığı, aksine idari yargı sisteminin ağır iş yükü altında ve idarenin direnciyle karşı karşıya kaldığı gözlemlenmektedir. İdareyi temsil eden yetkilileri dahi yargının kararlarını icraata engel olarak yorumlamakta ve siyasi olarak görme eğilimi olarak nitelendirmektedirler. Yöneticiler hukuka bağlı kalmakla iyi bir yönetici olunamayacağı inancıyla yetişmekte ve hukuk dışı bazı uygulamaların iyi yönetimin gerekleri olan geleneksel inancı paylaşmaktadırlar ve yönetsel yargı kararlarını sindirememektedirler. Saydığımız bu nedenler aslında yönetim kültürümüzden kaynaklı uygulamalar ve bu örgütsel iklimde yetişen yöneticilerin tavrından kaynaklanmaktadır (Ünlüçay, 2003: 2).

### **1.3.1.3. Yönetsel Denetim**

Türk kamu yönetiminde işlerliği olan ve 1982 Anayasası’nın 98, 99 ve 100 üncü maddelerinde yer alan “T.B.M.M.’nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları” başlıklı maddeleri ile somutlaşan yasama denetimi ile 125 inci maddesindeki “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” ifadesi ile temellenen yargısal denetim türleri genellikle hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olup yönetin başarı kriteri olarak görülen ve değerlendirilen tam bir yerindelik

denetimi yapmamaktadırlar. Bu açıdan yerindelik denetimi teorik olarak tam olarak yönetsel denetim ile hayat bulmaktadır.

Bu açıdan yönetsel denetim, kurum üyelerinin zamanında doğru yerlerde, gerekli ve doğru işleri yapmaları amacını gütmektedir. Başka bir deyişle denetim kurum içinde gerçekleşen performans ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi arzu edilen performans arasında uygunluğu sağlamak için yapılmaktadır. Eğer bir kurum, amacını göz önünde bulundurarak ne yaptığı ile ne yapması gerektiğini karşılaştırıyor ve eğer varsa yanlışları ya da sapmaları bulup onları doğrulamak ya da sapmayı azaltmak için eylemde bulunuyorsa bu kurum eylemlerini denetliyor demektir (Ergun, 2004: 333).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'da yönetsel denetim, “örgütsel eylemlerin ve işlemlerin öngörülen amaçlar doğrultusunda benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir. Denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır. Denetim yoluyla örgütsel işleyiş sürekli olarak izlenip eksik yönler belirlenerek, örgüt amaçlarından sapmalar engellenir ve daha sağlıklı bir işleyiş geliştirilmeye çalışılır. Bu anlamda denetim, yönetim sürecinin en önemli halkalarından birisi olarak düşünülebilir. Buna göre, etkili bir denetimin önkoşulları; amaçlarda açıklık, amaçlara uygun bir örgütlenme ve eylem planları ile işleyiş düzenidir. (TODAİE, 1991: 41-44)” biçiminde tarif edilmiştir.

Yönetsel denetimin etkin olarak gerçekleştirilmesi için bazı ilkelerin kabul edilip uygulanması gerekmektedir (Örnek, 1991: 14):

- Denetleme işlerinde geleceğe dönük çalışma ve hataları önleme birinci planda, kusur bulma ve geçmişteki işleri denetleme ikinci planda yer almalıdır.
- Denetleme hizmeti, koordinasyonu, haberleşme ve etkileşimin rasyonel yürütmesi için merkez-taşra arasında sistemli bir köprü rolü üstlenmelidir.
- Denetim elemanlarının tecrübe ve kararlarından üst kademe yöneticilerinin önem verip yararlanmaları sağlanmalıdır.

- Denetim faaliyetlerinde rehberlik, görevsel önderlik, problem çözme eğitimlerine önem verilmelidir.
- Denetim standartları olarak hukuki ve idari mevzuat ilgililere müfettişler ve denetim elemanları vasıtasıyla eğitim yoluyla öğretilmelidir.
- Denetleme görevleri tüm devlet örgütlenmesi içinde bir sisteme sahip olmalı ve sistemsizlikten kaynaklı kırtasiyecilik bitirilmelidir.

Türk kamu yönetimi açısından bakarsak, yönetsel denetim, karmaşık bir örgütlenme anlayışı çerçevesinde görüntü vermektedir. Örgütlenme konusunda tek ve ortak bir ölçüt bulunmamaktadır. Kamu kuruluşlarının başında bulunan yönetim makamı kuruluş tüzüklerine bağlı olarak denetim konusunda yönetmeliklerinde ayrıksı örgütlenmelere gidebiliyorlar. Bu şekilde bir kamu kuruluşu kendini yine kendi eli ile denetlerken, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilmektedir. Kamu kuruluşunun kendi kendine denetlemesinde kullanılan yönetsel denetim türü hiyerarşik denetim olarak adlandırılmaktadır. Başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenme yöntemine ise vesayet denetimi adı verilmektedir.

Hiyerarşi ilişkisi, üstün asta emir vermesini, astı yönlendirmesini içerir. Ast, yapacağı işlem ve eylemleri sadece yasaların kendisine yüklediği biçimde ve yasa ile doğrudan ilişkisi nedeni ile değil, yasa ile arasına girmiş bulunan üstünün vermiş olduğu emir doğrultusunda da yapmak zorundadır. Dolayısıyla, üstün bu noktadaki anlayışı, astın anlayışından hukuksal açıdan daha etkili olmakta ve astı bağlamaktadır (Özay, 1996: 150).

Hiyerarşik denetim sürecinde hiyerarşik üstün kim olduğu ve hiyerarşik denetimde uygulanacak usuller örgütlerin kuruluş kanunlarında belirlenmiştir. Merkezi yönetim birimleri açısından bakarsak ülke düzeyinde yürütülmesi gereken tüm hizmetler bakanlıklar biçiminde örgütlenmiştir. Dolayısıyla merkezi idare teşkilatının hiyerarşik düzeyinin tepesinde bakan bulunmaktadır. Anayasanın 12 inci maddesinin 2 inci fıkrası “Her bakan kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumludur.” kuralını koymakla her bir bakanın kendi örgütünün hiyerarşik amiri olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bakan en yüksek hiyerarşik amir olmakla birlikte hiyerarşi yetkisi sadece bakan tarafından

kullanılmaz. Bu yetki aynı zamanda hiyerarşi düzeninin her bir kademe ve basamağında yer alan üst derece amirler tarafından da kullanılır. Yerinden yönetim kuruluşlarına baktığımızda 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 30 uncu maddesine göre vali, il özel idaresinin başı olup, il özel idaresinin tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Vali, il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek görev ve yetkisine sahip bulunmaktadır (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>). 5393 sayılı Belediye Kanununun 38 inci maddesine göre belediyelerde belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek görev ve yetkisine sahiptir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>). 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 18 inci maddesine göre ise büyükşehir belediyelerde büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliği temsile yetkili kişi büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı en üst amir olarak sevk ve idare etmek görev ve yetkisine sahiptir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.doc>).

1982 Anayasası'nın 123 üncü maddesinde "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." denmektedir. Türkiye'de yönetim teşkilatı merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasları çerçevesinde örgütlenmiştir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında kamu tüzel kişiliğine sahip örgütlerdir. Anayasanın 123 üncü maddesinin birinci fıkrasında geçen "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir." ibaresini ikinci fıkradaki yönetsel örgütlenmenin farklı örgütlenmesi ile beraber düşündüğümüzde idari bütünlüğü sağlamak için yapılan denetim faaliyetleri vesayet denetimi vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir.

İlk olarak 1982 Anayasası'nın 127 inci maddesinin beşinci fıkrasında geçen "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."

şeklindeki düzenleme ile kanuni metinlerde yer alan vesayet denetimi, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarını denetlemesinin yöntemi olmuştur.

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu bir şekilde çalışması için bu tür bir denetime ihtiyaç duyulmaktadır. Vesayet terimi özel hukuktaki anlamıyla yeteneksizliği ifade etmesine rağmen aslında yerinden yönetim kuruluşlarının bir yeteneksizliğinden dolayı bu isim verilmemiştir. Daha çok anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğünü sağlamak için farklı özerklik yapılarına sahip kuruluşlar arasındaki bağlantıyı sağlamayı ifade etmek için kullanılmaktadır (Akçakaya, 2000: 190).

Merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesini hayata geçirmek için kullandıkları vesayet yetkileri kanunlarla belirlenir. Vesayet makamları her istediği konuda denetim yapamazlar. Kanunun çizdiği sınırlar içinde denetim yetkilerini kullanırlar. Merkezi yönetim, yerinden yönetim birimleri üzerinde işlemleri onaylama, iptal etme, bozma, yargıya taşıma, erteleme şeklinde işlem den önce veya sonra denetleyebildiği gibi, organlar ve personel konusunda da denetleme yetkileri bulunmaktadır (Aktalay, 2011: 111).

Yönetsel denetim yetkisi kural olarak anayasa ve kanundan doğmakla birlikte bazen böyle bir yetki kanunda yer almamasına rağmen yönetimin hukukunun genel prensiplerinden ve yönetsel denetimin mahiyetinden kaynaklanmaktadır. Yönetsel denetim yetkisi, anayasa ve kanunlar tarafından verildiğinde genellikle denetim yetkisinin nasıl kullanılacağı tayin edilmekte, sınırları belirlenmektedir. Yönetsel örgüt, kanundan doğan denetim yetkisinin yanında kanundan doğmayan denetim yetkisine de sahip bulunmaktadır. Ayrıca kanunda yer almayan farklı yöntemler de denetleme faaliyetlerine kaynaklık etmektedir. Genelge, yönerge, izahname, sirküler, açıklama, tebliğ veya genel emir gibi çeşitli adlar altında yazılı metinler göndererek alt kademe yönetim birimlerinin bu işlemler doğrultusunda işlem tesis etmeleri ve eylemde bulunmaları istenmiş olabilir.



Ayrıca, hiyerarşik açıdan üst yönetsel örgüt, yeterli bilgi ve donanımdan yoksun daha alt kademe yönetsel örgüte mütalaa bildirmekte ve tavsiyede bulunmakta ve bu şekilde yardımcı olarak yol göstermektedir. Bu şekilde aslında hiyerarşik veya vesayet şeklinde olsun dolaylı bir denetim faaliyeti gerçekleşmiş olmaktadır (Ünal, 2013: 45).

#### **1.3.1.3.1.Yönetsel Denetimin Eksiklikleri**

Yönetsel denetim örgütlenmesinin ve yöntemlerinin kurumsallaşamaması ve çok sık değişmesi denetim konusundaki tutarlılığı ve belirliliği yok etmektedir. Özellikle Merkezi örgütlemeye, Türk kamu yönetiminin geleneksel koyu merkeziyetçi anlayışı gereği denetim anlayışındaki yansıması olan merkeziyetçiliğin denetim yetkisinin merkezde toplanmasına ve alt birimlerdeki denetimin sağlıklı işlemesine neden olmaktadır. Denetim birimlerinde çalışan personelin denetim kökenli olması ve kurum motivasyonuna sahip olmaması da yönetsel denetimden beklenen faydanın gelmemesine yol açmaktadır (Kuluçlu, 2006: 22).

Yönetsel denetimin bir diğer eksik veya hataya yol açan konularından biri hiyerarşik yetkinin doğasından kaynaklanan karmaşıklığıdır. Bir kamu örgütü ne kadar çok personel barındırıyorsa ve o örgütte ne kadar çok alt birim mevcutsa o kurumdaki üst yönetici alttakileri o kadar az tanımış olacak ve olayları takip etmekte güçlük çekecektir. Bu durum ise denetim sürecinde gözden kaçan noktaların artmasına neden olmaktadır (Özden, 2010: 88-89).

Toplumsal yaşamın belirli bir düzen içinde devamı için gerekli hizmetleri sağlamakla yükümlü kamu yönetiminin, bu işlevi nedeni ile kendisine tanınmış olan yetkileri hukuk kuralları ve toplum yararına uygun, halkın beklentilerini karşılar bir biçimde kullanmaları, hukuk devletinin ve demokratik yaşamın bir gereğidir. Yönetimin her türlü eylem ve işleminin denetime açık olması ve kamu gücünün amacı dışında kullanılması karşısında vatandaşlar için koruyucu mekanizmalar oluşturulması demokratik bir yönetim anlayışının başlıca unsurlarından biridir. Bu amaçla iç ve dış denetim kapsamında kamu yönetiminin tüm hareketleri denetime tabi tutulmaktadır.

Güçlü bir idarî yargı rejimine sahip olan Türkiye’de anayasaya göre idarenin her türlü eylem ve işlemine yargı yolu açıktır. İdare; yargı yoluyla, yani idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri, Danıştay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, kısmen de adalet mahkemeleri yoluyla denetlenmektedir. İdarî yargının yanında ayrıca güçlü bir idarî denetim sistemi vardır, bütün idarî birimlerin teftiş kurulları, disiplin kurulları bulunmaktadır. Tüm bunların dışında yürütmeyi hükümet ve bakanlar aracılığı ile siyasi olarak denetleyen yasama denetimi vardır.

Yasama, yargı ve yönetsel denetimi farklı özelliklere sahip olmasından dolayı mukayeseli avantajları ve dezavantajları vardır. Milli iradenin meclise çoğulcu bir şekilde yansıdığı durumlarda parlamento etkin bir siyasi denetim yapabilme potansiyeline sahipken, masraflı, prosedürel özellikleri olan ve uzun yargılama süreleri gibi dezavantajlarına sahip yargısal denetim ise vatandaşlara daha fazla güven veren bir yapıya sahiptir.

### **1.3.2. Türk Kamu Yönetiminde Denetim İşlevi Gören Kurum ve Kuruluşlar**

Türk kamu yönetimindeki denetim yöntemleri ve bu yöntemler içinde aktif bir şekilde denetim faaliyetine katılan o denetim yönteminin klasik kurum ve kuruluşları dışında kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği anayasal konumlarından kaynaklı yasama, yürütme ve yargı organları arasında ince bir denge üzerinde kurulan ve görev yapan yardımcı diyebileceğimiz denetim organları da mevcuttur. Bunların arasında en önemlileri T.B.M.M. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu, Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay ve Başbakanlık Teftiş Kurulu bulunmaktadır.

#### **1.3.2.1. T.B.M.M. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu**

Yasama denetiminin özelliklerini, yöntemlerini ayrıntılı bir şekilde incelerken eksik yönleri ve eleştiriye maruz kalan noktalara işaret edilmişti. Yasama denetimi incelenirken kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmiş olduğu sistemlerde parlamento denetiminin öneminin inkar edilemeyeceğinin ancak parlamentonun denetiminin kendisinden beklenen denetim fonksiyonlarını yerine getiremeyecek özelliklere sahip

olduğundan bahsedilmişti. Parlamento denetimi konusunda eleştirilerin odak noktası, kararların kapalı kapılar ardında alınması, lider sultanın hakim olması ve temsil krizinin yaşanması gibi sorunlar oluşturmaktaydı (Bayramoğlu, 1988: 58).

İnsan hakları gibi dinamik bir konunun klasik parlamenter denetim yolları ile denetlenmesi konusunda ortaya çıkan parlamenter denetimin doğasından kaynaklı sorunların çözümünde 1990'lı yıllar itibariyle yeni denetim yöntemleri arayışı başlamıştır.

1987 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapması üzerine insan hakları konusu yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Devletin devamlı olarak insan hakları ihlallerine karıştığı iddiaları insan hakları alanında yapılan çalışmaları da gölgelemektedir. 1990'lı yıllarda insan hakları ihlallerinin ve insan hakları alanında çalışmaların parlamento aracılığıyla denetlenmesi amacıyla T.B.M.M. bünyesinde bir komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Komisyonun kurulması gerekçesinde ise, Türkiye'nin taraf olduğu insan hakları sözleşmelerinden, Türkiye'nin Avrupa Konseyinin Avrupa hukuk sahasını oluşturma çalışmalarına faal olarak katıldığından ve Türkiye'nin dünyada insan hakları alanındaki gelişmeleri izleyen devlet olmaktan çıkarak bu gelişmelere aktif bir şekilde katılan devlet haline gelmesi gibi etkenler sıralanmıştır (Eroğlu, 2006: 35)

Mecliste komisyonların ne şekilde kurulacağı içtüzük hükümlerine göre belirlenmektedir. Buna karşın 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu bu hususta farklı bir düzenlemeye gitmiştir. Kanun'un 3 üncü maddesi komisyonun üye sayısının Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurulca belirleneceği, siyasi parti grupları ile bağımsızların Meclisteki sayılarının boş üyelikler hariç üye tam sayısına oranlanması ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak komisyonda temsil edileceği belirtilmiştir (<http://tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm>).

### **1.3.2.2. T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu**

Demokrasinin evrensel bir ideal olması hukuk devleti ile birlikte modern devletlerin değişmesine neden olmuştur. Bireylerin yönetilen olarak değil kamu

hizmetlerinden yararlanan olarak görülmeye başlanmıştır. Bu çerçevede hak sahibi özne olarak bireyin yönetime katılması, devlet karşısında korunması ve yönetim ile ilişkilerinde saygı duyulan bir muameleye tabi tutulması hukuk devletinin asgari şartlarındandır. Bireylerin bahsettiğimiz anlamda idare ile ilişkilerinde hukuki güvenceye sahip olabilmesi için gereken şartlardan biri de bireylerle idare arasındaki ilişkileri tayin eden kuralların önceden belirli hukuki güvenceyle teminat altına alınmış olmasıdır (Akyılmaz, 2003: 144).

Dilekçe hakkı idare ile birey arasındaki iletişimi güvence altına alan doğal haklardan biridir. İnsanın kendini diğer insanlardan uzak tutarak tek başına yaşamaya devam etmesi düşünülemez. İnsan topluluk ve bir düzen içinde yaşamak zorundadır. Toplu olarak yaşamak ise yöneten ile yönetilenin uyum içinde olmasını gerektirir. Tarihsel süreç içinde değişim ve gelişime uğrayan insanoğlu bireysel haklarını aramak adına çeşitli yollara başvurmuştur. Bireyin bilgi edinme, bilgilendirilme, hak arama, talep ve şikayet etme yönündeki istekleri, yönetim kademesindeki kişilerle iletişim kurmasını gerektirmiştir. Bu nedenle dilekçe hakkının başlangıcı yönetim kademesi ile iletişim kurma çabası başlangıcı olarak kabul etmek gerekmektedir (Tamer, 1990: 201).

Bireylerin kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında idari makamlara başvuruda bulunmaları ve kendileri veya faaliyet alanlarıyla ilgili konularda bilgi edinme haklarını kullanmaları, eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkeleri temelinde demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereğidir (Hız ve Yılmaz, 2004: 25).

Dilekçe hakkının idare-vatandaş ilişkilerinde iki tarafı da ilgilendiren iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. İlk fonksiyonu idareyi ilgilendiren kısımdır. Vatandaşların dilekçe hakkını kullanmaları sonucu belirli bir dönemde vatandaşların genel eğilimleri, düşünceleri idare tarafından anlaşılabilir olur. Yani halkın eğilimlerini ölçmede bir araç olarak kullanılan dilekçe hakkı geniş anlamda idarenin haber alma kaynağı olmaktadır (Kazancı, 1977: 144). İkinci ve asli fonksiyonu ise vatandaşların, idareden istek ve dilekte bulunmak ve şikayette bulunması olarak tezahür etmektedir.

1982 Anayasası'nın Dilekçe Hakkı başlıklı 74 üncü maddesindeki, "Vatandaşlar ve karşılıklılık hakkı gözetilmek kaydıyla yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir." hükmünü getirmektedir ([https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf))

Anayasanın bu maddesine istinaden 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun vatandaşların T.B.M.M.'ne ve idareye yapılan dilek ve şikayetler hakkındaki başvuruları incelemektedir.

### 1.3.2.3. Sayıştay

Osmanlı İmparatorluğu'nun duraklama dönemi sonrası önem verilen konuların başında mali konular yer almaktadır. Tanzimat sonrası vergi ve maliye konularında birçok yeni düzenleme yapılmış ve Maliye Nezaretine bağlı örgütler oluşturulmaya başlanmıştır. Bunlardan biri de Divanı Muhasebatıdır. Divanı Muhasebat ismi önce 1866 tarihli Divanı Muhasebat Nizamnamesinde kullanılmıştır. Bu nizamnameye dayanılarak kurulan Divanı Muhasebatın biri maliye diğeri de muhakemat olmak üzere iki dairesi bulunuyordu. Böylece ilk Sayıştay, bir yandan mali denetimde bulunurken diğeri taraftan mali anlaşmazlıkları çözüyordu (Gözübüyük, 1966: 157-158).

Osmanlı Döneminin temel kurumlarından biri olan Divan-ı Muhasebat, 1923 yılında 6 maddeli "Divan-ı Muhasebatın Suret-i İntihabına Dair Kanunun kabul edilmesiyle varlığını Cumhuriyet döneminde de sürdürmüştür. Söz konusu kanun, sadece Sayıştay'ın kuruluşu ile başkan ve üyelerinin seçimine ve atanmasına ilişkin hükümler getirirken; Sayıştay'ın işleyişine ve denetim görevine ilişkin hususlarda eski mevzuata atıf yapmış ve hatta kanuna aykırı düşmeyen eski kararname hükümleri de yürürlükte kalmıştır. Yasayla, Başkan ve üyelerinin Meclis dışından seçilmesi esası benimsenerek, Sayıştay bağımsız bir kuruluş kimliğine kavuşturulmuş; 1924 Anayasası'nda yer alarak Anayasal kuruluş olma özelliğini korumuştur (Akgündüz, 1997: 143-144).

1961 Anayasası'nın kabulüyle kurumun adı Sayıştay olarak değiştirilmiş; 1967 yılında 832 Sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yeni yasayla Sayıştay Dairelerinin sayısı dörtten sekize çıkarılırken, Sayıştay kararlarının temyizden incelenmesi görevi Genel Kurul'dan alınmış ve bunun için bir Temyiz Kurulu kurulmuştur. 2010 yılına kadar yürürlükte kalan yasa, bu döneme kadar günün gereklerine göre çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bu çerçevede, 1970 yılında Sayıştay'ın harcama öncesi vize işlemi yetkisi kaldırılmış; 1985 yılında yapılan değişiklikle dairelerdeki üye Sayısı 6'ya çıkarılmış, 1996 yılında 4149 sayılı Kanunla Sayıştay'a kısmi denetim ve performans denetimi yapma yetkisi verilmiştir (Gürhan, 1997: 42). 832 sayılı yasa, 2010 yılında 6085 sayılı Yeni Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle mülga olmuştur.

Sayıştay Kanununun 33 ve 34 ncü maddelerine göre, Sayıştay tarafından kamu gelir, gider ve malvarlığına yönelik yıllık denetimlerin amacı, kamu idarelerinin faaliyetleri hakkında TBMM'ye ve kamuoyuna bilgi vermek, kamu mali sistemin hukuka uygun olarak yönetilmesini ve kamu kaynaklarının korunmasını sağlamak, kamu idarelerinin performansını değerlendirmek ve kamuda hesap verme sorumluluğunu ve saydamlığını hakim kılmaktır. Ayrıca, denetimlerde Sayıştay'ın yetkisi sınırsız olmayıp, hükümet politikalarının ve uygulamalarının yerindeliğini değerlendirme ve aldığı kararlar da kamu idarelerinin takdir yetkisini sınırlandırma veya ortadan kaldırma yetkisi yoktur (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf>).

Sayıştay'ın anayasal görevleri itibariyle tartışmalı bir konumu vardır. Anayasanın 160. Maddesine göre, Sayıştay'ın merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetliyorsa da bu Sayıştay'ın yasamanın bir parçası olduğu anlamına gelmemektedir. Sayıştay'ı yürütmenin içinde değerlendirmek te işin doğasına aykırıdır. Şöyle ki, bütçe fikri tarihsel anlamda parlamentoların doğuşuna neden olan bir konudur. Demokrasinin gelişim aşamasında ve gelinen seviyede bütçenin denetimi parlamentoların asli hak ve görevlerindedir. Bu denetlemeyi de yürütmeden bağımsız uzman bir kuruluş

tarafından yapılması esastır. Bu örgüt Sayıştay'dır. Denetleyen parlamento, denetlenen yürütme olduğundan yasama adına yürütmeyi denetleyen bir organın yürütme dışında olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu nedenlerden dolayı Sayıştay'ı, hem yasamanın hem de yürütmenin dışında tamamen kendine özgü yargısal nitelikleri ağır basan anayasal bir kurum nitelendirmek gerekmektedir (Akyel, 2010: 377-379).

#### **1.3.2.4. Devlet Denetleme Kurumu**

Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı Kanunla ve bu kanuna dayanılarak Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak çıkarılan 5 Kasım 1981 tarihli yönetmelikle “yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile” kurulmuş ve düzenlenmiştir (Gurleş, 2010: 30).

Anayasa'daki yeri, örgütsel bakımdan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içinde yer almış olması, cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçmesi, hazırladığı raporları sadece Cumhurbaşkanı'na iletmesi gibi Kurul'un karakteristik özellikleri göz önünde tutulduğunda, Devlet Denetleme Kurulu'nun yürütme işlevi ile ilintili olmakla beraber, bir idare makamını teşkil etmediği yani idari teşkilat içinde yer almadığı, bu nedenle hiyerarşik örgütlenme içinde yer almadığı ve yardımcı bir organ olarak görev yaptığı kabul görmektedir (Kuyasgil, 1994: 79).

1982 Anayasasının tümü ve Cumhurbaşkanı'na ilişkin maddeler özellikle göz önünde tutulduğunda, Devletin başı durumundaki Cumhurbaşkanı'nın siyasal görev ve yetkilerinin yanı sıra yönetsel görev ve yetkilerle de donatılmış olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak gerek yönetsel yönden kendisine bağlı, herkese başkanlık etme ya da üyelerini atamam yoluyla birçok kurul ve örgütle yakın bir ilişki içinde ve bunlara hakim konumdadır. Bu durum, başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanan Devlet Denetleme Kurumu için de geçerlidir (Sanal, 2002: 152-153).

Devlet Denetleme Kurulu'nun devlet bünyesinde örgütsel açıdan en küçük denetim birimi olmasına karşın, devletin tüm denetim elemanlarından ve

gerektiğinde konunun uzmanı diğer resmi özel kişilerden yararlanabilmesidir. mevcut yönetsel ve politik yapılanma içerisinde, konuyla ilgisi olabilecek kişileri olaya dahil etmeden, ulusal öneme sahip konuların incelenmesidir. Ayrıca, görevin yerine getirilmesi sırasında ulusal ya da uluslararası kaynaklardan ve uluslararası kuruluşlarla etkin işbirliği yapabilme imkanı kurumun önemini arttırmaktadır (Sanal, 2002: 159).

Devlet Denetleme Kurulunun dolaylı işlevlerinden biri de yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarına destek olmalarıdır. Bir ülkede yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaş-yönetim ilişkilerinin geliştirilmesi için adımlar atılması devletin iyi işlemlerini sağlar. İyi işleyen bir devlet sistemi ise zincirleme etkiyle vatandaşın devlete karşı hoşnutsuzluğunu azaltıp şikayetlerin azalmasını sağlar. Tüm bu olanlar ise denetim birimlerinin yükünü azaltır. Devletin iyi örgütlenmemiş olması, yetki ve görevlerin düzenli ilkelere bağlanmamış olmaması tam tersi olarak şikayet sayısını ve denetim birimlerinin iş yükünü artırır. İyi yönetimden kastedilen bir diğer amaç, yönetimin temiz toplum ve ahlak kurallarına uygun olarak işlemlerini sağlamaktır (Tortop, 1998: 15).

Kurulun görev alanı belirlenirken Silahlı kuvvetler ve yargı organları özellikle belirtmek suretiyle denetim dışında tutulmuştur. Anayasanın 108. Maddesinin ve 2443 sayılı kanunun genel gerekçesinde bu iki kesimin denetim kapsamında tutulma nedeni olarak “Hizmetin taşıdığı özellikler” gösterilmiştir. Yargının Devlet Denetleme Kurulunun denetim alanı dışında tutulması, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun bir düzenlemedir. Gerektiğinde ve şartları oluştuğunda Cumhurbaşkanını yargılayan bir organın Cumhurbaşkanının denetimindeki bir kurul tarafından denetlenmesi mümkün olmaması önemlidir. Bir diğer kesim olan Silahlı kuvvetlerin denetim dışı bırakılması ise, 1960 sonrası ve özellikle 1971 anayasa değişikliği ile belirginleşen askeri-sivil alan ayrımının keskinleşerek 1982 Anayasasında ifadesini bulması ile oluşan ve hizmetin gerektirdiği özellikler diye ifade edilen bir uygulamanın yansımasıdır (Soybay, 1983: 107-109).

Birey açısından baktığımızda hak korunması konusunda pek fazla fonksiyonu olmaması nedeniyle kendisinden beklenen işlevleri gereği gibi yerine getirmeyen



Devlet Denetleme Kurulu ile ilgili 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde, idarenin denetiminde mevcut denetim mekanizmaları ve yetersizliklerine değinilmiş ve Kurulun kamu deneticisi olarak görev yapmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi tavsiye edilmiştir (TODAİE Kaya Raporu, 1991: 43).

Kurulun görev alanı Anayasanın 108 inci maddesindeki ifade şekliyle, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya derneklerde, vakıflar olarak belirlenmiştir.

İdarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışmasının, geliştirilmesinin sağlanması amacıyla kurulan Devlet Denetleme Kurulu'nun resen inceleme ve araştırma yetkisi yoktur. Ancak Cumhurbaşkanının inisiyatifıyla harekete geçebilmektedir. Kurul, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine hazırladığı raporu Cumhurbaşkanı'na sunmakla yükümlüdür. Kurulun kararları Cumhurbaşkanının onayından sonra iradesini yansıtır ve Başbakanlığa gönderilir. Kurulun raporlarının incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Kurul idare edilenlerin başvurusuna da kapalıdır (Doğan, 1998: 239-240).

#### **1.3.2.5. Başbakanlık Teftiş Kurulu**

Devlet Denetleme Kurulu'ndan esinlenerek 1984 yılında 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun ile kurulan Başbakanlık Teftiş Kurulu, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu iktisadi teşebbüslerinde, bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, işçi ve işveren teşekküllerinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmakla görevli ve yetkilidir. Bütün kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin biçimde yürütülmesi hususunda genel ilkeleri saptamak, personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş düzenini geliştirmekle de görevlidir. Genel yönetimden yerel yönetimlere kadar çok

geniş bir alanda görevli olan, diğer denetim birimlerinin yetkilerini haiz olarak çalışan Başbakanlık Teftiş Kurulu, diğer teftiş birimleri üzerinde adeta bir vesayet makamı gibi görünmekte ve denetim birimleri açısından düzenleyici bir rol oynamaktadır (Sanal, 2002: 88-90).

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının etkin bir biçimde denetlenebilmesi için, Anayasal açıdan eşgüdüm görevi gören Başbakanın denetimle ilgili genel ilkeleri saptaması ve bünyesindeki teftiş birimi sayesinde organizasyonu yönetmesi doğaldır. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun oluşturulmasından önceki dönemlerde, Başbakanlığa yapılan ihbarların çeşitli bakanlıkların bünyesindeki müfettişlerinden oluşan bir komisyon tarafından incelenmesi yoluna gidiliyordu. Bu uygulamada görev ve yetki karmaşasından kaynaklı sorunlar baş göstermekteydi. Bu nedenle zaman kaybının önlenmesi, incelemenin çabuklaştırılması, kamu hizmetlerinin etkin ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi için Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun varlığı yönetsel denetim açısından önemlidir (Tezel, 2001: 207-208).

Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun görevleri Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 5 inci maddesinde şu şekilde sıralanmıştır, <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=13>);

- Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,
- İlk maddede sayılan kuruluşlarla, bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,
- Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,

- Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş; merkez teşkilatında ise inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,
- Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları mali yönden denetlemek ve teftiş etmek,
- Başbakanlık Makamınca verilen teftiş hizmetleriyle ilgili diğer işleri yapmak,

Görüldüğü üzere Türkiye’de kamu denetiminin çok yönlü ve geniş bir alan üzerinde yürütülmesi, kamu denetimi yapan kurumların da çeşitlilik göstermelerine neden olmuştur. Bugün Türkiye’de kamu denetimi ile görevli, örgütsel yapıları ve büyüklükleri farklılık gösteren birçok denetim kurumu mevcuttur. Kurumsal yapının büyüklüğü bürokrasiyi artırmakla birlikte aynı mahiyetteki faaliyetlerin muhtelif kurumlar arasında paylaşılması da denetimden beklenen etkiyi kırmaktadır.

Bu dağınıklık nedeniyle, denetim çalışmaları içe dönük ve birbiriyle ilişkisiz olmakta, denetim birimleri arasındaki koordinasyon, diyalog ve işbirliği imkanları kullanılamamakta, ortak denetim standartları ve yaklaşımları sergilenememekte, denetim mesleğindeki yenilikler ve gelişmeler yeterince takip edilememektedir. Bu da denetimde mükerrerlikler ve denetim dışı kalan alanlar doğurmakta, dolayısıyla denetimin etkinliği azalmaktadır.

### **1.3.3. Türk Kamu Yönetiminde Denetime Yönelik Reform Çabaları**

Kamu yönetimi alanında, yönetimin daha iyi işlemesi ve dünya ile uyum sağlaması için mevcut yapının aksayan yönlerini gidermek ve çağdaş bir yönetsel yapı oluşturmak için reform çalışmaları yapılmıştır. Bu reform çalışmalarının içinde denetim konusu en çok işlenen ve reform ile hedeflenen amaçlara ulaşmada üzerinde dikkatle durulan alanların başında gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ihtiyaç ve zorunluluk haline gelen yeni denetim anlayışının neden gerekli olduğunu geçmiş dönemlerde kamu yönetiminde yapılan iyileştirme çalışmalarındaki raporlarda açıkça görülmektedir (Aktalay, 2011: 68). Bu yüzden denetim olgusuna bakış açısının Türk kamu

yönetiminde hangi tarihsel süreç ve çalışmalardan geçerek bu noktaya ulaştığını görmek yararlı olacaktır.

Türk kamu yönetiminde cumhuriyet öncesi dönem olsun cumhuriyetin ilanı sonrası dönem olsun yerli, yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar şeklinde pek çok çalışma bulunmakta ve bu çalışmalarda denetim konusuna muhakkak değinilmekle beraber bu çalışmalardan denetim konusunda sorun tespiti ve çözüm açısından en kapsamlı olanlarına yer verilecektir.

### **1.3.3.1. Mehtap Raporu**

Bakanlar Kurulunun 1962 tarihli kararı ve Devlet Planlama Teşkilatının isteği ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi uzmanları tarafından yapılan ön hazırlık çerçevesinde hazırlanan raporun temel amacı, merkezi hükümet görevlerinin en iyi şekilde dağılımını sağlayacak daha rasyonel örgütlenme ve yöntemler, daha sistematik planlama ve koordinasyon, daha iyi işleyen bir personel sistemi ortamını hazırlamak, idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında öneride bulunmaktır (Akın, 2000: 82).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu adıyla 1963 yılında yayımlanan raporun denetim sistemine ışık tutması adına yapılan saptamalar ve önerileri şu şekilde sıralanabilir; (TODAİE, 1966: 103-106)

- Kusurlu davranışları önleme aracı olarak görülen teftişin başarılı olması için süratli ve isabetli olmasının gerekliliği,
- Taşrada çalışan memurların merkez teşkilatı hakkında beslediği olumsuz kanıları gidermek için teftiş ve denetim yapanların olumlu tutum ve davranış gösterilmesinin gerekliliği,
- Teftişin aynı zamanda personelin eğitimi için kullanılması ve yapılan yeniliklerin ve reformların teftiş ve denetleme sırasında memurlara aktarılması gerekliliği,
- Ülke çapında kamu yönetiminde olup bitenleri bilmeleri nedeniyle, siyaset tayin etme konumunda bulunan yöneticilerin ve politikacıların karar verme süreçlerinde teftiş kurullarının görüşlerinin alınması

gerekliliği gibi konular üzerinde durulması gerektiği belirtilmiş. Bu gereklilik için yapılması gerekenler ise şu şekilde sıralanmıştır;

- Teftiş Kurullarının ve bu kurullardan çıkan raporların dikkate alınması,
- Raporlarda belirtilen eksikliklerin giderilmesi için mevzuat değişikliğine gidilmesi,
- Personelin hizmet içi eğitime tabi tutulması
- Teftiş standartlarının ve dokümanlarının mümkün olduğunca standart hale getirilmesi,
- Teftiş kurullarında, genel durum ve basit raporların değerlendirilmesi yapılarak, ulaşılan sonuçların, ıslahat ve personel eğitimiyle ilgili birimlere iletilmesi,
- Mükerrer teftişlerin önüne geçebilmek için kurum içi ve kurumlar arası planlamaya gidilmesi,
- Teftiş birimleri arasında, coğrafi dağılım göz önünde bulundurularak görev ve yetki dağılımı yapılması,
- Müfettişlerin seçilmesinde, eğitimlerinde, özlük haklarının tespitinde objektif kıstaslar koyarak, yüksek vasıflı personel seçilmesi.

### **1.3.3.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

Rapor, 1971 tarihinde idarenin yeniden düzenlenmesi konusunda izlenecek yol, örgütlenme, uygulamada takip edilecek ilkeler ve idarenin bütünlüğü gereği kamu iktisadi teşekkülleri ile ilişkiler incelenmiştir. Ayrıca raporda bugüne kadar yapılan idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin çabaların değerlendirmesi yapılmıştır (Yayman, 2005: 268-269).

Raporda denetim başlığı altında MEHTAP Raporunda olduğu gibi denetim konusundaki eksikliklerin saptanması ve getirilen çözüm önerileri şeklinde maddeler sıralanmıştır. Bunlardan önem haiz edenleri şu şekilde sıralanabilir;(TODAİE, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 63-67)

- Denetimin plansızlığı en önemli sorunlar arasında görülür, denetimin belirli bir planlamaya uygun olarak yerine getirilmesinin uygun olacağı,

- Denetimin etkinliğinin amaçların açık bir şekilde belirlenmesinden geçtiği,
- Yeniden kurulacak denetim sisteminin basit ve hızlı olmasının önemli olduğu,
- Denetim olgusundan idareyi geliştirme amacına uygun olarak kullanılması gerektiği,
- Sağlıklı bir denetim süreci için istatistiki veri toplanması işinin önemsenmesi gerektiği,
- Sayıştay'ın dış mali denetimin dışında etkinlik denetimi de yapmasının gerektiği sonuçlarına varılmıştır.

### **1.3.3.3. Kaya Raporu**

Devlet Planlama Teşkilatı 1988 yılında TODAİE'den kamu yönetimine ilişkin bir araştırma yapmasını istemiştir. Araştırma, Türk kamu yönetimi sistemini geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmalar ile bunların uygulama durumlarını, var olan sorunların saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı hedeflemiştir (Sanal, 2002: 240).

1991 yılında yayımlanan KAYA Raporu, kamu yönetiminde uygulanmakta olan denetim sistemi ve anlayışına genel olarak bakmış ve bütüncül bir anlayışla çözüm arayışına gitmiştir. Ancak raporun bu yaklaşımı, daha önceki gerçekleştirilen çalışmalardan farklı olmamıştır (Aktalay, 2011: 79).

Raporun denetim ile ilgili dördüncü bölümünde tespitler ve öneriler yapılmıştır Buna göre;

- Kamu yönetiminin işleyişinde özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim ve yerel yönetimlere yönelik vesayet denetiminin yetersiz olması,
- Bazı bakanlıkların ilgili ve bağlı kuruluşlarında yönetsel denetime yönelik iç denetimin bulunmaması,

- Denetim yapmakla görevli olan Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulunun görev ve yetki alanının çok geniş olmasından kaynaklı etkinlik sorunlarının yaşandığı,
- Denetim sisteminde görev alacak kişilerin seçiminde standardın olamaması neticesinde denetim elemanlarının niteliklerinde standardın olmaması gibi sorunlar tespit edilmiştir (TODAİE, Kaya Raporu, 1991: 23-24).

#### 1.3.3.4. Kalkınma Planları

Anayasal metinlerde ifade bulduğu şekilde ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeyi planlamak bir devletin en önemli görevlerinden biridir. Kalkınma planları genellikle ülke ve toplumun geçmişteki ve o andaki ekonomik, sosyal ve kültürel durumunun analizi ve eleştirisi ile başlar, mevcut eğilimleri ve olasılıkları tahmin eder ve son olarak geleceğe yönelik amaçlar saptayıp bu amaçlara uygun politikalar belirler. Bu çerçevede kamu yönetiminin önemli unsurlarından denetimin, Türk kamu yönetiminin geçmişe dönük analizini yapan ve gelecek açılımı yapılan metinler olan kalkınma planlarında hangi şekillerde ele alındığı önem arz etmektedir.

Mehtap Raporunun Başbakan'a sunulmasından bir süre önce, 1961 Anayasası uyarınca hazırlanarak uygulamaya konulan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) denetim ile ilgili bir planlama, programlama yapılmamakla beraber, 1960'lar ile beraber değişen kamu yönetimi yapısının, değişen koşullara uyum sağlaması gerektiği belirtilmiş ve bu sayede kamu yönetiminin tüm unsurları ile beraber yeniden düzenlenmesinin zorunluluğu belirtilmiştir (Karaer, 1991: 55).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise (1968-1972) Mehtap Raporunun kabul edilmesinin etkisiyle Planda öngörülen hedeflemelerin MEHTAP Raporu ile paralel sürdürülmesi ve koordinasyonun sağlanması gerektiği belirtilmiştir (Karaer, 1991: 55). Ancak plan döneminde, daha önceki dönemlerde olduğu gibi merkezi düzeyde bir denetim ve koordinasyondan yoksun olduğu için plan çalışmaları çeşitli kurumların birbirlerinden bağımsız bir şekilde yürütülen bir faaliyet olarak kalmıştır (Haktankaçmaz, 2009: 115).

Üçüncü plan döneminde ise (1973-1977) denetim kavramının uygulamadan ziyade temel amaçları ve felsefesi konusu üzerinde durulmuştur. Denetimin amaç olarak etkili, verimli ve yapıcı olması gerektiği vurgulanmış, Sorumluyu bulma konusuna odaklanan denetim anlayışının ise bu niteliklere sahip olmadığı gibi mevzuata uygunluğu esas alan denetim anlayışının bürokrasinin artmasına neden olduğu bildirilmiştir (Aktalay, 2011: 75). Dördüncü, beşinci ve altıncı kalkınma planlarında denetim ile ilgili doğrudan herhangi bir düzenleme veya uygulama bulunmamakta, sadece kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında denetimin önemi vurgulanmıştır.

1996-2000 yılları arasını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında denetim konusu dolaylı bir biçimde “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında bahse konu olmuştur. Bu başlık altında, Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında Devletin hangi hizmetleri doğrudan hangi hizmetleri ise gözetimi ve denetimi altında yapacağını karar verilmesinin öneminden bahsedilmiş ve gözetim ve denetim altında yapılan kamu hizmetlerinin denetiminin ise kamu hizmetlerinin etkinliğini yok etmeyecek şekilde uygulanması gerektiğini vurgulamaktadır (DPT, 1995: 118).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (2001-2005) denetim konusunda öngördüğü en önemli yeniliklerin başında, denetimi sınırlayan düzenlemeler ve fiili uygulamaların, denetim sisteminin bağımsız çalışmasını sağlayacak mekanizmaların güçlendirilmesi ve etkinliği ölçen temel araçlardan biri olan performans denetiminin getirilmesidir. Bu çerçevede kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik ve etkinliğin sağlanmasına yönelik etkin bir performans değerlendirme sisteminin oluşturulması hedef alınmıştır (Sanal, 2002: 247-248).

Yine Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda denetim birimleri arasında iletişimi sağlamak, ulusal denetim standartlarını yayımlamak, ilgili makamlara önerilerde bulunmak ve böylece denetimde bağımsızlık ve mesleki özen ilkelerini gerçekleştirmek üzere, uluslararası kuruluşlar ve denetimle ilgili sivil toplum örgütlerinin de düzenleyici olarak katılabileceği bir “Denetim Şurası” oluşturulması ve toplantılar düzenlenmesi öngörülmüştür. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları



Kanunu'nda denetim hizmetlerinin ayrı bir meslek olarak düşünülüp “Denetim Hizmetleri Sınıfı” ismi ile bir sınıfın oluşturulması Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer verilmiştir (DPT, 2000: 42-43).

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) ise kamu yönetiminin işlem gördüğü toplumsal, ekonomik ve siyasal ortamının radikal değişimine vurgu yaparak kamu yönetimi ve unsurlarının bu değişimden etkilenmemesinin mümkün olmadığını ve bu değişime ayak uydurabilmesi için örgütsel yapının ortama uygun donanımlarla donatılması gerekliliğinden bahsedilmektedir. Planda dönemin hakim literatürü olarak ve özel sektör uygulamaları için kullanılan strateji, vizyon, misyon, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramları kamu yönetimi dünyasında da kullanılan kavramlar dizisi haline gelmiştir. Kamu yönetimlerinin artık stratejik plan yapmalarının gerektiği, kamu hizmeti sunumunda şeffaflığın asıl gizliliğin istisna olması gerektiği ve hesap verebilirliğin kamu kaynaklarının harcanmasında temel taşıyıcı kavram olması gerektiğinin altı önemle çizilmiştir (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9.kalkinmaplani.pdf>).

Görüldüğü üzere, Türk denetim sisteminin sorunları ve reform ihtiyacı hep gündemde olmasına karşın bir türlü harekete geçilememiştir. Denetim ilke, usul ve standartlarını belirleyen bir temel mevzuat bulunmadığı gibi hemen her birim kendi çalışmalarını tüzük, yönetmelik ve yönerge adı altında düzenlediğinden uygulamada farklılık, eşgüdüm eksikliği, etkinlikten uzaklık gibi çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Denetim elemanlarının müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, murakıp vb. çok çeşitli unvanlara sahip olması bir diğer konu olup bu sorunlar uzun zamandır dile getirilmesine karşın çözümlenememiştir.

Aslında denetim reformu yönetim reform anlamına gelmektedir. Türkiye’de kamu yönetiminin reforme edilmesi sürecinde denetim konusu, sorunları ve çözümleri konusundaki tartışma hep canlı tutulmuştur. Türk kamu yönetiminin sorunlarını çözmek için hazırlanan tüm raporlarda ve kalkınma planlarında denetim sisteminin sorunları ele alınmıştır.

Nitekim MEHTAP Raporu'nun "Teftiş ve Denetleme Hizmeti" başlıklı bölümünde bu sorunlara değinilmiştir (TODAİE, Mehtap, 1966:102). Daha sonra Mülkiye Teftiş Kurulu 1.Kalkınma Planı doğrultusunda 1965-1966dnemi kiş seminerleri sırasında teftiş görevinin yapılışında eskimiş, yetersiz, bıktırıcı yöntemlerin egemen olduğunu saptamış, ancak, eski sistem yerine neyin getirilmesi gerektiği konusunun çözümlenmesi için çeşitli bilimsel kuruluşlarla görüşme yapılmasını kararlaştırmıştır. Teftiş Kurulu; başta kendi çalışma usullerini iyileştirmek ve diğer görevli kuruluşların işleyişindeki aksaklıkları gidererek verimli ve etkili bir idareyi sağlamaya yardımcı olmak amacıyla TODAİE ile işbirliği yaparak, teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme çalışmalarına girişmiştir (oker, 1966:92). Ne yazık ki, bu çabalar kâğıt üzerindeki tespit, eleştiri ve öneriler olmaktan öteye gidememiştir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### OMBUDSMANLIK KURUMU VE KURUMSAL YAPISI

Kamu yönetiminin temel amaçları arasında, vatandaşlarına en iyi koşullarda hizmet verecek bir yönetsel ortamı oluşturma, yetkilerini hukuk sınırları içinde ve hakkaniyet ölçülerine uygun olarak gerçekleştirme, hizmet sunduğu kişilere adaletli davranma ve hizmetleri en uygun şekilde sunma bulunmaktadır. Ancak kamu yönetiminin gelişiminde gittikçe büyüyen ve buna bağlı olarak karmaşık bir hal alan hantal yapısı kamu yönetiminin bahsedilen amaçlarını gerçekleştirmede bir engel halini almaktadır.

Bu şekilde büyüyen ve karmaşıklaşan kamu yönetimlerinin sorunlarının çözülmesi için ve bu tür olumsuz durumlarla karşılaşılması için yapılması gerekli temel şey kamu yönetiminin denetlenmesidir (Gökçe, 2012: 204). Bu çerçevede kamu yönetiminin denetlenmesinde en sık uygulanan ve geleneksel denetim yöntemleri diye sınıflandırdığımız yargısal denetim, yönetsel denetim, yasama denetimi türleri ve özellikleri ayrıntılı olarak bir önceki bölümde işlenmiştir.

Ancak siyasal, toplumsal ekonomik, kültürel ve teknolojik gelişmelere paralel bir şekilde kamu yönetiminin yapısal anlamda gelişmesi ve değişmesi, az önce bahsedilen kamu yönetiminin amaçlarını gerçekleştirmesinde ve kötü yönetim uygulamalarının önüne geçmekte geleneksel denetim yolları yetersiz kalmakta, yönetimi ve işleyişini iyi tanıyan, daha somut ve ayrıntılı inceleme olanaklarına sahip, biçim kurallarına daha az önem veren ve diğer yöntemlere göre daha hızlı işleyen ve daha kolay ulaşılabilen bir kurumun ihtiyacı ortak bir ihtiyaç olarak kamu yönetimlerinin ortak bir problemi haline gelmiştir (Aydın v.d., 2012:70).

Kamu yönetiminde halkın arzu, istek ve eğilimlerini dikkate alan, şikayetlerini dinleyen ve bu şikayetleri eylem ve işlemlerinde dikkate alan ve ortadan kaldırmaya çalışan kurumsal yapıların oluşturulması düşüncesi ülkeleri ve yöneticileri geçmişten itibaren çeşitli yöntemler arayışına itmiştir. Bu yöntemlerden birisi de ombudsman uygulamasıdır. Ombudsman olarak ifade edilen ve güçlendirilmiş yetkilerle donatılmış bir yapının oluşturularak, yönetim ile yönetilen

arasındaki kadim problemleri çözmeye odaklanılmış süreçte demokrasinin gelişimine paralel olarak dünya çapında yaygınlaşmasına uğraş verilmektedir (Gölönü, 1997: 3).

Ombudsman kurumu veya farklı ülkelerin farklı uygulamaları göz önüne alındığında ombudsman kurumları, ülkelerin kendi karakteristik özelliklerine göre tarih sahnesine çıkıp, gelişimini tamamlayıp mevcut duruma gelmişlerdir. Ülkelerin kültürel, sosyal ve siyasi yapısı, hukuk ve siyaset geçmişleri, anayasal düzenleri kapsamında diğer ülkelerdeki benzer uygulamalardan farklılaşmışlardır. Bu nedenle tek tip bir ombudsman kurumundan bahsetmek mümkün değildir. Ancak yine de bir kurum veya olgu olarak ombudsmanlığın ülkesel farklılıklara rağmen ortak sayılabilecek özellikleri de mevcuttur.

Bu yüzden bu bölümde ülke uygulamalarına girmeden ombudsmanlık kurumunun tanımlayıcı, ayırıcı ortak nitelikleri üzerinde durulacaktır.

### **2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı**

Ombudsman, İsveç dilinde yerleşmiş eski bir terimdir. Biri “ombud”, diğeri ise “man” olmak üzere iki ayrı sözcükten oluşmaktadır. “Ombud” sözcüğü, temsilci ve sözcü anlamına gelirken “man” ise adam, kimse, kişi, şahıs anlamına gelmektedir (Tayşı, 1997: 106). Ancak, bu şekilde bileşik sözcükten oluşan ombudsmandaki “man” kelimesinin kadınlar aleyhine yorumlanmaması için ombudsman yerine “ombudsperson” veya “ombuds” kavramları kullanılmaktadır ([http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_100.htm)).

Ombudsman terimi, çeşitli bürokratik yapılar tarafından kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro veya özel bir memuru anlatmakta olan bir terimdir (Pickl, 1986: 37). Temsilci, halkın avukatı ve delege anlamında da kullanılan ombudsman, vatandaşların, idare ile olan kamu hizmeti anlamındaki ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, şikayetlerini inceleyen, bu konuda ilgili idari kuruluşlara tavsiyelerde bulunan, yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerde arabuluculuk görevini üstlenen, genelde parlamento tarafından seçilen, bağımsız yüksek düzeyli görevliye verilen isimdir.

Ombudsman kelimesi görevli kişiyi ifade ettiği gibi görev yapılan makamı da kapsayan bir kavramdır (Mihçioğlu, 1986-1987: 169).

Ombudsmanlık kurumu, birçok ülkede farklı içerikte yasal ve anayasal düzenlemelere ve uygulamalara tabi olması nedeni ile farklı şekillerde tanımlanmaktadır.

Dünyadaki uygulamaların gözlemlenmesinden ve ortak özelliklerinden hareketle Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi'nin (The Ombudsman Committee of the International Bar Association) yaptığı ombudsman tanımı şu şekildedir; Anayasa, Yasama Organı veya Parlamento tarafından temin edilen, başında Yasama Organı veya Parlamento'ya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin bulunduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifleriyle harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması, önerme ve rapor yayınlama gibi hakları olan bir ofistir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 15).

Hansen ise ombudsmanı şu şekilde tanımlanmaktadır; Ombudsman, duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve iş görenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasal ve yasal bir temeli olan bir kurumdur (Hansen, 1996: 195).”

Genel ifade ile, ombudsman, parlamento tarafından atanmasına rağmen hükümete karşısında bağımsız olduğu gibi, parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekil şartlarına bağlı olmaksızın yatıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yapmış olduğu haksızlıkları ortaya koymak, yönetimin takdir yetkisini kötüye kullanmasını önlemek, hukuk düzeni sınırları içinde mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi sağlamak, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını taşıyan bir kurumdur (Şafaklı, 2009: 167).

Farklı bir tanıma göre ombudsman ise, bireylerin temel insan haklarını özellikle iyi idare edilme hakkını korumak, geliştirmek ve idareyi iyileştirmek amacıyla, parlamentolar tarafından yerel, bölgesel veya ülkesel düzeyde atanan ve kamu kurumlarının herhangi bir işlem ve eyleminden zarar gören veya haksızlığa uğrayan bireylerin yapacakları şikayetleri kabul ederek bunları soruşturan, idareye tavsiyede bulunan ve kendisini atayan parlamento rapor sunan ancak yargılama işlemi değiştirme veya başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir kurum veya kişidir (Şahin, 2010:133).

Ombudsman kurumunun tanımlanmasındaki farklılık, kurumun farklı siyaset ve yönetim kültürlerinde ve mevzuatında farklı isimlendirilmelerine yol açmıştır. Ombudsman kurumu, Fransa'da "Cumhuriyet Arabulucusu" anlamına gelen "mediateur de la re publique", İngiltere'de "Yönetim İçin Parlamento Komiseri" anlamına gelen "Parliamentary Commissioner for Administration", Kanada'da "Yurttaş Koruyucusu", Hollanda'da "Ulusal Ombudsman", Portekiz'de "Adalet Temsilcisi" anlamında "Provedor de Justica", İspanya ve Gürcistan'da "Halkın Savunucusu" anlamında "defensor del pueblo", Pakistan'da "Muhtesip", Azerbaycan ve Çek Cumhuriyeti'nde "İnsan Hakları Komiseri", Fas ve Suudi Arabistan'da "Vali el Mezalim (Mazlumların Valisi)", İtalya ve Polonya'da "Sivil Haklar Savunucusu" ve Türkiye'de ise Kamu Denetçiliği olarak kavramlaştırılmıştır (Fendoğlu, 2011: 26-27).

Ombudsman ile ilgili yukarıda verilen tanımlamaları ve adlandırmaların sayısını incelenen ülke sayısına paralel bir şekilde arttırmak mümkündür. Bu yüzden, ombudsman kurumunu kendi ülkesinin siyasi sistemine uygulayan her ülke bu kurumu kendi koşullarına göre düzenlemektedir. Bu durum ise ombudsmanlık kurumunun net bir tanımını vermeyi zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere ombudsmanın ayırt edici tanımsal özelliklerini ve asgari koşulları çıkarmak ta mümkündür. Bir kurum veya kişiden ombudsman olarak bahsedebilmek için, bağımsızlığı yanında yönetimin işlemleri, eylemleri ve davranışları ile ilgili geniş bir araştırma ve inceleme yapma hakkının bulunması ve

mahkemeler gibi bağlayıcı olmayan kararlar olmaması gerekmektedir (Erhürman, 1998: 88-89).

## 2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık kurumunun kökenlerini araştırmaya yönelik tarihsel serüvenin belli başlı duraklarından biri Roma İmparatorluğu dönemidir. Roma İmparatorluğu'nda halkı Plebi Senatosu'nun yetki gaslarına karşı koruyan "Halk Tribünleri" basit formlarda da olsa ombudsman benzeri uygulamalar göstermektedir. Roma İmparatorluğu kadar büyük ve güçlü bir diğer medeniyet olan Çin Medeniyetine baktığımızda M.Ö. 206 – M.S. 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı sırasında mevcut olan "Yuan Kontrol Kurumu" ve daha yakın dönemlere geldiğimizde Amerika'da 17. yüzyılda kolonilerde görev yapan "censors" kurumu da günümüz ombudsman kurumunun hedeflediği işlevleri çağının şartlarında uygulayan kurumlar ve örnekler olarak öne çıkmıştır (Altuğ, 2002: 54).

Tarihsel süreçte devlet iktidarının ve yönetimin sınırlandırılması ve yönetsel bürokrasinin denetlenmesi sorunu her devletin ve uygarlığın önemli sorunlarından biridir. Bu yüzden bu amaçla devlet ve iktidar olgusunun olduğu her siyasal toplulukta ombudsman benzeri uygulamalar düşünülmüş ve denenmiştir. Bu tür uygulamalarda hareket saiklerinin başında adalet olgusu gelmektedir. Örneğin Pers Hükümdarı I. Kısra'ya göre vergi gelirlerinin artması ancak toplumun daha çok kazanması ile mümkündür. Toplumun daha çok kazanmasının yolu ise adaletin sağlanmasıdır. Aynı şekilde Kutadgu Bilig'de geçen "Ülkeyi kontrol edebilmek için büyük bir ordu gereklidir. Orduyu beslemek için büyük zenginliğe ihtiyaç vardır. Bu zenginliği elde etmek için de halkın zengin olması gereklidir. Halkın zengin olabilmesi için de adalete ihtiyaç vardır. Eğer bunlardan biri ihmal edilirse devlet çökecektir." anlayışı devletlerin temelini adalet olduğu ve adaleti sağlamaya yönelik ombudsman benzeri kurumların tarihsel süreçte her an üzerinde kafa yorulan bir mesele olduğu vurgulanmaktadır (Özden, 2005: 21-22).

Ombudsman kurumunun tarihsel gelişim çizgisinde araştırma kaynaklarında en dikkat çekici ve özellikle vurgulanan nokta İsveç örneğidir. Ayrıca bu vurgu

yapılırken İsveç ve Osmanlı Devleti ilişkisi de ulusal ve uluslararası kaynaklarda altı çizilen bir diğer noktadır. Özellikle İsveç ile Osmanlı İmparatorluğu arasındaki ilişkinin niteliği ombudsman kurumu için bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir (Erdengi, 2009: 11).

Şöyle ki, İsveç Kralı 12. Karl, 1709 yılında Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle Poltova’da Padişah III. Ahmet döneminde yenilgiye uğrar ve Osmanlı’ya sığınır, Kral, Edirne dolaylarında Demirtaş adı verilen Konak’ta 5 yıl kadar misafir edilmiştir. Uzun misafirlik süresinde halk tarafından da benimsenen Kral, demirbaş kaydına kaydedildiği için tarihte Demirbaş Şarl olarak anılır. Demirbaş Şarl, ülkesinde kendisinin yokluğunda ortaya çıkan yolsuzlukların önlenmesi için, Osmanlı kurumlarını ayrıntılı bir şekilde incelemiş ve kral adına hareket eden kamu görevlilerinin kanunlara uygun bir şekilde hareket edip etmediklerini denetlemek için bir kişiyi yüksek vekil (Hogste Ombudsmannen) olarak tayin etmiş ve böylece 1713 yılında İsveç’te ombudsmanlık kurumu faaliyete başlamış olmuştur (Fendoğlu, 2011: 60).

Belirtildiği üzere, günümüz anlamıyla ombudsman kurumunun orijini İskandinav ülkeleri olmasına rağmen oluşumun kökeni Osmanlı yönetim sistemine dayanmaktadır. Kurumun baş kaynağı Osmanlı yönetimindeki “Başkadılık” sistemidir. Bu dönemde “Kadı-ül Küdat” diye bilinen Osmanlı Başkadısı, padişah dahil, diğer tüm görevlilerin İslam hukukuna uygun çalışıp çalışmadığını denetlemekle görevliydi (Pickl, 1986: 37-38).

İsveç Anayasasında yerini alan ombudsman kurumu 100 yıl kadar hiçbir ülkenin dikkatini çekmedikten sonra 1919’da Finlandiya’da uygulamaya başlamıştır. Finlandiya’da ombudsmanlık kurumu hem bir parlamento ombudsmanı, hem de bir “Chancellor” atanmasıyla beraber oluşturulmuştur. Chancellor yöneticilerin ve memurların yasalara uyup uymadığını ve “kimsenin hakkına zarar vermeyecek şekilde” görevlerini yerine getirip getirmediğini kontrol ederken, ombudsman da mahkemelerin ve diğer yönetimlerin çalışmalarında yasalara uyup uymadıklarını denetlemek amacıyla yapılan araştırmaları yönetmek ve yönlendirmek üzere görevlendirilmiştir (Temizel, 1997: 34).



Ombudsman sisteminin İskandinav ülkelerinde oluşması ve yaşam alanı bulması, bu kurumun genellikle nüfusu az ve yüzölçümü çok geniş olmayan ülkelere uygun bir yapısının olduğu algısı ortaya çıkmaktadır. Fakat saha sonraki tarihsel gelişmeler bunun tam tersi bir durumu ortaya koymuştur. Nitekim, 1954 yılında Danimarka'da, 1962 yılında Yeni Zelanda'da 1963 yılında Norveç'te, 1973 yılında Fransa'da, 1981 yılında Hollanda ve İspanya'da, 1988 yılında Polonya'da yasal metinlerde yerini almış ve işlem yapmaya başlamıştır. Avrupa dışındaki gelişmelere bakıldığında, Tanzanya (1966), İsrail (1971), Avustralya (1972), Kanada, Hindistan ve Zambiya (1973), Papua Yeni Gine (1975), Jamaika (1978), Kolombiya (1979), Guatemala (1987) ile Botswana (1995) gibi ülkelerde kurum yapılanma imkanı bulmuştur (Erdengi, 2009: 14-15).

Dünyadaki siyasi sistemlerin ombudsman kurumunu kabul etmesi ve yıllara göre yayılmasının demokratikleşme dalgasının yayılma süreciyle yakın alaka göstermektedir. Demokratikleşmenin birinci dalgası (1820-1920), 1820'lerde başlayıp I. Dünya Savaşının sonuna kadar sürmüştür. Birinci dalgada dünya siyasetine damga vuran gelişme Fransız ve Amerikan devrimleridir. Bu dönem genel oy ilkesinin kabul edildiği, demokratik parlamenter sistemlerin yaygınlaşmasının hız kazandığı bir dönem olmasına rağmen son dönem ters dalga ile Mussolini ve Hitler gibi otoriter rejimler baskın hale gelmiştir. İkinci dalga ise, II. Dünya Savaşından sonra başlamış ve 1960'ların başında son bulmuştur. 1950'lerin başında Türkiye ve Yunanistan demokratik sisteme geçiş yaparken, Latin Amerika ülkelerinde askeri yönetim idareyi ele almıştır. Üçüncü dalga ise 1974 Portekiz Devrimi ile başlamış ve hala devam etmektedir. Bu süreçte 30 kadar ülke demokratik sisteme geçmiş, küreselleşme karşı konulamaz bir güç ve olgu olarak ülkelerin siyasi, ekonomik, yönetsel ve kültürel gelişimini etkilemiştir (Fendoğlu, 2011: 61-62).

Yirminci yüzyılın geneli ve özellikle II. Dünya Savaşından sonraki dönemde daha yaygın olmak üzere Dünya'da meydana gelen değişme ve gelişmeler, devletin artan iş görme kapasitesi, kamu hizmeti kavramının temelindeki değişiklikler sebebiyle, birey ile devletin karşı karşıya gelmesi durumunun artması, bürokrasinin güç ve kapasite olarak artışı ve idari eylem ve işlemlerin halkın anlama kapasitelerini

aşacak şekilde karmaşık bir hal alması neticesinde yargısal teminat ve idari denetim gibi mekanizmaların yetersiz kaldığı anlaşılmıştır. Özellikle kurum ve örgütlerde yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle üst yöneticiye verilen takdir yetkisi olumlu özellikleri ile birlikte idari işlem, eylem ve kararlarda neden olduğu haksızlıkların artmasına da neden olmuş ve kötü yönetim karşısında vatandaşın korunmasında ombudsman ve benzeri kurumsal yapılanmaların önemi artmaya devam etmektedir ([http://www.turkhukuk sitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_100.htm)). Tarihsel süreç içerisinde ombudsman kurumu güç kaybetmek veya geçici bir moda olma özelliğinden ziyade kendi temellerini tahkim eden ve gelişen bir yapı gösterecek ve birey-devlet ilişkilerindeki kadim sorunlarda önemli çözümlerden biri olmaya devam edecektir.

**Tablo 2.1: Dünya’da Ombudsmanlık Kurumunun Yaygınlaşması**

<i>Ülke</i>	<i>Ombudsman Adı</i>	<i>Ombudsman Türü</i>	<i>Kuruluş Yılı</i>
<i>Endonezya</i>	Ombudsman Komisyonu	Ulusal	
<i>Moritanya</i>	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	
<i>Almanya</i>	Bundestag Savunma Komiseri	Özel Görevli (Askeri)	1956
<i>Yeni Zelenda</i>	Ombudsman	Ulusal	1962
<i>Tanzanya</i>	Sürekli Soruşturma Komisyonu	Ulusal	1966
<i>Birleşik Krallık</i>	Parlamento Komiseri	Ulusal ve Bölgesel	1967
<i>Kanada</i>	Ombudsman / Yurttaş Koruyucusu	Bölgesel	1967
<i>Mauritius</i>	Ombudsman	Ulusal	1968
<i>ABD</i>	Ombudsman	Bölgesel	1969
<i>Gana</i>	İnsan Hakları ve Yönetmelik Adalet Komiseri	Ulusal	1969
<i>İsviçre</i>	Ombudsman	Bölgesel	1971
<i>İsrail</i>	Ombudsman	Ulusal	1971
<i>İtalya</i>	Yurttaş Savunucusu	Bölgesel	1971
<i>Avustralya</i>	Ombudsman	Bölgesel	1972

<i>Hindistan</i>	Lok Ayukta	Bölgesel	1972
<i>Fransa</i>	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	1973
<i>Zambiya</i>	Genel Denetçi	Ulusal	1973
<i>Gabon</i>	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	1973
<i>Portekiz</i>	Adalet Sağlayıcı	Ulusal	1975
<i>Nijerya</i>	Kamusal Şikâyet Komisyonu	Ulusal	1975
<i>İrlanda</i>	Ombudsman	Ulusal	1980
<i>Hollanda</i>	Ulusal Ombudsman	Ulusal ve Bölgesel	1981
<i>İspanya</i>	Halkın Savunucusu	Ulusal ve Bölgesel	1981
<i>Avusturya</i>	Halk Avukatı	Ulusal	1982
<i>Zimbabve</i>	Ombudsman	Ulusal	1982
<i>Pakistan</i>	Wafaqi Mohtasib	Ulusal	1983
<i>Uganda</i>	Genel Yönetim Denetçisi	Ulusal	1986
<i>Polonya</i>	Yurttaş Hakları Koruyucusu	Ulusal	1987
<i>Namibya</i>	Ulusal Ombudsman	Ulusal	1990
<i>Belçika</i>	Federal Medyatör	Bölgesel	1991
<i>Kıbrıs Rum Kesimi</i>	Yönetim Komiseri	Ulusal	1991
<i>Senegal</i>	Cumhuriyet Medyatörü	Ulusal	1991
<i>Madagaskar</i>	Halkın Savunucusu	Ulusal	1992
<i>Tunus</i>	Yönetimsel Medyatör	Ulusal	1992
<i>Tayvan</i>	Control Yuan	Ulusal	1992
<i>Hırvatistan</i>	Ulusal Ombudsman	Ulusal	1993
<i>Slovenya</i>	İnsan Hakları Ombudsmanı	Ulusal	1993
<i>Macaristan</i>	Parlamento İnsan Hakları Komiseri	Ulusal	1993
<i>Litvanya</i>	Ombudsman	Ulusal	1994
<i>Kuzey Kore</i>	Ombudsman	Ulusal	1994
<i>Malezya</i>	Kamusal Şikâyet Bürosu	Ulusal	1994

<i>Malavi</i>	Ombudsman	Ulusal	1994
<i>Malta</i>	Parlamento Ombudsmanı	Ulusal	1995
<i>Bosna-Hersek</i>	İnsan Hakları Ombudsmanı	Ulusal ve Bölgesel	1995
<i>Burkina Faso</i>	Medyatör	Ulusal	1995
<i>Sudan</i>	Kamusal Şikâyet ve Düzeltme Dairesi	Ulusal	1995
<i>Letonya</i>	Ulusal İnsan Hakları Bürosu	Ulusal	1996
<i>Rusya</i>	İnsan Hakları Tam Yetkili Temsilcisi	Federal	1996
<i>Güney Afrika</i>	Kamusal Koruyucu	Ulusal	1996
<i>Yunanistan</i>	Yurttaş Avukatı	Ulusal	1997
<i>Makedonya</i>	Ombudsman	Ulusal	1997
<i>Romanya</i>	Ulusal Ombudsman	Ulusal	1997
<i>Botsvana</i>	Halk Koruyucusu	Ulusal	1997
<i>Gambiya</i>	Ombudsman	Ulusal	1997
<i>Andora</i>	Yurttaş Sözcüsü	Ulusal	1998
<i>Estonya</i>	Ombudsman	Ulusal	1999
<i>Tayland</i>	Ombudsman	Ulusal	1999
<i>Arnavutluk</i>	Ombudsman	Ulusal	2000
<i>Çek Cumhuriyeti</i>	Ombudsman	Ulusal	2000
<i>Lüksemburg</i>	Dilekçe Komisyonu	Ulusal	2001
<i>Japonya</i>	Yönetmelik Değerlendirme Bürosu	Ulusal	2001

Kaynak: (Mora, 2003: 187-189)

### 2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkış Nedenleri

Yönetimin ve faaliyetlerinin denetlenmesinin türleri ve her türün eksiklikleri ayrıntılı bir şekilde incelenmişti. Ombudsman uygulaması neticede bir tür denetim işlevi yerine getirmekte ve diğer denetim türlerinden ayrılmaktadır. Ombudsman

uygulamasının ortaya çıkışı ve gelişiminin temelinde bu temel denetim yöntemlerinin artık gelişen siyaset ve yönetim dünyasında kendilerinden beklenen görevleri ve etkileri istenildiği gibi yapamaması yatmaktadır.

Çağdaş yönetim anlayışındaki hızlı gelişmeler karşısında mevcut denetim yolları etkisiz kalmaktadır. Örneğin siyasal denetim dolaylı bir denetim yolu olup, mecliste çoğunluğa sahip olan ve hukuka uyma kaygısı olmayan iktidarlar açısından hiçbir şey ifade etmemektedir (Özkul, 1998: 11).

İdari denetim ise idarenin idare içindeki mekanizmaları tarafından yapılan denetimdir. Denetimin idarenin kendi ajanları tarafından yapılması, idarenin hem denetleyen hem denetlenen olması denetimin doğasını aykırı olup günümüz yönetim anlayışında geçerliğini yitirmiş ve sembolik bir anlam ifade etmeye başlamıştır (Örnek, 1992: 254).

Ombudsman kurumunun tarihsel süreç içerisinde siyaset ve yönetim sahnesine çıkışını göz önüne alındığında, ombudsman uygulamasının II. Dünya Savaşı'nın bitimini müteakip hızla tüm ülkelerde uygulama alanı bulduğu gözlemlenmektedir. Tarihsel süreç içinde ombudsman uygulamalarına yer vermeye başlayan ülkeler incelendiğinde ülkelerin sahip olduğu özelliklerin tek bir kategoriye indirgenemeyeceği dikkat çekmektedir. Demokrasi kültürünün kökleştiği ülkelerin yanında, demokrasi ile yeni tanışmış ülkelere kadar geniş yelpazede pek çok ülke ve yine hukuk uygulamaları açısından farklı hukuk sistemlerine ait ülkelerde ombudsman kurumu uygulama alanı ve yaşam iklimi bulmaktadır (Erdengi, 2009: 18).

Hukuk devletinde idarenin işlemlerinin yargı organları tarafından denetlenmeleri yargısal denetim olarak ifade edilir ve diğer klasik yönetime göre daha etkili ve geçerli bir denetim yöntemidir. Ancak yargısal denetimin ağır, geç işleyen ve masraflı bir denetim olması çağdaş yönetimin temel ilkelerden olan ucuz, hızlı gibi özelliklere ters düşmekte ve işlevselliğini azaltmaktadır (Beşiroğlu, 2003: 77).

Diğer denetim şekilleri olan kamuoyu ve uluslararası denetim ise yaygınlığı az olan asli denetim fonksiyonlarına yardımcı olabilecek katkı sunan denetim

yöntemlerindedir. Kamuoyu denetimini ele alırsak, kamuoyu denetimi yönetimin kararlarını geçmişe ve geleceğe yönelik etkileme gücüne sahip olduğundan bugün alınan yönetsel kararlara etkisi hafif kalmaktadır. Uluslararası denetim ise uluslararası hukukun sınırları içerisinde ve uluslararası sözleşmeler ile belirlenen alanlarda etkisini göstermekte ve günlük idari kararları ve eylemleri fazla etkilemediğinden denetimden beklenen amaçlara göre hafif kalan denetim yöntemidir (Altun ve Kuluçlu, 2005: 31).

Ombudsman kurumunun genel olarak gelişmesi ve ülkeler tarafından kendi sistemlerine adapte edilmesi daha önce de belirtildiği gibi II. Dünya Savaşı ile ivme kazanmıştır. Aslında bu gelişim trendinin arkasında, özellikle insan hakları konusunun gerek ulusal gerekse de uluslararası arenada örgütler açısından öneminin artması, demokrasi ve hukuk devleti kavramlarının anlamının devletler ve toplumlar açısından belirgin hale gelmesi ve politika oluşturulmasında bu kavramlara yapılan hassas vurguların öneminin artması gibi faktörleri gösterebiliriz (Erdengi, 2009: 18).

Modern denetim yöntemleri ile klasik denetim yöntemleri arasındaki temel farklılık bağımsızlık ekseninde kendisini hissettirmektedir. Bu yüzden modern denetim denildiğinde karşımıza bağımsız idari otoriteler çıkmaktadır. Devlet hayatında yaşanan köklü değişimlere koşut olarak daha süratli, daha az şekilci ve daha etkin kurumlar ön plana çıkmaya başlamışlardır. Ombudsman kurumunun ortaya çıkışı ise bu anlatılan gelişmelere uyum gösterir niteliktedir (Darendeli, 2011).

Görüldüğü üzere ombudsman denetimi, diğer klasik denetim yöntemlerinden görece daha yeni bir denetim şekli olması ayrıca kamuoyu ve uluslararası denetim gibi yeni olup daha etkili bir denetim yöntemi olması nedeni ile ve daha önemlisi diğer denetim yöntemlerinin eksikliklerinden yola çıkarak örgütlenmesini tamamlaması nedeni ile dünyada geçerli bir denetim şekli olarak faaliyet sürmekte ve gittikçe yaygınlaşmaktadır.

Şu da ifade edilmesi gerekir ki, Ombudsman kurumunun yaşam alanı demokratik hukuk devletidir. Demokrasiyi yaşam şekli olarak seçmeyen ve devlet modelini hukuk devleti ilkeleri ışığında örgütlemeyen devletlerde ombudsman

kurumunun işlevselliğini ve varlığını tartışmak boş ve gereksizdir. Çağdaş demokratik yönetimler, çoğulculuk temeline dayanmaktadır. Ombudsman kurumunun sayesinde yönetime katılmanın farklı bir mecrası da açılmış olmaktadır, Haksızlıklar ve mağduriyetler en aza indirilecek, idari işlem ve eylemlerde birey lehine gelişmeler olacak, kamu görevlilerinin vatandaşa davranışı daha saygı çerçevesinde cereyan edecek ve gün ışığında yönetim hayallerine daha fazla yaklaşılacaktır. Demokratik siyasal kültürün gelişimini sağlayacak olan ombudsman aynı zamanda vatandaşlık bilincini geliştiren bir etkide de bulunmaktadır (Özgül, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=35>). Kısaca demokratik rejimlerin yükselişe geçmesi ve demokratik ilkelerin uygulanması konusundaki fikir birliğinin yaygınlaşması ombudsman kurumunun oluşması için can suyu niteliğinde olduğu gibi, ombudsman kurumunun gelişmesi de aynı şekilde demokratik ilkelerin ve değerlerin güçlenmesine çarpan etkisi ile katkı yapan bir durumdur.

İfade edilmelidir ki, demokratik gelişmelerin ve hukukun üstünlüğü ilkelerine yapılan vurgunun artışı ile ombudsman kurumunun gelişimi arasındaki paralellikte, ombudsman kararları, karşı etkileşim içinde yönetimin ve ombudsmanın saygınlığını arttıran bir etki yapmaktadır. Ombudsman yanlış bir yönetim eylemi karşısında devreye girerek yönetimin yanlıştan dönmesini sağlayarak yönetimin yeni kararının yaptırım gücünü arttırmaktadır (Pickl, 1986: 37).

Öte yandan modern devletin artan görevleri ve görevlerle orantılı olarak karmaşıklaşan yapısı vatandaşları devlet örgütü karşısında aciz ve zayıf duruma düşürmekte ve korunmaya muhtaç hale sokmaktadır. İşte bu nedenle, idarenin içine kolay ve hızlı bir şekilde nüfuz edebilen, daha basit ve daha etkili bir kurumun ihtiyacı bu kuruma olan ihtiyacı arttırmıştır. Nitekim Avrupa Konseyi 1975 tarih ve 457 sayılı tavsiye niteliğindeki kararında ombudsmanın insan haklarının korunmasında iyi bir yöntem olarak kabul edilmiş ve üye ülkelere tavsiye edilmiştir (Karaman, 2011: 362).

Yönetenlerin yönetilenlere saygılı, hızlı ve adaletli bir şekilde davranması, kamu hizmetinin sunumunda işlemlerinde şeffaf, hesap verebilir ve dürüst bir yönetimi ortaya koyması vatandaş için bir devlette olması zorunlu bir algısal

özellikler olarak görülmektedir. Ombudsman kurumunun yaygınlaşmasında toplumsal iklimde meydana gelen değişikliklere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, vatandaşların kötü kamu yönetimi uygulamalarından etkilenmelerini önlemek, kamu bürokrasisinin serbest hareket alanını denetlemek ve kamu yönetimlerinin doğalarından kaynaklanan patolojik durumlara vatandaşlar nezdinde farkındalık sağlamak gibi faktörler etkili olmuştur (Ataman, 1997: 779).

#### **2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri**

Ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişim süreci incelenirken bahsedildiği gibi ilk çıktığı dönemden itibaren değişik adlarla değişik siyasi atmosfere uyum sağlayan bir yapıdır ombudsman kurumudur. Yalnız tarih boyunca yönetimin denetlenmesi ve devlet ile birey ilişkilerinde şikayet mekanizması olarak kurulan ve çalışan ombudsman dışında pek çok yapılanma oluşturulmuştur. Bu yüzden ombudsmanın bu tür farklı mekanizmalardan farkını belirten ayrıksı özelliklerini belirtmek ombudsman kurumunu daha iyi tanımak ve benzer mekanizmalardan farkını anlamak için onun özelliklerinden bahsetmek gerekmektedir (Temizel, 1997: 39).

Öncelikle ombudsman kurumunun belirgin özelliklerini ve ayırt edici özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Abdioğlu, 2007: 84):

- İdarenin, kendi iç denetim yolları ve yargı denetimi dışında denetlenmesini sağlamaktadır,
- Etkin bir denetim mekanizmasıdır,
- Gücün yanlış olarak kullanılmasını engellemektedir,
- İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur,
- Kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan bir kurumdur,
- Genellikle denetçileri parlamento aracılığıyla seçilmektedir,
- Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde kurumsallaşmıştır,
- Özerk bir statüye sahiptir,
- Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği arttırmayı amaçlamaktadır,



- Moral yaptırım gücü olan bir kurumdur,
- Başvuru üzerine veya kendiliğinden harekete geçerek iş yapmaktadır,
- Şikayet sahipleri kuruma kolayca ulaşabilecek şekilde örgütlenmiştir,
- Üzerinde çalıştığı konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme yetkisine sahiptir,
- İnceleme yapma dışında herhangi bir yetkisi yoktur,
- Yapılan araştırma sonucu taraflara bildirilmektedir,
- Yapılan çalışma sonucu kamuoyuna duyurulmaktadır,
- Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunmaktadır,
- Kamuoyuna ve medyaya yapılan açıklama kurumun etkinliği için önemli bir araçtır,
- Yapılan araştırmalar sonucu bir hata tespit edilmiş ise hatanın düzeltilmesi için kuruluşa önerilerde bulunabilir, kendisi düzeltemez,
- Kamu denetçileri, özel organizasyonlar ve kişiler arasındaki uyumsuzlukları kendilerine konu olarak almamaktadırlar.

Genel özelliklerini sıraladığımız ombudsman kurumunun farklı ülkelerde farklı özellikleri bulunmakla beraber tüm ülkelerde ortak sayabileceğimiz ve kurumun işleyişi için olması özellikleri bağımsızlık ve tarafsızlık, kolay ulaşılabilirlik, geniş inceleme ve denetleme yetkisi, kararlarının bağlayıcı olmamasıdır. Doğrudan sadığımız bu özelliklerinin dışında dolaylı veya ikincil denebilecek bir diğer özellik ise ombudsmanlık kurumunun devlette bir kalite oluşturmasıdır. Ombudsman devlete karşı halkın avukatlığını yaparak devlet görevlilerinin kendisine çeki düzen vermesini sağlayarak işlemlerin daha standart, tarafsız olmasını sağlayarak hizmet kalitesinin sağlanması gerçekleşmektedir (Akgül, 1999: 207).

#### **2.4.1.Bağımsızlık ve Tarafsızlık**

Ombudsmanlık kurumunun başta gelen en önemli özelliği ve benzer kurumlardan farkını ortaya koyan özelliklerin başında bağımsızlık ve tarafsızlık gelmektedir. Ombudsman, kendisini atayan otoritenin ve yetki alanı dahilindeki kamu kurum ve kuruluşlarının doğrudan veya dolaylı etkisi altında kalmadan, hiçbir

makam ve kişiden emir almaksızın bağımsız bir şekilde eşitlik ve adalet sınırları içinde tarafsızca görev yapan bir kurum veya görevliyi ifade eder (Ünal, 2013: 81). Görüldüğü gibi ombudsman tarifinin ana çatısı bağımsız ve tarafsız olma özelliklerinden oluşmaktadır.

Ombudsman kurumunun örgütlenmesinde yürütme ve idareden bağımsızlığı ilke olarak kabul edilmelidir. Bu bağımsızlığın tam olarak sağlanamaması durumunda bu kuruma ombudsman adı verilmesi kurumun doğasına terstir. Çünkü sadece, idarenin ve yürütme organının tüm etkilerinden arındırılmış bir kurum idarenin üzerinde denetim yapabilir. Böyle bir durum söz konusu olmadığı takdirde idare üzerinde yapılan denetim hiyerarşik denetim veya vesayet denetimden farkı kalmaz (Eren, 2000: 83).

Ombudsman kurumunun bağımsız ve tarafsız niteliğini pekiştiren bir olgu da kamu denetçilerinin görevini yerine getirirken sahip olması gereken ayrıcalıklardır. Bunlar; imtiyaz, dokunulmazlık ile muafiyet ve özel ayrıcalıktır. İmtiyazın kapsamı, kamu denetçisinin görevden alınmasının yasanın açık kuralı ile olması ve faaliyetlerine müdahale olmamasıdır. Dokunulmazlık ise kamu denetçisinin görevini ifa ederken mutlak özgürlükle hareket etmesidir. Muafiyet ve özel ayrıcalık ise kamu denetçisinin suçüstü yakalanma haricinde tutuklanamaması ve en yüksek yargı mercii nezdinde soruşturulmasıdır (Ribo, 2012: 108-109).

Ombudsman kurumunun bağımsızlığını sağlamak ve tarafsızlığını göstermek, kurumun yasal ve anayasal metinlerde güvence altına alınması ile doğrudan ilişkilidir. Ombudsman kültürünü özümsemiş ve kurumun kuruluşunda bir asır veya daha fazla süre geçiren ülkelerde sorun olmasa da ombudsman kurumun siyasal sistemlerine yeni entegre eden ülkelerde kurumun örgütlenmesi, görev, yetkileri, denetçilerin atanma usulü gibi koşullarda yasal ve anayasal güvencenin sağlam olması kurumun bağımsız ve tarafsız hareket etmesinde önemli rol oynamaktadır (Oosting, 1999: 26-27).

Kamu denetçisinin bağımsız ve tarafsız özelliğinin sağlanması için kurumun oluşturulmasına ve örgütlenmesinde şu kriterlerin yerine getirilmesi gerekmektedir (Ribo, 2012: 102):

- Kamu denetçilerinin atanma yetkisi, kapsamı ve şekli yasal metinlerde açık olarak belirtilmelidir,
- Kamu denetçisinin denetlemeye yapacağı alanlar, kamu denetçisini seçen kişi veya organdan farklı olmalıdır,
- Atama süresi en az üç yıl olmalıdır,
- Kamu denetçisinin görevden alınma sebebi, yetersizlik, yetkinin kötü kullanılması ve suiistimal gibi ciddi sebepler olmalı,
- Kamu denetçisi, denetleme yapacağı konunun kendi yetki sınırları içerisinde olup olmadığını kendi karar vermelidir,

Ombudsman olarak görev yapanlar görevde buldukları süre içerisinde hiçbir makam, kişi veya organ tarafından emir ve talimat almadıkları gibi, görev süresi içerisinde hiçbir zaman ve hiçbir şekilde denetlenmezler. Emir ve talimat almamaları, denetlenememeleri, sorgulanamamaları dokunulmazlıklarını güvence altına alan ve görevlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yapmaları için öngörülen düzenlemelerdir. Ancak, bu tür güvencelere rağmen hakimlere tanınan ayrıcalık gibi bir ayrıcalık ve bağımsızlık tanınmamaktadır. Bunun sebebi ise ombudsmanın parlamentonun güvenini hiçbir zaman yitirmemesi gerekliliğinin bir sonucu olarak düşünülebilir.

Ombudsman kurumunun bağımsızlığının, tarafsızlığının ve işlevsel özerkliğinin güvencelerinden birisi de bütçe ve harcama özerkliğidir. Ombudsman kurumu, sahip olduğu bütçe sınırları içerisinde hiçbir maddi ve organdan izin almaksızın serbest bir şekilde her türlü harcamayı yapabiliyorsa, yerine getirdiği işlevlerde daha bağımsız ve tarafsız hareket alanı bulabilmektedir (Oytan, 1975: 201). Örneğin İngiltere’de Parlamento ombudsmanının aylıkları, emeklilik ve diğer yan ödemeleri, devlet gelirleri içinde örtülü ödenekten karşılanmakta ve bu şekilde idarenin politika silahları olan ve mali baskı aracı olarak kullanılan bütçe kısıtından kurtulmuş olmaktadır (Arslan, 1986: 159).

### 2.4.2. Kolaylıkla Ulaşılabilirlik

Ombudsmana talepler en çok şikayet yolu ile ulaşır. Ombudsmana şikayette bulunulabilmesi için diğer tüm idari yolların tüketilmiş olması gerekmektedir. Ombudsmanı diğer idari şikayet yollarından ayıran temel özellik ise insanların direk olarak masrafsız, kolay bir şekilde ulaşabilmeleridir. Örneğin Fransa ve İngiltere’de insanların ombudsmana parlamento üyeleri aracılığı ile ulaşmaları hem ombudsmana gelen başvuru sayısını düşürmüştür hem de insanların şikayette bulunma isteklerini kırmıştır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 17). Bu açıdan ombudsmana kolay ulaşılabilirlik ve masrafsız olması vatandaşın ombudsmana bakışını olumlu etkileyen faktörlerdendir.

Ombudsman kurumu bünyesinde uzman ve hukukçu gibi teknik bilgiye sahip çalışan istihdam edeceği için vatandaşa hak arama konusunda yardımcı olacak, hatta onun hakkını onun adına arayacaktır. Ombudsmanın pratik, çabuk sonuç alan esnek yapısı vatandaşların daha kısa sürede sorunlarının çözülmesini ve idari sisteme karşı güven duymasına neden olacaktır. Ombudsman, hakkını aramak için kuruma başvuranları bilgilendirmek, başvuru doğrultusunda veya resen harekete geçmek yoluyla halkın demokrasiye ve devlet kurumlarına yabancılaşmasını önleyecektir (Ural, 2009).

### 2.4.3. Geniş İnceleme ve Denetleme Yetkisi

Ombudsman kurumu, çok geniş bir görev alanına sahiptir ve bu geniş görev alanında görevini kendisinden beklenen amaçları gerçekleştirmek için gerçekleştirebilmek için geniş yetkilere sahip olması gerekmektedir. Ombudsman, belirli bir şikayet üzerine veya şikayet olmaksızın aldığı bir duyum üzerine kendi inisiyatifleriyle araştırma, inceleme ve denetlemeye yapmaya başlamaktadır. Vatandaşa hizmet sunumu ile görevli kamu yönetiminin görevini yerine getirmemesi veya görevini yerine getirirken vatandaşların hak ve özgürlüklerine zarar veren uygulamalara imza atması gibi kötü yönetim durumları ombudsmanın denetleme başlatması için yeterli durumlardır (Akıncı, 1999: 287).

İsveç'te ombudsman, spesifik bir denetleme esnasında hangi şikayetleri dikkate alacaklarını kendi inisiyatifleriyle karar verdikleri gibi, farklı birimlerin şikayeti üzerine de inceleme başlatmaktadırlar. Bunların dışında görsel ve yazılı basında çıkan bir haber bile ombudsmanın harekete geçmesine neden olabilmektedir (Eklundh, 2000: 470).

#### **2.4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması**

Ombudsman kurumu denetim yetki alanı içindeki tüm idari kurum ve kuruluşlardan gerekli olan bilgi ve belgeyi sorunsuz ve kolay bir şekilde elde etme yetkisine ve gücüne sahip olması ve idarenin de ombudsmanın bu taleplerini geciktirmeden yerine getirme sorumluluğuna sahip olmasına rağmen, idarenin işlemleri hakkında düzeltici eylemleri talep etme veya sorumlu ilgililerin cezai sorumluluğuna hükmetme gibi bir yetkileri yoktur. Bu konudaki yetkileri ilgili idareye tavsiyelerde bulunmak ve parlamento ve hükümetin bu tavsiyelere bağlı olarak idareye baskı yapıp yapmadığını izlemektir. Bu özellik ile ilgili çıkan sonuç, ombudsman sadece kamu idaresinin hesap verebilirliğini güçlendirme aşamasında rol oynamakta, kötü yönetim uygulamalarını ifşa ederek kamunun beklenti ve kamu yöneticilerinin bilincini artırmak olmuştur (Eren, 2000: 88). Ombudsman denetimi bu açıdan değerlendirildiğinde yürütmeden ve yönetimden bağımsız bir organ tarafından gerçekleştiriliyor olması nedeniyle yönetsel denetimden, almış olduğu kararların hukuken bağlayıcı nitelikte olmaması nedeniyle de yargı denetiminden ayrılmaktadır (Erhürman, 2000: 59).

Sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkileri ile kararlarının bağlayıcı olması ve tavsiye niteliğinde olması gibi özellikler çelişkili bir görüntü arz etse de ombudsmanların kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlayıcı yaptırım yetkileri bulunmamaktadır. Karar verme, yönetimin vermiş olduğu bir kararı yürürlükten kaldırma veya kararı değiştirme gibi yetkilerinin olmaması ombudsmanların genel özelliklerindedir (Temizel, 1997: 53).

## 2.5. Ombudsmanlık Kurumunun Görev ve Yetkileri

Özelliklerini incelediğimiz ombudsman kurumunun işleyişi ve ayırıcı niteliklerini belirlemek için görev ve yetkilerini de incelememiz gerekmektedir. Ombudsman kurumunun popülaritesinin artması ve vatandaş nezdinde tanınırlığı arttıkça anlam kayması yaşanmaktadır. Şöyle ki, yargı organları dışındaki tüm şikayet işlemleri ve süreç ombudsman kurumunun yetkisi içinde olduğu şeklinde bir algı oluşmaktadır (Özden, 2005: 26). Bu ise ombudsman kurumunun ne olduğunu gerçeğinden farklı bir şekilde göstermektedir. Bu yüzden ombudsman kurumunun görev ve yetkilerini saydığımızda bir şekilde kurumun ne olduğunu daha açık bir şekilde görmemizi fırsat verecektir.

Ombudsmanlık, yeni bir kurumsal yapı gibi algılansa da 200 yıldan fazla bir tarihsel geçmişi vardır. Bu tarihsel süreçte de görevsel tanımı oldukça farklılaşmıştır. Kurum İsveç'te ilk ortaya çıktığında Kral'a bağlı olarak çalışan ve onun egemenliğinin devamında hayati rol oynayan bir yapı arz ederken II. Dünya Savaşı kurumun görevlerinde bir kırılma yaşanmasına sebep olmuş demokrasi olgusunun yükselişi ile birlikte kurumun görev tanımı insan haklarının korunması, vatandaş-yönetim ilişkilerinin iyileştirilmesi ve kötü yönetim olgularını önlemek ile kamu yönetiminin geliştirilmesi olarak belirlenmiştir (Tutal, 2014: 110-111). Kurum tarihsel süreç içerisinde kamu yönetiminin işleyişini izleyerek kamu görevlilerinin keyfi ve hatalı tavır ve davranışları ile hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden kaynaklanan vatandaş yakınmalarını dinlemek, yönetime bu konularda gerekli tavsiye ve telkinlerde bulunmak ve izlenecek yolu göstermek gibi önemli görevleri yerine getirmekte olduğu görülmektedir (Eken, 1998: 135).

Ombudsmanlık, kurumun ortaya çıkış yeri olan İsveç'te insan hak ve özgürlüklerinin korunması, İngiltere'de vatandaşların kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin düzeltilmesi ve idari işlemlerde hakkaniyetin sağlanması amacıyla kurulmuş ve görev yapıyorlardır. Tabi ki bu durum ombudsmanların diğer alanlarda görev yapmayacağı anlamına gelmemektedir (Aydın v.d., 2012: 73-77). Yani kuruluşunda insan haklarını korumak ile görevlendirilmiş ombudsman kurumu aynı zamanda kötü yönetim

uygulamalarında idare ile karşı karşıya gelebilmekte iken diğer taraftan vatandaş ile idare arasında iyi diyalogların kurulması için çalışmaktadır. Yukarıda saydığımız görevler o ülke ombudsmanının tarihsel olarak gücünü hissettirdiği görevler olarak belirtmekte fayda vardır.

Ana başlıklarını saydığımız ombudsmanın temel görevlerinden birincisi temel hak ve hürriyetlerin korunmasıdır. Aslında bireyin sahip olduğu temel hak ve hürriyetlerin yargı dışı siyasi veya idari mekanizmalarla korunması konusu tarihsel anlamda oldukça yenidir. Tarihsel süreçte temel hak ve hürriyetlerin sadece anayasal ve yasal süreçler yardımıyla korunamayacağı anlaşılmıştır. Bu nedenle, yürütme ve yasama organı ile ilişkili ama dış faktörlerden etkilenmesini önleyecek bağımsız bir yapıda, toplumun ilgili kesimlerini temsil edecek derecede çoğulcu yapıya sahip kurumlar oluşturulması fikri ortaya çıkmış ve ombudsman kurumu bu ihtiyaçlar neticesinde ortaya çıkmış ve bu ihtiyaçları giderecek görevler ile donatılmıştır (Tutal, 2014: 81).

Ombudsmanlık kurumunun tarihsel olarak ikinci temel görevi kötü yönetim uygulamalarına ilişkin her türlü şikayet ve itirazı incelemek, araştırmak ve sonuca bağlamaktır. Kötü yönetim, hayatın bir parçası haline gelmiş bir olgu olarak yönetilenleri doğrudan etkileyen sonuçlar doğurmaktadır. Vatandaşların günlük hayatlarında kötü yönetim uygulamaları ile karşılaşmaları her zaman için olasıdır. Sağlık kuruluşlarından alınan hizmetlerde oluşan kuyruklar ve haksız davranışlar, yerel yönetimlerin yerel hizmetlerinde yaşanan haksızlıklar ve yaşamı zorlaştıran unsurlar kötü yönetimin sık karşılaşılan unsurlarındandır.

Kötü yönetimin haksızlıklarını giderme konusunda klasik denetim türleri içinde en yaygın kullanılanı yargısal denetim olmakla beraber bireylerin yargı yolunu kullanmalarını sıkıntılı bir süreç oluşturmaktadır. Hukuk kurallarının karmaşıklığı ve çeşitliliği karşısında bireyler tek başına bu yolu kullanamamakta ve avukat aracılığı ile takip edebilmektedir. Bu durum ise bireye yapılmış bir haksızlığın giderilmesi için bireyin ekstra maliyet katlanmasını gerektirmektedir. Bu ise kötü yönetim ile mücadelede en etkili ve mantıklı yöntemin ombudsman yöntemi olduğunu işaret etmektedir. Ombudsman kurumu bu noktada kötü yönetimin giderilmesi konusunda

klasik denetim yöntemlerinin eksikliklerinden güç alarak çalışmakta ve başarıya ulaşmaktadır (<http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>).

Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında kabul edilen “Avrupa İyi Yönetim Davranış Kodu”na göre iyi yönetim ilkeleri şu şekilde belirlenmiştir; meşruiyet, ayrımcılığın olmaması, tarafsızlık ve bağımsızlık, adalet, nezaket, makul zamanda karar alma, kararların gerekçeli olması, karar karşı başvuru imkanları, veri korunmasıdır. Ayrıca ihmalkarlığın olmaması, prosedürlerin açıkça tanımlanmaması, yeterli bilgi verilmesi, gereksiz gecikmelerin olmaması gibi ilkeler de iyi yönetimin temel ilkelerindedir.

Ombudsmanlar açısından önemli olan iyi yönetim ilkelerine aykırı bir uygulamaya dayalı suiistimalin varlığıdır. Söz konusu eylemin veya işlemin hukuka aykırı olması önemli değildir (Fendoğlu, 2011: 66).

Ombudsman kurumun üçüncü temel görevi ise idare içinde geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkisine dayanarak yaptığı incelemelerden ve gözlemlerden yola çıkarak kamu yönetiminin iyileştirilmesi için mevzuat katkısı yapmasıdır. Şöyle ki, ombudsman sadece vatandaşların sorunlarını çözmekle kendini sınırlayan bir organizasyon değildir. Vatandaşların sorunları ile ilgilenirken yönetimin işleyişi ile ilgili çarpıklıkları gözlemleyerek bu çarpıklığın daha sonra da vatandaşın canını yakmasını önlemek adına düzeltici çözümler ortaya atması da ombudsmanın görevleri arasındadır. Bu öneriler, rapor haline getirilip parlamentoya sunulmaktadır. Ombudsman bu şekilde gördüğü aksaklıkları bireysel ve yıllık raporlar şeklinde sunarak kamu yönetiminin iyileştirilmesinde aktif katkıda bulunmuş olmaktadır. Böylelikle kamu idareleri de yönetimin işleyişinden doğan aksaklıkları ve vatandaş ile aralarındaki sorunları yetkili bir ağızdan duymuş olmaktadır (Süler, 2010: 163).

Ombudsman kurumunun doğrudan sayabileceğimiz görevlerinden ayrı olarak dolaylı olarak katkı sağladığı özellikleri de mevcuttur. Ombudsman kurumu şikayetler üzerine bir ön inceleme yaparak şikayetin yargı organlarının önüne gitmeden nasıl çözüleceği konusunda bir değerlendirme mercii görevi görmektedir. Ombudsman değerlendirmeleri sonucu şikayet yargı organlarının önüne gelmeden



çözü yolu bulunursa yargının iş yükü hafiflemiş olacak ve idarenin hatalı ve hakkaniyete uymayan işlemi yargı aşaması öncesi düzeltilmiş olmaktadır ve bu süreç yargının iş yükünün hafiflemesini sağlayacaktır (Süler, 2010: 163).

Ombudsman kurumu yönetim ve siyaset alanında üstlenmiş olduğu geniş çaptaki görevleri sağlıklı, hızlı ve etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için aynı çapta yetkilerle donatılması gerekmektedir. Ombudsmanın kullandığı araçlar ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, yönetim karşısındaki yetkileri esas itibariyle tavsiye, uzlaştırma çerçevesinde kalmaktadır. Ombudsmanlar yaptıkları denetim sonuçlarına göre disiplin soruşturması başlatma, idarenin direnişi suç oluşturuyorsa yargı yerlerine başvurma ve idarenin işleyişini ilgilendiren yasal düzenlemeler konularında önerilerde bulunma ombudsmanların ortak özellik gösteren yetkilerindedir (Büyükavcı, 2008: 12).

Ombudsmanın yetki alanını incelerken ombudsmanın gücüne dikkat çekmek için belirtmemiz gereken bir diğer nokta ombudsmanın yetki sınırları içinde hareket ederken idarenin elindeki dokümanlara erişmek, onları incelemek ve idarenin toplantı ve müzakerelerine katılmak yetkisine sahip olmasıdır (Eren, 2000).

Ombudsman kurumunun yönetimin işleyişine yaptığı doğrudan ve güçlü etkiye rağmen gözden kaçırılmaması gereken önemli nokta ombudsmanın yönetimin aldığı kararları değiştirememesi, kaldıramaması ve yönetimin yerine geçerek karar alamamasıdır. Ombudsman bu noktada araştırma, eleştirme ve düzeltici önlemleri kamuoyuna duyurma yetkisine sahiptir. Kendisine iletilen şikayetler konusunda her türlü incelemeyi yapabilir, bilgi ve belge isteyebilir, ilgililerle görüşebilir ve sonuçta elde ettiği bulgulardan oluşan raporu ilgililere ulaştırır. Sonuç olarak ombudsmanın elindeki en etkili silah moral yaptırımdır. Moral yaptırımın en etkili aracı ise ikna, eleştiri ve kamuoyuna açıklamadır. Bu araçların ne şekilde etkili olduğu veya olacağı ise o ülkenin demokratik değerlere olan saygısı ve toplumsal bilinçle orantılıdır. Örneğin bu kurumun ilk temsilcisi olan İsveç'te ombudsmanın bir açıklaması yönetimin kararını anında değiştirmektedir (Sezen, 2001: 75-76).

## 2.6. Ombudsmanlık Türleri

Ombudsmanın görevlerini, özelliklerini ve yetkilerini gibi biçimsel tasvirini yaparken sanki tek tip bir ombudsman tasavvur ediliyor gibi düşünülebilir. Ancak kamu yönetiminin karmaşık yapısı ve geniş bir alanda faaliyette göstermesinden kaynaklı uzmanlık temeline dayanması ombudsman kurumunun da görevlerini etkili yapabilmesi için uzmanlık kollarına ayrılmasını gerektirmiştir. Bu açıdan ombudsman kurumunu teorik olarak kavradıktan sonra kamu yönetim ile çeşitli şekillerde iletişime geçen vatandaşın karşılaştığı sorunlara uzmanlıklara ayrılmış ombudsmanların türlerine göre ayrılması faydalı olacaktır. Bu açıdan ombudsmanlık kurumu genel amaçlı ombudsman ve sadece belli bir amaca odaklanmış özel amaçlı ombudsman ile uluslararası ilişkilerin önem kazandığı dönemde yıldızı parlayan uluslararası veya ulus üstü ombudsman şeklinde bir ayrıma tabi tutulup incelenecektir.

### 2.6.1. Genel Amaçlı Ombudsman

Genel amaçlı ombudsmanlar, görev yaparken herhangi bir hizmet alanı ile kendini sınırlamadan kamu yönetiminin her türlü işlem, eylem ve kararlarının etki ettiği mecralarda kendisini yetkili sayan ombudsmanlardır.

Bölümün başından beri anlatılan ombudsmanın görevleri, özellikleri, yetkileri gibi başlıklar tamamen genel amaçlı ombudsmanları tarif etmektedir. Genel anlamda idare ile vatandaş arasında bir uyumsuzluk olması genel amaçlı ombudsman için yeterlidir ve harekete geçer.

Genel amaçlı ombudsmanın en yaygın olanı ve bilineni parlamento ombudsmanıdır. Yerel kamu hizmetlerinin önem kazanması ve yerel yönetimler merkezi yönetim arasındaki görev dağılımında son dönem trendlerde yerel yönetimler lehine gelişme yerel yönetim ombudsmanını da ortaya çıkarmıştır. Yerel yönetim ombudsmanı da mahiyeti itibariyle genel amaçlı ombudsman grubuna girmektedir.

### **2.6.1.1.Parlamento Ombudsmanı**

Yönetim ile vatandaşlar arasındaki sorunlara çözüm bulmak için oluşturulan özelliklerini, görevlerini ve yetkilerini anlattığımız ombudsman aynı zamanda parlamento ombudsmanıdır. Bu yüzden ombudsman başlığı altında ayrıntılı bir şekilde incelenen parlamento ombudsmanıdır.

### **2.6.1.2.Yerel Yönetim Ombudsmanı**

Ombudsmanlık kurumu ilk ortaya çıkışından itibaren geçen süre içerisinde farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulama alanı bulmuştur. Ancak genel anlamda uygulama farklılıklarına rağmen öncelikle merkezi yönetim için uygulama şekilleri oluşturulmuştur ve parlamento ombudsmanı şeklinde örgütlenmiştir. Parlamento ombudsmanının zamanla iş yükünün artması, merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemede yaşadığı aksaklıklar ve yerel yönetim idarelerinde görev artışına bağlı kötü yönetim uygulamaları ülkeleri parlamento ombudsmanından farklı olarak yerel yönetim ombudsmanı oluşturma arayış ve eylemlerine itmiştir. Artık ombudsman kurumu olan her ülkede parlamento ombudsmanının yanında yerel yönetim ombudsmanları oluşturulmaya başlanmıştır (Ünal, 2013: 91).

Yerel yönetimler ombudsmanının bir görevi de o mahalli yerleşim bölgesinde yerel demokrasinin gelişiminin sağlanmasıdır. Tarihsel anlamda yerel yönetimler yerel halkın demokrasi okulu işlevi görmektedir ve demokrasinin pekişmesi açısından yerel yönetimlerle beraber yerel yönetim ombudsmanı etkin vazife görmektedir. Ayrıca yerel yönetimler ombudsmanlık kurumu sadece yerel yönetimlerin hukuk dışı uygulamaları ile ilgilenmek ile kalmaz aynı zamanda yönetsel ahlak kurallarına uygun davranışlar sergilenip sergilenmediği konusunda da yakından izleme yapmaktadır. Bu özelliği ile aslında yerel yönetim ombudsmanı parlamento ombudsmanının yerel düzlemdeki temsilcisi gibidir (Demiral ve Demiral, 2012: 928).

Demokratik bir yerel yönetimin olabilmesi için yerel yönetimlerin temel kavramları olan yönetim ve yerindelik kavramlarının yanı sıra yönetsel anlamda özerklik, halkın denetimine olumlu bakış, şeffaf olması ve yönetime halkın

katılımının sağlanması önemli ilkelere. Bölge halkının karar mekanizmalarına daha fazla etki edebilmesi demokratik katılım kavramını ön olana çıkarmaktadır. Yerel düzeyde sivil toplum kuruluşlarının yönetsel karar ve eylemlere katılımı demokratik katılım açısından önemli olmakla birlikte bir diğer önemli nokta da vatandaşın grup olarak değil birey olarak ta katılım kanallarını kullanması ve idare ile yaşadığı sorunlarda ve memnuniyetsizliklerde bireysel hak arama ortamının oluşturulması ve bu kanalların geliştirilmesidir. Vatandaş bu şekilde kendini idare eden yerel yönetim birimlerini kendi başına da denetleyebilmelidir. Bunun en etkili ve çağdaş yolu da yerel yönetim ombudsmanının işlerliği ile mümkündür (Gökçe, 2012: 8).

Yerel yönetimlerin iş akış şemasının merkezi yönetim ile kıyaslandığında nitelik farkı göstermesi yerel yönetim ombudsmanının işleyişini de parlamento ombudsmanından ayırmaktadır. Yerel yönetimlerde karar oluşum sürecine halk tarafından seçilmiş yerel yönetim meclislerinin katılımı ombudsman denetiminin mahiyetini değiştirmektedir. Yerel yönetim işlemlerinin büyük bir kısmı halk tarafından seçilmiş yerel meclisler tarafından alınmakta ve halkın şikayet konusu işlemleri de bu işlemlere dayanmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetim ombudsmanları, yerel meclis kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değil karar alanlar gibi seçilmiş kişilerden oluşması gerekmektedir. Seçilmiş yerel yönetim ombudsmanları ise yerel meclislerin yönetsel nitelikli kararları dahil yerel yönetimlerin her türlü işlem ve eylemlerine kalite kazandırmak ve kararlardaki adaleti sağlamak için görev yapmaktadır (Temizel, 1997: 65-66).

### **2.6.2.Özel Amaçlı Ombudsman**

Farklı alanlarda ombudsman uygulamasının olması, ilgili alanda ombudsman ihtiyacının olmasından kaynaklanmaktadır. Özel veya resmi kurumların kendi iç bünyelerinde çalışan personelinin kendi aralarında ya da üst yönetim mekanizması ile olan ilişkilerinde yaşanan sorunların çözümü için genelden özele doğru ombudsman uygulamasına gidilmesi çare olarak düşünülmüştür. Ombudsmanlık kurumunun yargıya gitmeden önce başvurulacak bir mekanizma olması ve bu özelliği ile yargının yükünü hafifletmesinin amaçlanması, kurumun

yargıya gidecek her alanda uygulamalarına rastlanmasına sebep olmaktadır (Gökçe, 2012: 210).

Bu yüzden çok farklı alanlarda ombudsman veya ombudsman benzeri uygulamaları görmekle birlikte burada en yaygın görev yapanlar ve önemlilik derecesine göre tasnif ettiğimizde insan hakları ombudsmanı, öğrenci veya eğitim ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, askeri ombudsman, basın ombudsmanı ve sağlık ombudsmanı incelenecektir.

### **2.6.2.1. İnsan Hakları Ombudsmanı**

Toplumsal yaşama geçen insanların barış ve güven içinde yaşamaları için bir toplumsal düzene ihtiyaç vardır. Bu toplumsal düzeni ve güveni sağlayacak olan mekanizma ise devlettir. İnsanın kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez bu hak ve özgürlükleri için kiminle savaşılmaktadır sorusunun cevabı ise dönemden döneme, sistemden sisteme değişmektedir. İnsan hak ve özgürlükleri kim tarafından çiğneniyorsa onunla savaşılmaktadır. Tarihsel sürece baktığımızda insan hak ve özgürlükleri en fazla bu özgürlükleri koruma amacıyla oluşturulan devlet aygıtı tarafından tecavüze uğramaktadır. Diğer taraftan bu devleti temsil eden ve onun başındaki diktatör tarafından veya demokratik yollarla başa gelmiş seçilmiş temsilciler eliyle de gasp edilebilmektedir. Tüm bunların dışında başka bir vatandaş tarafından da insan hak ve özgürlükleri çiğnenebilmektedir (M. Kocaoğlu ve S. Kocaoğlu, 2007: 105-107).

İnsanlığın tarihsel gelişimine uygun olarak insan hak ve özgürlüğü kavramı da değişmekte ve gelişmektedir. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra çok farklı taraflarca gasp edilmeye müsait bu hakların korunma yöntemlerinin de değişmesi normaldir. İnsanlığın temel mirası olarak evrensel uluslararası belgelerde hayat insan hakları ve özgürlüklerin anayasal ve yasal metinlere yansıyan koruma kalkanları, tarihsel gelişme ile birlikte çeşitlilik göstermiş ve pratiklik ve hak kaybının en kısa sürede önlenmesi için düşünceler üretilmiş ve çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların en önemlisi ise ülkenin hukuk düzeni içerisinde oluşturulan insan hakları alanında uzmanlaşmış ombudsman organlarıdır.

İnsan haklarının korunması çabalarında tarihsel olarak öncelikli tehdidin yürütme organından geldiği düşüncesinden hareketle yürütmenin gücünün sınırlandırılması yoluna gidilmiştir. Daha sonraları yasama organlarının da kimi zaman insan hakları konusunda bir tehdit unsuru olabileceği yaşanarak öğrenilmiş ve yasama işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulması öngörülerek anayasa yargısı sistemi tesis edilmiştir ve böylece temel hak ve özgürlüklerinin korunması görevi yargının bir görevi olmuştur. Ancak tarihsel süreç göstermiştir ki, yargı organlarının da temel hak ve özgürlükleri gerektiği gibi yerine getiremediği ve hak ihlallerini önleyemediği görülmüştür. Diğer tarafından, insan haklarının korunmasının sadece temel koruma mekanizmaları ile sağlanamayacağı görülmüştür. İnsan hakları konusu günümüzde uzmanlık alanı haline gelmiş ve hakların korunması ve geliştirilmesinde bilgilendirme, bilinçlendirme ve eğitim faaliyetleri önemli hale gelmiştir. İnsan haklarına yönelik tehditlerin genişliği ve farklı tehdit unsurlarının gelişmesi farklı korunma yöntemlerinin geliştirilmesi çabaları yoğunlaşmıştır. Bu çabalar neticesinde II. Dünya Savaşı sonrasında görevi sadece insan haklarını korumak olan kamu kuruluşlarının tesis edilmesi faaliyetleri yaygınlık kazanmıştır. Ombudsmanlık, anlattığımız bu çerçeveye içine giren insan haklarını korumak dışında başka bir görevi olmayan ve klasik devlet teşkilatı içine kolayca yerleştirilemeyen bir yapı olarak temel hak ve özgürlüğü korumak için etkin bir şekilde çalışan insan hakları ombudsmanları oluşturulmuştur (Fendoğlu, 2011: 121-122).

#### **2.6.2.2. Üniversite Ombudsmanı**

Avrupa ülkeleri ve Amerika'da kurumsal olarak yaygınlaşmış örgütlenmelerden biri de üniversite ombudsmanlığıdır. Eğitim dünyasındaki ilk ombudsman uygulaması ilk kez 1966 yılında Doğu Montana Kolejinde oluşturulmuştur. Bunu 1967 yılında Havai ve Kanada'nın çeşitli kolejlerinde kurulan kolej ombudsmanlıkları izlemiştir. Amerika'nın ilk üniversite ombudsmanlığı ise Michigan Devlet Üniversitesinde açılmıştır. Günümüzde artık bir çok ülkede yaygın olan üniversite ombudsmanlığı eğitim hizmetlerine yaptığı olumlu katkılar nedeni ile itibar kazanmış ve varlığı tartışılmaz noktaya gelmiştir (Birdişli, 2012: 158).

Bir üniversite ombudsmanının görev alanına giren konuları şu şekilde sıralayabiliriz (Özden, 2005: 45);

- Akademik konular,
- Danışmanlık, kayıt,
- Barınma,
- Disiplin,
- Ayrımcılık,
- İş bulma,
- Ücretler ve cezalar,
- Not verme ilgili cezalar,
- Şikayet prosedürü ve politikası,
- Sağlık hizmetleri ve sigortası,
- Öğretim üyesi-öğrenci anlaşmazlıkları,
- Öğrenci organizasyonları,
- Finansal Yardım,
- Ulaşım hizmetleri.

Üniversitede bir öğrenci, akademisyen ya da idari bir personel kendisini her zaman bir anlaşmazlığın, sıkıntının içinde bulabilir. Eğer şikayetle ilgili resmi bir başvuru metodu kullanılmak istenmiyorsa ulaşılabilecek tek yer üniversite ombudsmanıdır. Üniversitede ombudsmanın temel görevi, tüm personel ve öğrencilerin karşılaştıkları sorunların objektif, adil ve eşit bir anlayışla çözülmesidir. Üniversite ombudsmanlığı başta öğrenciler ve öğretim elemanları olmak üzere tüm birim ve kişilere hizmet verir. Bu anlayışla üniversite ombudsmanının görevlerini şu şekilde sıralayabiliriz (Birdişli, 2012: 160);

- Şikayetleri araştırmak,
- Taraflar arasındaki sorunların çözümüne yardımcı olmak,
- Üniversite hizmetleri, üniversitedeki prosedürler ve kaynak dokümanlar hakkında bilgi toplamak,
- Üniversite yönetimine etkin yönetim için danışmanlık hizmeti vermek,

- İyi yönetim hakkında tavsiyelerde bulunmak,
- Anlaşmazlık ve uyuşmazlıklarda arabuluculuk görevi üstlenmek.

Üniversite ombudsmanlarının resmi yönetim dizgesinde içinde bir otoriteye sahip olmadan sahip oldukları etkinlik ve gücü nasıl kullanacakları sorusu her zaman merak konusu olmuştur. Bu gücün kaynakları şu şekilde maddeleştirilebilir (Birdişi, 2012: 163-164);

- Yasal Otorite, Biraz önce bahsettiğimiz gibi ombudsmanın kendisi yönetsel bir güce sahip olmamasına rağmen üniversitedeki en güçlü yönetsel kurumun desteklemesi ile güç birikimi yapabilir.
- Takdir, Ombudsmanlar çalışmaları kapsamında cezalandırıcı kararlar veremese de şikayet sahiplerine idari işlem ile ilgili aydınlatma vazifesi görebilir.
- Yaptırım Gücü, Her ne kadar ombudsmanın doğrudan yaptırım gücü olmasa da şikayet konusu işlemlerin yönetim tarafından dikkate alınıp yeniden değerlendirildiği için dolaylı bir yaptırıma sahip olduğu söylenebilir.
- Güven, Ombudsmanların kendilerine ulaştıran şikayet ve sorunları kesinlikle çözüme kavuşturacaklarına olan inanç ve şikayet başvurusunda bulunan kişinin bu başvuru ile ilgili herhangi bir riski olmamasıdır.
- Tecrübe ve Uzmanlık, Ombudsmanlığa seçilen kişilerin yönetim konularında tecrübeli olmaları ve uzmanlık kazanmaları ombudsmanlara ayrı bir güç kazandırmaktadır.

### **2.6.2.3. Tüketici Ombudsmanı**

Tüketim toplumu olarak adlandırılan günümüz toplumunda yeni pazarlama teknikleri ve etkili bilinçaltına işleyen reklam stratejileri sayesinde bir ürünün kötü yanları gizlenmekte, iyi yanları ise olmayacak şekilde abartılmaktadır. Çeşitli şaşırtma yöntemleri, promosyonlar sayesinde ürünlerin fiyatları ederinin altındaymış gibi gösterilip gerçekte tüketicinin maliyetini arttıran durumlara neden olmaktadır. Böyle durumlarda tüketici mağdur edilmektedir. Tüketici ombudsmanı bu konularda



görev olarak tüketicinin bir ticaretten doğan mağduriyetini gidermeye çalışmaktadır (Özden, 2005: 46).

Tüketici ombudsmanı ilk olarak 1971 yılında tüketicilerin, Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası'ndaki haklarını korumak üzere İsveç'te oluşturulmuştur. Bu kanun, şirketlerin ürettikleri mal ve hizmetlerin müşteriye sunumu ile ilgili kuralları ve standartları içermektedir. Tüketiciyi aldatma, dolandırma ve kandırmaya yönelik tüketici yakınmasına konu olabilecek tüm konular ve tüketicinin bilgi edinmesini gerektirecek tüm konular bu yasanın kapsamı alanındadır.

Tüketici ombudsmanı, kendisine gelen şikayetlerle ilgili öncelikle bir inceleme yapar; şikayetlerin çözümüne ilişkin önerilerini şikayete konu şirkete yazılı olarak bildirir. Yazı ile bildirilmesine rağmen önerilere uymayan şirketi hukuki soruşturma için Ticaret Mahkemesi'ne bildirir (Demir, 2004: 141).

İlk kez İsveç'te çıktığını belirttiğimiz tüketici ombudsmanı pek çok ülkede görev yapmaktadır. Türkiye'de ise bir tüketici ombudsmanı bulunmamakla beraber ombudsmanın yaptığı işin benzerini yapan uygulamalar mevcuttur. Gazetelerdeki tüketici köşeleri tüketici ombudsmanın yaptığı işleri farklı şekillerde yapmaktadır. Tüketici köşeleri vatandaşların ticari bir mal veya hizmet ile ilgili şikayetlerini inceler ve ombudsman gibi hak kaybını tespit etmeye çalışır. Tüketici köşeleri vatandaşın şikayetlerini dinlemeleri ve kendi çapında çözüm bulma arayışları noktasında güzel bir uygulama olmakla beraber tüketici ombudsmanı kadar etkili olamamaktadır. Çünkü tüketici ombudsmanı, tüketici hakları konusunda gerekli formasyonu olan, bu konularda yeterli hukuki bilgi birikimine sahip olan insanlardan oluşmaktadır. Bu sebeple vatandaşın tüketim konusunda yaşadığı sorunlara daha gerçekçi ve kalıcı çözüm bulabilmektedirler (Özden, 2005: 47).

#### **2.6.2.4. Askeri Ombudsman**

Bir ülkede silahlı kuvvetlere duyulan ihtiyaç, toplumun güvenliğine yönelik olan tehditlerin giderilmesi amacını taşıyan işlevsel zorunluluk ile toplumsal kuvvetlerin, ideolojilerin ve kurumların sebep olduğu toplumsal zorunluluktan

kaynaklanmaktadır. Toplumsal zorunluluk asker-sivil ilişkileri bağlamında anlam ifade ederken, işlevsel zorunluluk silahlı kuvvetlerin ülkeye gelebilecek her türlü tehdide karşı durmak anlamını ifade etmektedir.

Bütün toplumlar için geçerli olan husus ve silahlı kuvvetlere biçilen rol ülke savunmasının gerçekleştirilmesidir. Bu rol çerçevesinde her ülke kendi sosyal, siyasi, kültürel gerçeklerine göre silahlı kuvvetlerini teşkilatlandırmıştır. Farklı şekillerde teşkilatlanan bu yapının vatandaşlarla iletişim noktaları asker alımlarında ve askerlik süresinde aileleri ile olan iletişimlerinde hayat bulmaktadır. Bunun dışında silahlı kuvvetlerin kendi mensuplarının kendi aralarındaki meseleleri ve rahatsızlıklarının çözümünün katı hiyerarşiye sahip silahlı kuvvetler gibi bir teşkilatta ombudsman tarafından çözülebileceğini ilk etapta düşünmek mantıksız gelmektedir ve disiplin özelliğinin baskın olduğu böyle yapılarda bu gibi durumlar doğal karşılanmaktadır. Ancak, silahlı kuvvetler içinde vatandaş ile birebir ilişki içinde olan yapıların, vatandaş ile yaşadığı sorunların askeri örgütlenmeye uzak olmayan teknik bilgisi kuvvetli ombudsmanlar tarafından çözülmesi genel ombudsman çerçevesinde mantıklı olabilecek bir durumdur. Bu çerçevede silahlı kuvvetlerin asayiş ve emniyeti sağlama görevi ile hareket ettiğinde vatandaşlarla yaşadığı sorunların çözümü noktasında teknik özelliği olan askeri ombudsmanın işlem yapması vatandaşa güven veren bir özelliktir (Gökçe, 2012: 213-218).

Askeri ombudsman, silahlı kuvvetlerdeki uygun olmayan ve istismar edici durumları ve bu durumlara yol açan sistemsel eksiklikleri belirlerken, bu durumların ortadan kaldırılması için de yetkili makamlara tavsiyelerde bulunmaktadır. Askeri ombudsmanın yetki alanı ile ilgili önemli bir ayrıntıyı belirtmek gerekir ki, ombudsman savunma mekanizması oluşturamaz ve operasyonel kararların alınması sürecine hiçbir aşamada katılamaz. Askeri ombudsmanın öncelikli amacı askeri örgütlenme içindeki ortaya çıkan haksızlıkları tespit etmek ve gidermek, buna ilaveten savunma sektörünün doğru işleyişini teşvik etmektir. Daha geniş kapsamlı düşünürsek askeri ombudsmanın rolü kendi bileşenlerine karşı sorumluluklarını ve güvenilirliğini ispatlayarak etkinliğini arttırmaktır

([http://www.dcaf.ch/content/download/35178/525573/file/bg\\_militaryombudsman\\_tu.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/35178/525573/file/bg_militaryombudsman_tu.pdf)).

### 2.6.2.5. Basın Ombudsmanı

Gelişmiş ülkelerde, haber ve bilginin toplayıcısı ve hedef kitle olan vatandaşlara ulaştırma aracı olan medya bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli rol üstlenmektedir. Medyanın bu önemli rolü ile orantılı olarak görevini tarafsız, sorumluluk anlayışı ile getirme yükümlülüğü de mevcuttur. Bu ülkelerde medyanın denetimi uygulamaları toplumsal gelişmişlik ve sosyal yapı faktörleriyle farklılıklar göstermektedir. Basın alanındaki bu denetim modellerinden en önemlisi basın ombudsmanı uygulamasıdır.

Basın ombudsman uygulamasının ilk ortaya çıktığı yer İsveç'tir. 1766 yılında yasalaşan Basın Özgürlüğü yasası ile birlikte medyanın bu özgürlüğü kötü kullanarak etik dışı davranışlara başvurmaması ve bireylerin hak ve özgürlüklerini ihlal etmemesi amacıyla 1916 yılında Basın Konseyi ve 1969 yılında Basın Ombudsmanının kurumsallaştırılması için ilk adımlar atılmıştır. Medyanın toplum önünde saygınlığını sürdürebilmesi açısından basın ombudsmanı uygulamalarının ışığında, basın ve yayın kuruluşlarının katılımı ve Basın Konseyi Ortak Çalışma Grubu tarafından hazırlanan yazılı basın-radyo ve televizyonlar için etik ilkelerin belirlenmesi ile kurumsallaşma süreci tamamlanmıştır (Büyükbakkal, 2004).

İsveç'te Basın Ombudsmanının görevi gazete ve süreli yayınlarda kendileri hakkında çıkan haberlerden rahatsızlık duyan veya gerçeğe aykırı bilgi verildiğini düşünen vatandaşlara Gazeteciler Meslek Etik kurallarını incelemeleri konusunda tavsiye ve yardım sağlamaktır. Ayrıca gerektiğinde doğrudan veya başvuru sonucu Basın Konseyinin bir karar vermesi için başvurabilir. Ombudsman, birey ile basın arasındaki anlaşmazlıkları çözmek amacıyla hakemlik önerisinde bulunabilir (Özkaya, 2002).

Basın ombudsmanının kurumsallaşmadığı kimi bazı ülkelerde ise benzer özellikler gösteren okur temsilciliği uygulamaları yaygınlaşmıştır. Gazetelerde çalışan okur temsilcilerinin ikili işlevi bulunmaktadır. Okur temsilcisi bir taraftan

gazetede yayınlanan haberleri, röportajları, fotoğrafları kısaca tüm gazete içeriğini inceleyerek belli bir standartın altındaki içerik ile ilgili çalışanların dikkatini çeker, diğer taraftan ise basın ombudsmanına benzeyen yönü ile gazetede bir içerik ile ilgili rahatsız olan vatandaşların sorunlarını çözmeye çalışır (Atabek, 2005: 73-74).

#### **2.6.2.6. Sağlık Ombudsmanı**

Sağlık ombudsmanı, ulusal çapta sağlık hizmetleri ile ilgili vatandaşların şikayet ve yakınmalarını incelemekle görevlendirilmiştir. Kurumun ilk uygulaması İngiltere, Galler ve İskoçya'da 1973 yılında başlatılmıştır. Vatandaşların kamu hizmetlerinden yakınma konusunda sağlık konusu önemli bir yer tutmaktadır. Hastanelerin ve sağlık hizmeti sunan kurumların hizmet kalitesinin artırılmasında ombudsmanların etkileri önemli roller oynamaktadır. Vatandaşın sağlık hizmetleri ile ilgili bilgi edinmesi sağlık ombudsmanının garantörlüğü altındadır. Vatandaşın sağlık hizmetleri ile bilgilendirilmesi konusunda Sağlık kurumları bu bilgileri ombudsmana vermek zorundadırlar.

Sağlık ombudsmanının sağlık hizmetleri ile ilgili çok geniş yetki alanına karşın yetkisizlik ve sınırlamaları da bulunmaktadır. Örneğin, yargıya konu olabilecek sağlık konuları Ombudsmana götürülemez. Özellikle tazminat talepli sağlık konuları yargıya götürüleceği için ombudsmanın ilgi alanının dışında kalmaktadır. Sağlık hizmetlerinde çalışan personel özlük hakları gibi konular da ombudsmanın görev ve yetki alanı sınırları dışındadır (Avşar, 2012: 152).

#### **2.6.3. Uluslararası ve Ulusüstü Ombudsman**

Avrupa'da 1980'li ve 1990'lı yıllarda meydana gelen ombudsmanlık kurumunun dalga dalga ve sistematik olarak yayılışı, AB'ne de sıçramıştır ve 1992 yılında Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu'nu kuran antlaşma yürürlüğe girmiştir. Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu, bir uluslararası ombudsmanlık kurumudur ve Avrupa Birliği Ombudsmanı, klasik bir ombudsmanlık kurumunun özelliklerini barındırmaktadır. Tüm bunların yanı sıra ulus-ötesi bir birlikte kurulmuş olan Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu'nun uluslararası ombudsmanlık birlikleri ve kuruluşlarıyla da ilişkisi ve irtibatı bulunmaktadır. Bu açıdan Avrupa

Birliğin ombudsman kurumu olan Avrupa Birliği Ombudsmanı bu türün tek örneğidir.

### 2.6.3.1. Avrupa Birliği Ombudsmanı

Avrupa Ombudsmanı ilk kez 1970’li yıllarda Birlik gündemine gelmiştir. Özellikle 1973 yılındaki genişlemede İngiltere ve Danimarka’nın katılım süreci birlik içinde köklü ombudsman geleneğine sahip ülkelerin katkıları önemlidir. Danimarka köklü ombudsman geleneği ile Birlik içindeki ombudsman kurulması fikrini harekete geçirmiştir. Çünkü Danimarka’da ombudsmanlık kurumu 1953 yılında kurulmuş ve faaliyetlerine uzunca bir süredir devam etmekteydi. Aynı şekilde İngiltere’de de 1967 yılında “Yönetim ile İlgili Parlamento Komiseri” adı altında ombudsmanlık kurumu benimsenmiştir. Bu etkileme faaliyetleri sürecinde 1985 yılında Vatandaşların Avrupası adı altında bir komite oluşturulmuş ve bu komite bir Avrupa Ombudsmanlığı kurulması fikri ortaya atılmıştır (Tosbıyık, 2008: 29-30).

Nihayet 7 Şubat 1992’de Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması’nda Ortaklık yaşamının demokratikleşmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak vatandaş ile topluluk kurumları arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ek olarak yurttaşın şikayetlerini kabul ederek Avrupa Birliği kurumlarının demokratik işleminde halklara yardımcı olmayı amaçlayan “Avrupa Ombudsmanı” oluşturulmuştur (<http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>).

Aslında Avrupa Ombudsmanının kurulmasının arkasındaki temel nedenler, büyük ölçüde klasik ulusal ombudsmanların kurulma sebepleri ile benzerlik göstermektedir. İlk olarak Avrupa Adalet Divanı’na başvuruların pahalı, uzun ve karmaşık prosedürler gerektirmesi ve Adalet Divanı’nın hakkaniyet gibi değerler üzerinden değil de yasal öncelikler üzerinden hareket etmesi sıradan bireylerin başvuru konusunda çekinceler üretmesine neden olmuştur. İkinci olarak, Avrupa Parlamentosu üyelerinin harekete geçirilmesi ise her ülkenin kendi özel şartları ölçüsünde mümkün olmaktadır. Üçüncü olarak, birliğe yeni üyelerin katılması ile yaşanan nüfus artışı ve buna paralel olarak Avrupa Birliği bürokrasisinin genişlemesi

yeni kurumsal arayışlara gidilmesine neden olmuştur. Bunların içinde de Birlik vatandaşlarının yönetim karşısında uğradığı haksız uygulamalar ve maruz kaldıkları kötü yönetim karşısında başvuracakları Avrupa Ombudsmanı başta gelmektedir. Ulusal ombudsmanların ortaya çıkış sebeplerinden farklı olarak, Avrupa Ombudsmanı fikrinin mimarları bu kurumsallaşma sayesinde Avrupa Vatandaşlığı fikrinin daha da kuvvetleneceği ve ulus ölçeğinden daha geniş bir örgütsel yapıya aidiyetin artacağı fikrinin sağlanacağı düşünölmüştür (Köseoğlu, 2010: 38).

İlk Avrupa Ombudsman Jacob Söderman 12 Temmuz 1995 yılında atanmış ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı önünde yemin ederek 27 Eylül 1995'te Strasburg'ta görevine başlamıştır. Her Avrupa vatandaşı veya ikamet yeri Avrupa Birliği sınırları içinde olan tüm uyruklardan vatandaşlar ve parlamento dahil olmak üzere tüm tüzel kişiler kötü idare ve idarenin kötüye kullanılmasını araştırmasını ombudsman isteyebilirler. Ombudsman bu şikayet üzerine ilgili kuruluşlarla ilgili soruşturma açma, açılan soruşturmaları yönetme ve tüm dosyaları inceleme yetkisine sahiptir. Soruşturmanın idarenin gerçekten kötü yönetim uygulamaları yaptığı şeklinde bir sonuç karşısında ombudsman parlamento'ya rapor göndererek tanzim ve telafi edilme gibi yöntemleri tavsiye etmektedir (Şafaklı, 2009).

Avrupa Birliği'ne göre kötü yönetim ise Avrupa Ombudsmanı'nın 1996 yılı raporunda belirtildiği ve Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edildiği şekliyle, AB hukukuna veya Adalet Divanı'nın kararına aykırı hareket edilmesi, idari usulsüzlükler, yetki tecavüzü, ihmal, kanunsuz prosedürler, yeteneksizlik, ayrımcılık, gereksiz erteleme, yanlış bilgi verme olarak sıralanmıştır (Köksal, 2005: 44).

#### **2.6.4. Özel Sektör Ombudsmanı**

Ombudsmanlık kurumunun kamu sektöründeki başarılı uygulamaları, kurumun sadece kamu ile sınırlı olmayan özel sektör tarafından da uygulanan bir mekanizma haline gelmesine neden olmuştur. Ombudsmanlık özel sektör tarafından kısa süre içerisinde benimsenmiş ve birçok alanda uygulanmaya başlamıştır. Özel sektör, ticaret ve endüstriyel alanlarda tüketicilerin korunması amacıyla başta

bankacılık ve sigortacılık olmak üzere ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur (Ünal, 2013: 90).

Özel sektör ombudsmanlık kurumu yasal bir statüye sahip olmayıp gönüllük esasına dayalı olarak oluşturulmuştur. Özel sektör ombudsmanlarının kurumsal özellikleri gözlemlendiğinde 3 kademeli bir yapı dikkat çekmektedir. Birinci kademe, sektörün kendi üyelerinden oluşan bir kuruldur. İkinci kademe, büyük çoğunluğu meslekten olmayan üyelerden oluşan bir meclis ve son kademe ise bu yapının yürütme organı olarak görev yapan hakem veya ombudsmandır. Bu yapıdaki özel sektör ombudsmanın en geniş yetkilere sahip organ meclistir. Ombudsmanı atamak, görevden almak, kurallar koymak ve denetim işlemi yapmak gibi görevler belli başlıcalarıdır (Akıncı, 1999: 157-158).

Özel sektör ombudsmanına dünyadaki uygulamalardan örnek vermek gerekirse, İngiltere'deki bankacılık, sigortacılık, hukuk, emlak, yatırım ve cenaze hizmetleri gibi alanlarda mevcut bulunan ombudsman uygulaması önemli görevler yüklenmiştir. Avustralya ve Yeni Zelanda'da bankacılık ombudsmanı mevcuttur. Hollanda'da pansiyon ve hayat sigortası, mülkiyet sigortası ve cenaze hizmetleri ombudsmanları görev almaktadır. İrlanda Cumhuriyeti'nde hayat sigortası ombudsmanları, Singapur'da bankacılık ombudsmanı ise diğer özel sektör ombudsmanlarına örnek teşkil etmektedir (Ünal, 2013: 91).

## **2.7. Dünyada Ombudsmanlık Uygulamaları**

Önceki bölümlerde ombudsman sisteminin genel özellikleri incelenirken dünyada 100'den fazla ülkede sistemin idari ve hukuki sisteme entegrasyonunun sağlandığını ve gelişerek uygulandığını belirtmiştik. Çalışmamızın ana eksenini oluşturan Türkiye'deki ombudsman sisteminin ayrıntılarına geçmeden önce farklı ülkelerde uygulanan ombudsman sistemini karşılıklı olarak analiz etmek denemeden deneyim sahibi olmak gibi bir avantaj sağlayacaktır.

Ombudsman sistemini uygulayan her ülke muhakkak diğer ülkelerdeki uygulamaları incelemişler avantajlı ve zayıflık gösteren durumları tespit ederek kendi hukuk ve devlet sistemlerindeki farklılıkları veri kabul ederek kurumsal

yapılanmalarını tamamlamışlardır. Bu açıdan farklı hukuk ve yönetim sistemlerine sahip ülkelerin ombudsman tecrübelerini öğrenmek için karşılaştırma yapılacak ülkenin belirlenmesi önem arz etmektedir. Bu açıdan bu kısımda ombudsmanlık mekanizmasının kurucu ülkesi konusunda herkesin hem fikir olduğu İsveç'in, dünyanın her alanda hegomonik gücü olan A.B.D'nin ve Kıta Avrupası'nda anglo sakson geleneğinden gelen, büyük yüz ölçüme ve nüfus büyüklüğüne sahip olarak ombudsmanlığın sadece küçük ülkelerde ve az nüfuslu ülkelerde başarılı olacağı tezini çürüten İngiltere'nin, güçlü idari yargı sistemine sahip olan Fransa'nın ve bu alanda yenilikçi fikirleri ile öne çıkan İspanya'nın ombudsman tecrübeleri incelenecek, son olarak ise Türkiye'den çok önce ombudsmanlık yasal altyapısına sahip olan K.K.T.C'nin uygulamalarına bakılacaktır. Farklı ülkeler incelenirken ombudsmanların yasal dayanakları, kurumsal örgütlenişleri, uygulama yöntemleri ve devletin kuvvetleri ile ilişkileri gibi ana unsurlar ele alınacaktır.

### 2.7.1. İsveç

İsveç'te ombudsman kurumu ilk ortaya çıktığı dönmeden itibaren sürekli değişim içinde olmuştur. Kurumun bu şekilde değişim halinde olmasında, İsveç toplumunun tecrübe ettiği yönetimde usulsüzlükler, temel hakların korunamayışı ve devletin her kademesine yayılmış rüşvetçiliğin gibi unsurlar etkili olmuştur. Bu değişim çerçevesinde 1915 yılına kadar 1 iken, 1915-1968 yılları arası biri sivil biri askeri işlerden sorumlu olmak üzere sayı 2'ye çıkmış daha sonra 1972-1976 arası sayı tekrar artarak 3'e çıkmıştır. Güncel olarak ise 4 tane Parlamento ombudsmanı bulunmaktadır. Güncel olarak parlamento tarafından seçilen 4 ombudsman dışında ise hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı ve Özürlülerin Ombudsmanı vardır. Ayrıca sponsorluğunu medyanın yaptığı bir tane de Basın Ombudsmanı görev yapmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 37).

Sayıları 4 olan parlamento ombudsmanları ise farklı alanlarda görev yapmaktadır. Birinci ombudsman, genel uygulama esaslarını tayin eden, vatandaşların resmi belgelere ulaşmasında, kararların yürütülmesinde ve ombudsmanlık teşkilatının personelini ilgilendiren merkezi ve yerel yönetim



kararlarında yetkili ve görevlidir. İkinci ombudsman, mahkemeler, savcılık, polis ve hapisaneler konularında yetkilidir. Üçüncü ombudsman, silahlı kuvvetlerle ilgili işlerde ve diğer ombudsmanların görev alanına girmeyen tüm idari işlerde yetkilidir. Son olarak dördüncü ombudsman ise vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıklar ve şikayetler konusunda yetkili kılınmıştır (Erhürman, 1995: 52).

İsveç Parlamentosunda kamu denetçisi seçilebilmek için özel koşullara sahip olmak gibi bir şart söz konusu değildir. 1974 yılına kadar ombudsmanın hukuk eğitimi almış olması gerekmesi zorunlu bir unsur iken, bu tarihten sonra bu görev için herhangi bir mesleki formasyon zorunluluğu aranmamış sadece işini layıkıyla yapabilmesi aranan şart olmuş ve ombudsman seçilmişlerdir (Demir, 2002: 135).

Ombudsmanın denetim alanı İsveç'te bir kuruluşa verilen en geniş yetki alanıdır. Sayıları 4 olan ombudsmanların her birinin kendi yetki alanı olmasına rağmen bu sınırlar çok keskin sınırlar değildir belirli bir esneklik gösterebilmektedir. Ombudsmanın denetim alanı bütün merkezi yönetimi ve yerel idareleri ve personellerini kapsadığı gibi adli mahkemeler ve idari mahkemeler de bu denetim alanına dahildir. Bu ana tablonun dışında ek olarak sayılan kurumlar da İsveç ombudsmanının geniş yetki alanı sınırları içindedir. Bunlar (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 39);

- İsveç Kilisesi, piskoposları, rahipleri ve diğer personeli,
- Silahlı Kuvvetlerin emretme pozisyonunda olan mensupları,
- Gerçekleşmesi için kamu otoritesinin kullanılması gereken randevuları ve atamaları tutan kişiler,
- Devletin sahip olduğu kamu otoritesini kullanan kamu şirketlerdir.

İsveç Ombudsmanının denetim kapsama alanı çok geniş olmasına rağmen bazı istisnalarda mevcuttur. Parlamento üyeleri, Parlamento'nun idari ve temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi ve Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri Yönetici ve Yönetici Yardımcısı dahil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim

Kurulu, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, Bakanlar, Belediye konseyleri üyeleri ve başsavcı ombudsman denetimi dışındadır. Bakanların da bu istisna grubunun içinde sayılması pozisyonlarının idari niteliğinden çok siyasi niteliğinden kaynaklıdır. Ayrıca bir diğer önemli ayrıntı 4 adet olan ombudsmanlar birbirlerini denetleyemezler (Fendoğlu, 2011: 70).

İsveç'te idare mahkemelerinin hatta Yüksek İdare Mahkemesinin varlığı ve bu mahkemenin üyelerinin de sadece İsveç ombudsmanı tarafından soruşturulabilmesi, bu kurumun idari yargı sistemine sahip diğer ülkelerden farkını ortaya koymaktadır. Yargı organları açısından bakıldığında İsveç'te mahkemelerin ombudsmanı kontrol etmesine yönelik bir hukuki düzenleme bulunmamaktadır. Ombudsman hakkındaki suçlama Parlamentonun ilgili komisyonu tarafından yerine getirilmekte ve dava Yüksek İdare Mahkemedede görülmektedir. Ombudsman, mahkemelerin vermiş olduğu kararlar ile ilgilenmemekte ve kararların değiştirilmesi ile uğraşmaktadır. Bu konuda ombudsmanın ilgilendiği şey hakimın önüne gelen davalar karşısındaki tavırları ve ele alış biçimleridir. Bu nokta kurumun yetki alanının genişliği açısından diğer ülkelerle kıyasta ne kadar önde olduğunu göstermektedir (Tortop, 2005: 337).

İsveç'te ombudsmana ulaşan olayların büyük çoğunluğu şikayetler vasıtası ile olur. Şikayetlerin kaynağı ve niteliği ile ilgili herhangi bir kısıtlama yoktur. Şikayet sahibinin İsveç vatandaşı olması veya İsveç'te yaşıyor olması gerekli değildir. Kurumsal makamlar veya tüzel kişiler, doğrudan şikayete sebep olan durumdan etkilenmemiş kişiler, hapisanede, akıl hastanesinde veya benzeri bir durumda olan kişilerin de şikayet hakkı bulunmaktadır. Şikayette bulunabilmek için herhangi bir ücret ödenmez ve uzun, karmaşık bürokratik prosedürler yoktur (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 40).

Şikayet başvuruları yazılı olmak zorunda olmakla beraber İsveç dilinde olmasının zorunluluğu bulunmamaktadır. Buna ek olarak başvuru kuruma posta, elektronik posta, faks yada elden getirilerek yapılabilir. Başvuru belgesinde isim, imza ve şikayete konu olayın anlatımı gibi unsurlar zorunlu olarak olması gerekmektedir. Başvuru için gerekli şartlar tamsa başvurana verilen numara başvuru

takibi için kullanılmaktadır. Ayrıca başvurular gizli olarak tutulmasına karar verilenler dışında her kesime açıktır ve ulaşılabilir.

Her bir ombudsman kendisine dağıtılan başvuruların incelemeye alınıp alınmamasına karar verir. Ombudsman, kendi kurumunun görev alanı dışında kalması, mevcut hukuki bir karar veya durumun değiştirilmesi ile ilgili olması ve iki yıl önce olmuş bir olayın şikayeti olması gibi nedenler dolayısıyla başvuruları reddedebilir. Başvuruları incelemeye tabi tutulan şikayetlerle ilgili olarak ise iki farklı yöntem vardır. Bunlardan ilki küçük inceleme adı verilen şikayete konu olan olayla ilgisi olan idari memur veya kurum telefonla aranarak şikayet konusu olay çözülmeye çalışılır ve olumlu geri dönüşe göre durum ilgiliye bildirilir. Küçük inceleme haricinde daha ayrıntılı araştırma ve incelemeye ihtiyaç duyulduğu durumlarda şikayet başvurusu ilgili kuruma görüşünü bildirmesi için gönderilir. Kurumun cevabı ombudsmanı tatmin etmezse kurum idari görevlileri ile karşılıklı görüşme ile sorun çözülmeye çalışılır.

Tüm bunların dışında idari kurumun şikayet ile ilgili herhangi bir hatasının olmadığı ombudsman tarafından kanaat oluşarak anlaşılırsa başvuru sahibine bilgi verilir (Erdengi, 2009: 37-38).

### **2.7.2. Amerika Birleşik Devletleri**

Amerika Birleşik Devletlerinin ombudsman konusunda incelenmesinin birkaç kendine özgü nedenleri bulunmaktadır. Öncelikle sahip olduğu nüfus ve geniş yüzölçümü sebebi ve bu geniş yüzölçümünde uyguladığı federal yönetim biçimi ile diğer ülke örneklerinden farklı olarak ilham verici özellikler göstermektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nin ilham veren kendine özgü yapısı ombudsman tartışmalarına da sebep olmuş ve saydığımız faktörler geniş coğrafya ve nüfusun fazlalığı ombudsman kurumsallaşmasında olumsuz faktörler olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca ombudsman tartışmalarında bu faktörlere ek olarak Amerikan sisteminde ombudsman benzeri işlevler gören kurumların varlığı da etkili olmuştur. Örneğin Amerikan adalet sistemini vatandaşları çok geniş olanaklarla koruyan bir sistemdir ve bu yüzden vatandaşın ek korunmasını gerektirecek

uygulamaların gereksiz olduğu görüşleri yaygınlık kazanmıştır. Ancak bu tartışmaların Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsman kurumunun kök salması ve gelişmesine engel olamamıştır (Özden, 2005: 69-70).

Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsman kurumunun gelişimi incelendiğinde göze çarpan en önemli olgu federal ve eyalet yönetimlerine nazaran daha küçük birimler olarak yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerinde yaygınlaştığıdır. Hakkın takibi ve ihlal karşısında hakkını arama konusunda demokratik ekseninde önemli ilerlemeler sağlayan Amerikan sisteminde her türlü konuda ombudsman veya ombudsman benzeri uygulama veya yapılanma görmek mümkündür (Erdengi, 2009: 102). Amerika'da gittikçe yaygınlaşan ombudsman kurumu bir bekçi köpeği (watchdog) gibi vatandaşın yanında yer almaktadır. Başarılı uygulamalarla kabul gördükçe de yaygınlık kazanmaya başlamış ve neredeyse Ombudsmania olarak nitelendirilen abartma durumları bile gözlenmiştir. Buna örnek olarak Yaşlı Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Çevre Ombudsmanı ve Çocuk Ombudsmanı gibi her alanda uygulamalar göze çarpmaktadır (Özden, 2005: 72).

Amerikan sisteminde ombudsman konusunda yapılan en önemli tespit, bürokratik bir kurumun izlenmesi için yeni bir bürokratik kurum kurulması gibi ironi içeren bir tespittir. Bu yüzden Amerikan ombudsman sistemi diğer ülkelerden farklı olarak tek bir yapısal bütünlük göstermemektedir. Mesela bazı ombudsmanlar yasamaya bağlı iken, diğer bazıları ise yürütme erkine bağlı olarak çalışmakta bazıları ise vatandaşların şikayetlerinde çok soruşturma görevi ile ilgilenmektedirler (Erdengi, 2009: 102).

### **2.7.3. İngiltere**

İngiltere, köklü tarihsel geçmişi ve farklı yönetim tarzı ile dünyayı yönlendirme gücüne ve tarihine sahip ve daha önemlisi yazısız anayasası ile ombudsman incelemelerinde de farklı bir bakış açısı sağlayan bir ülkedir. Yazılı bir anayasası olmamasına rağmen anayasal monarşi ile yönetilmesi nedeniyle Kral ve

hükümet, parlamentarizm nedeniyle parlamento ülkenin en etkili aktör ve kurumlarıdır.

İngiltere’de yönetimin eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların mağduriyetlerinin ve yakınmalarının giderilmesi için oluşturulmak istenen ombudsman kurumu için yapılan en önemli çalışma 1961 yılında Sir John Whyatt tarafından hazırlanan rapordur. Bu raporda mevcut denetim yöntemlerinin yetersizlikleri tespit edilmiş ve yeni bir denetim yöntemi olarak ombudsmanlık bir seçenek olarak ortaya atılmıştır. Bu rapor, 1967 yılında kanunlaşan “Parlamento Komiserliği Kanunu” ile hukukilik kazanmıştır (Özer, 1997: 59).

Parlamento komiseri, doğrudan doğruya vatandaşın şikayet kabul edememekte ve resen soruşturma yetki bulunmamaktadır. Şikayet, Avam kamarası aracılığı ile yapılmaktadır. Avam kamarası üyesinin şikayette bulunan kişi ile aynı bölgeden olmasının zorunluluğu bulunmamaktadır. Lordlar Kamarası üyelerine şikayette bulunmak mümkün olamamaktadır.

Şikayetin doğrudan parlamento komiserine değil de Avam Kamarası üyesine yapılmasında, avam kamarası üyesinin bir süzgeç vazifesi görmesi ve şikayetleri eleterek ancak incelemeye değer şikayetleri komiserine iletme amacı güdülmüştür. Ayrıca İngiliz sisteminin kendine özgü tarihsel özelliklerinden kaynaklı halkın doğrudan parlamento komiserine şikayetini yapmasının parlamenterlerin hakkını gasp edeceği düşünülmüştür. Ayrıca şikayette bulunurken Avam kamarasına yazılı bir şikayet başvurusu yapılmalıdır. Ayrıca şikayette bulunan kişi, şikayetin komiserine gönderilmesini yazısında açıkça belirtmelidir. Yine haksızlığa uğrayan kişi haksızlığı uğradığı tarihten itibaren 1 yıl içinde Avam Kamarası üyesine şikayetini yapmalıdır (Arslan, 1986: 161-162).

Parlamento komiserinin görevi, parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen, yönetim karşısında haksızlığa uğrayan vatandaşların şikayetlerini incelemek, olayı soruşturmak ve bununla ilgili raporları her yıl için olmak üzere parlamentoya sunmaktır. Parlamento komiserinin görev ve yetkileri oluşumundan itibaren zamanla genişlemiştir. Başlangıç itibariyle yerel yönetimler ve sağlık hizmetleri parlamento

komiserinin yetki ve görev alanı dışındayken bu konuda da yetki ve görev almıştır. 1983 yılında yapılan bir değişiklik ile de tüm bakanlıklar, tüzel kişiliği olan veya olmayan kamu kurum ve kuruluşları İngiltere ombudsmanının görev sınırları içindedir. Ancak yine de dışişleri, yargısal işlemler, devlet güvenliğini ilgilendiren işlemler, kraliyet dominyonlarıyla ilgili işlemler, elçilik ve konsolosluk işlemleri, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler ombudsman denetimi dışındadır (Ataman, 1993: 224).

#### **2.7.4. Fransa**

Fransa'nın bu kategoride örneklem olarak seçilmesinin başlıca nedeni idari yapısından kaynaklanmaktadır. Fransa'nın yargı bütünlüğü ilkesini uygulayan Anglo-Sakson yargı sisteminden farklı olarak idari yargı sistemini benimsemesinden kaynaklı Türkiye ile olan yapısal benzerlik bu bölümde incelenmesindeki önceliğini işaretlemektedir. Bu yüzden Türkiye'nin yönetsel yapısının ombudsmana uygunluğunun inceleneceği bir sonraki bölümde benzer idari yapısal özelliklerine sahip Fransa'nın ombudsmanı kendi sistemine nasıl entegre ettiğini incelemek pratik bir fayda da sağlayacak ve yol gösterecektir.

Biraz önce bahsettiğimiz gibi idari yargı adli yargı ayrımının olduğu Fransa'da ombudsman konusundaki en tartışmalı soru ayrı bir idari yargı sistemin varlığı durumunda ombudsmana gerek olup olmadığıdır. Fransa köklü bir idari geleneğe sahip olarak Danıştay, İstinaf Mahkemeleri ve İdare Mahkemeleri aracılığıyla idare kaynaklı uyuşmazlıkları çözen etkin ve kapsamlı bir yargı mekanizmasına sahiptir. Böyle etkin bir şekilde işleyen sistemin varlığına rağmen bir ombudsman gerekliliği, ombudsman kurumunun kurulduğu ilk yıllarda problem olmuş ve karşıt, eleştirel fikirleri ortaya çıkarmıştır. “En iyi ombudsman Danıştaydır.” gibi vecizeler kurumun ilk kurulma ve tartışma aşamasında sık dile getirilen vecizlerden bir haline gelmiştir (Erdengi, 2009: 65-67).

Bu değerlendirmeler ile birlikte 1970'li yılların başında devlete karşı duyulan güvenin erozyona uğraması, diğer taraftan idari yargı mekanizmasının iş yükünden

yaşadığı aksaklıklar ombudsman tartışmalarını tekrar gündeme taşımış ve 1973 tarihinde kanunlaşmıştır.

Kurum, bağımsız çalışmakta olup 2011 yılında yürürlüğe giren kanuni düzenleme ile birlikte kurumun yetkiler yeniden güncellenmiş, çocukların, kadınların, yaşlıların, engellilerin haklarının korunması, ayrımcılığa karşı mücadele gibi çok geniş kapsama hitap etmeye başlamıştır.

Fransa ombudsmanı, cumhurbaşkanı tarafından 6 yıl için göreve getirilmekte ve 6 yıllık sürenin bitiminde yeniden seçilme gibi bir durum olmamaktadır. Kuruma başvurular ücretsiz olup, internet üzerinden veya yazılı olarak yapılabilmektedir. Tüm bu başvurulara ek olarak bölgelerde görev yapan hukukçulardan oluşan 450 temsilcinin iki haftada bir yarım gün boyunca vatandaşların talepleri toplanmaktadır.

Fransa'da ombudsman kurumunun uygulamaları ile ilgili olarak tutulan istatistiğe göre 100 bine yakın dosya incelendi ve bu bunların %40'a yakını kişilerin yeniden yönlendirilmesi ile ilgiliydi. Ayrıca başvuruların %70'e yakını ise uzlaşma ile çözülebilecek cinsten özellik göstermektedir ([http://www.ombudsman.gov.tr/content\\_detail-322-712-avrupa-ulkelerinin-ombudsmanlari-ulkelerindeki-ombudsmanlik-uygulamalarini-anlatti.html](http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-712-avrupa-ulkelerinin-ombudsmanlari-ulkelerindeki-ombudsmanlik-uygulamalarini-anlatti.html)).

Fransa'da ombudsmanlık kurumunun yetki alanı İskandinav ülkelerindeki uygulamalar ile karşılaştırıldığında daha dardır. Ombudsmanın görev alanına giren kurum ve kuruluşlar, merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler ve kamu hizmeti yapan diğer kurumlardır. Fransa'da ombudsman esas olarak bir arabulucu olarak görüldüğü için yetkileri daha dar tutulmuştur. Fransa'da ombudsman yerine daha sık kullanılan kavram olan mediateurun kelime anlamı zaten ikna etme, görüşme ve uzlaştırma yöntemlerini kullanarak sorun çözmedir. Ancak ombudsmanın daha çok ikna etme fonksiyonuna vurgu yapmak etkisiz bir kurum algısı yaratmamalıdır. Ombudsmanın görüşüne uymayan kamu görevlileri için hiyerarşik olarak bir üstüne başvurularak disiplin cezası talep edebildiği gibi, ombudsmanın dava açtırabilme yetkileri de bulunmaktadır (Bahadır, 2010: 375).

### 2.7.5. İspanya

Halkın Savunucusu (Defensor Del Pueblo) adıyla bilinen İspanya ombudsmanı, anayasal bir kurum olarak İspanya Anayasasının 54. Maddesinde düzenlenmiştir. Parlamento Yüksek Komiseri adıyla parlamento tarafından atanan ombudsmanın temel görevi, kişilerin anayasada belirtilen temel hak ve özgürlüklerini, kamu yönetimine karşı korumak ve kötü yönetim olgusunu önleyerek yönetimin iyileşmesine katkıda bulunmaktır. Ombudsman bu çerçevede kamu yönetiminin işleyişini temel hak ve özgürlük ve iyi yönetim ilkeleri standartları ile denetleyecektir.

Ombudsmanın kanuni tek dayanağı Anayasanın 54. Maddesi değildir. Bunun dışında 1981 tarihli “Organik Yasa”, Meclis tarafından onaylanan “Ombudsmanlığın Yapısı ve Örgütlenmesi Tüzüğü” ve diğer Özerk Yönetim Ombudsmanları ile ilişkileri düzenleyen diğer hukuki metinlerdir ([http://www.tihk.gov.tr/www/files/ispanya\\_ombudsman\\_ziyaret\\_raporu.pdf](http://www.tihk.gov.tr/www/files/ispanya_ombudsman_ziyaret_raporu.pdf)).

İspanya Ombudsmanının görev alanı, askeri yönetim dahil bütün yönetim faaliyetleri olarak belirlenirken ulusal savunmaya ilişkin kararlar kapsam dışı tutulmuştur. İspanya Ombudsmanı, araştırma ve incelemeleri sırasında bütün yönetsel belgeleri görebilmekte ve tüm kamu kurum ve kuruluşuna girebilmektedir. İspanyada ombudsmanın taleplerini yerine getirmeyen kamu görevlisi suç işlemiş sayılır. İspanya Ombudsmanına devletin veya özerk toplulukların kanunların anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla veya kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla Anayasa Mahkemesine başvuru hakkı tanınmıştır (Şengül, 2007: 380-381).

İspanya ombudsmanlığına 2012 yılında kamu idarelerinin uygunsuz tavırlarıyla ilgili olarak 33 binden fazla şikayet gelmiş olup, bunlarla ilgili olarak 200’e yakın tavsiye kararı alınmış ve bu tavsiye kararlarının da %70’e yakınına yönetim tarafından uyulduğu gözlemlenmiştir ([http://www.ombudsman.gov.tr/content\\_detail-322-712-avrupa-ulkelerinin-ombudsmanlari-ulkelerindeki-ombudsmanlik-uygulamalarini-anlatti.html](http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-712-avrupa-ulkelerinin-ombudsmanlari-ulkelerindeki-ombudsmanlik-uygulamalarini-anlatti.html)).



### 2.7.6. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin ombudsman incelemelerinde örnek ülke ve uygulama olarak seçilmesinin nedeni siyasi, yönetsel ve ekonomik örgütlenmesinde Türkiye'nin etkili olmasında kaynaklanmaktadır. K.K.T.C bu açıdan Türkiye'nin model ülkesi konumundadır ve oradaki uygulamanın incelenmesi uygulamaya daha geç geçmiş Türkiye açısından faydalı olacaktır.

Ombudsman, K.K.T.C. Anayasası'nın 114. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; “Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacı ile Cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayı ile bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır. Yüksek Yönetim Denetçisinde aranan nitelikler, yetki ve görevleri Yasa ile düzenlenir. Yüksek Yönetim Denetçisinin görevden alınma koşulları, bir Yüksek Mahkeme üyesine uygulanan koşullara denk tutulur. Yargı organları ile dış politikayı ve ülke savunmasını ilgilendiren konular Yüksek Yönetim Denetçisinin yetki alanı dışındadır.”

Anayasanın bu hükmüne paralel olarak 38/1996 sayılı Yüksek Yönetim Denetçisi Kanunu 1996 yılında kabul edilmiştir. K.K.T.C'de ombudsman, Cumhurbaşkanınca Cumhuriyet Meclisi'nin onayı ile atanır. Cumhurbaşkanınca atanan kişinin Meclis'te üçte iki çoğunluk ile oylanması gerekmektedir (Tutal, 2014: 148-149).

Bu yasal süreçle ilgili olarak göze çarpan en önemli nokta veya ayrıntı dünyada birçok ülkeden daha önce ombudsman kurumu ile ilgili yasal düzenleme yapan ülkenin yasal düzenlemeden sonra herhangi bir ombudsman ataması yapmamasıdır (Erdengi, 2009: 129).

K.K.T.C'de yasal düzenlemesi yapılıp ataması yapılmayan ombudsmanın görevlerini maddeler itibarıyla şu şekilde sıralayabiliriz (Şafaklı, 2009);

- Ombudsman, K.K.T.C.'de yönetsel ve yürütmeye ilişkin yetkisi olan makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasa'da ve ombudsman yasasında belirtilen istisnalar dışındaki yerine getirmiş oldukları hizmetleri yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunlukları ve yerindeliklerini denetler, soruşturur ve rapor hazırlar,
- Ombudsman, Yönetimin herhangi bir biriminin görev alanında olan bir hizmetin yerine getirilip getirilmediğinin takibini yapar ve ilgili birimden yerine getirilmeyen hizmetle ilgili gerekçeli bilgi ister.
- Ombudsman, saptadığı yasa dışı işlerin düzeltilmesi için ilgili makamı uyarır,
- Ombudsman, soruşturmakta olduğu konunun herhangi bir safhasında, hakkında soruşturma açılan kamu görevlisinin görevde kalmasının sakıncalı olacağı kanaatinde olması halinde ilgili kamu görevlisinin geçici olarak görevden alınmasını isteyebilir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: TARİHSEL GELİŞİM VE KURUMSAL YAPILANMA

Bir önceki bölümde farklı karakteristik siyasal, hukuk, ve yönetsel özellikler gösteren ülkelerde ombudsman kurumunun nasıl işlediği ve başarılı uygulamalar incelenmiş ve Türkiye'deki ombudsman çalışmaları ve planları için teorik bir temel işlevi görmüştür. Türkiye'de bu konuda akademik çevrede, bürokratik organizasyonda ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik bazı noktalarda eleştiriler bulunmaktadır. Aslında sadece Türkiye için değil genel anlamda yönetsel yargının bulunduğu ülkelerdeki ombudsman varlığının gereksiz olduğu ve ihtiyacın bulunmadığı, bu varlığın zaten uzun olan yargı sürecini daha da uzatacağı, ayrıca bağlayıcı olmayan kararlar alan bir örgütün genel anlamda pratik bir yararının olmayacağı gibi genel eleştiri noktaları bulunmaktadır (Akın, 1998: 538-539). Ayrıca Türkiye özelinde yeterince veya haddinden fazla denetim birimi olan ve bu açıdan bile karmaşık bir yapı arz eden bir durumda ayrıca bir ombudsmanın bu karmaşıklığı arttıracacağı ve zararının yararından daha fazla olacağı gibi eleştiriler de ombudsman kurumunu Türkiye'de bir tartışma nesnesi haline getirmektedir.

Kamu yönetiminin genişlemesi ve işlevlerinin karmaşıklaşması ombudsman kurumunun gelişmesinde doğrudan sayılabilecek etkileri olmuştur. Özellikle 1930'lu yıllarla birlikte devlet ekonomik bunalımın ardından, daha önce ilgilenmediği ve ilgilenmeye ihtiyaç duymadığı alanlarda müdahale alanı bulmuştur. Bu alanlar dahil ekonomik ve sosyal geniş bir alanda aktif rol oynamaya başlamış ve bu alanlardaki kamu idareleri ve işlevleri hissedilir ölçekte artış göstermiş ve karmaşıklaşmıştır. Modern toplumun karmaşıklığı ve kamunun rolündeki artışa paralel bireylerin kamu hizmeti taleplerinin artışı bireylerin hayatlarını doğrudan veya dolaylı olarak etkilemekte, bireyler daha fazla sayıda yönetim ile karşı karşıya gelmekte ve tüm bunların sonucu olarak kötü yönetim denilen olgu ile daha sık karşılaşma durumu ortaya çıkmıştır. Kötü yönetim uygulamalarının sonucu olarak vatandaşlar daha fazla adaletsiz uygulamalarla karşılaşmakta ve hak ve menfaatlerinin zedelenme durumu devlete güven noktasında yönetimlerin büyük bir sorunu olmuştur. Bu noktada hesap

verebilirlik kavramı veya olgusu bu tür olumsuzlukların ve bürokrasinin patolojik niteliklerini bertaraf etmek için sıkıca savunulması gereken bir anlayış olmuştur (Köseoğlu, 2010: 36). Önceki bölümlerde kamu yönetimlerinin karşı karşıya kaldığı bu tür sorunlar karşısında vatandaşların hasar almadan kamusal hayata devam edebilmesi için adli, idari ve yargısal hesap verme mekanizmaları oluşturulmuş, toplumsal gelişmeye paralel kamuoyu denetimi gibi mekanizmalarla da desteklenmiştir. Ancak bu tür denetim mekanizmalarının iyi çalışmadığı veya yeterince desteklemediği göz önüne alındığında yeni arayışlar ve yeni mekanizmalara olan ihtiyaç hiçbir zaman bitmeyecektir.

Kamu yönetimi yapısı içinde demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri altında oluşmaya başlayan iyi yönetim konsepti, işlemlerinde “açık”, “şeffaf” ve hesap verebilir” niteliklerine sahip kamu yönetimlerinin dünya çapında yaygınlaşmasına neden olmuştur. Küreselleşmenin itici gücünün de etkisiyle açık, şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimlerinin sayısının artması diğer ülkeler kamu yönetimlerini teşvik edici bir rol oynamıştır.

Kamu yönetimlerinin genel anlamda karşılaştığı temel sorunlar ile mücadele noktasında Türkiye ayrıksı bir özellik göstermektedir. Türkiye açısından değerlendirildiğinde açık, şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimi trendi istenilen seviye ve yoğunlukta olmasa da buna uygun uygulamalar ve davranış kodları başlamıştır denilebilir (Erdengi, 2009: 257). Örneğin bilgi edinme kanunu çerçevesinde bilgi edinme yollarının vatandaşlara açılması ve elektronik yöntemlerle kolay bir şekilde yönetime ulaşması, kamu yönetimlerinin etik kodları kabul etmesi ve işlemlerinde buna uygun davranması bu çerçevede değerlendirilmektedir. Bu tür uygulamalar, karmaşıklaşan devlet mekanizmasının çarklarında hizmet gören vatandaşların hak ve hukukunu koruyacak yapıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bunların en önemlilerin biri de kamu denetçiliği kurumudur.

Türk yönetim geleneğinde ağırlığı hissedilen otorite eğilimi, yetkilerin merkezleşmesine neden olmaktadır. Yetki merkezçiliği olarak da tanımlanan eğilim, bürokratik mekanizma yönetsel hiyerarşi içinde siyasi etkilere maruz kalmasına neden olmakta bu da idari işlevin etkin olmasına engel olmaktadır. Aynı çerçevede

düşünürsek yönetim mekanizmasında çalışan bir memurun kötü yönetim uygulaması veya hakkaniyete uygun olmayan davranışı, memurun siyasi bir koruma altında olması durumunda herhangi bir yaptırımdan uzak durmasına neden olmaktadır.

Bu durum bireylerin hak ve özgürlüklerini, menfaatlerini, hakkaniyete uygun muamele görme hakkını koruyacak, gözetecek bir kuruma olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Yönetime karşı, yönetimden bağımsız, yönetilenin hakkını arayabilen bir ombudsman kurumu, geleneksel denetim yöntemlerinin çatlaklarından sızan kötü yönetim uygulamaları ile hak ve özgürlük ihlallerini önlemek dışında etkin bir demokratik hukuk devleti oluşturmak için bir adım niteliğindedir (Kuruüzüm, 2008: 168).

Ombudsman kurumunu kendi siyasal, yönetsel yapılarına entegre etmiş ülkelerde, bu kurumsal yapıyı oluşturmalarına neden olan gerekçeler ve yönetsel bozukluklar uzun yıllar fazlasıyla Türkiye’de de mevcuttur ve artarak devam etmektedir. Merkezde yoğunlaşmayı doğuran yetki ve görev merkezçiliği, kapalı kapılar arkasında yürütülen, normal vatandaşın anlamakta zorluk çektiği ve katılımı olanak vermeyen yönetim yapısı, şekil olarak kurumların teşkilat yapılarında yer alan ama evrak takip birimi olarak görev yapan halkla ilişkiler birimleri, karmaşık bürokratik ilişkiler, siyasal kayırmacılık, rüşvet, yavaş işleyen ve formaliteler içinde boğulan yönetsel işleyiş gibi yönetsel hastalıklar ve yönetsel ahlaksızlıklar varlığını devam ettirirken, tüm bunlara ilişkin yönetim içi ve dışı şikayet mekanizmaları sonuç vermemekte, sonuç verenler ise paralı, zaman alıcı ve uzun vadede yönetimin işleyişine zarar verici nitelikte olmaktadır (Kılavuz v.d., 2003). Nitekim Türk kamu yönetimi sistemi “aşırı bürokratiklik, merkezizetçilik, siyasallaşma ve kayırmacılık” gibi kötü yönetim uygulamaları ile sıkça anılmaktadır. Diğer yandan bu uygulamalara da bağlı olarak devlet yönetiminde yozlaşmanın ulaştığı nokta konusunda görüş birliği mevcuttur. Bütün bunlara ek olarak, Türkiye’de vatandaşların bilinçaltında yerleşmiş bulunan “devlet baba”, “sorgulanamaz devlet anlayışı” ve “bürokratik yönetim geleneği” imajı ve uygulamaları devlet toplum ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşmasını engellemektedir (Balcı, 2004: 115). Fotoğrafını çektiğimiz Türk yönetim yapısının bu bozuk özelliklerinin düzeltilmesi

için ombudsman uygulamasının en kısa sürede uygulamaya konulması yönetimden hizmet alan vatandaşları olduğu kadar yönetimleri de rahatlatacak bir atmosfer oluşturacaktır.

### **3.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Tarihsel Gelişimi**

Devlete karşı şikayetlerin ve kamu yönetimi-birey arasındaki ilişkilerdeki her türlü sorunların bağımsız idari otoriteler tarafından ele alınması ve buna uygun kurumsal yapılanmalar oluşturulması tüm medeniyetlerde görülen bir olgudur. Ombudsmanlığın uzak temelleri Çin’de, Roma’da ve Antik Yunan’da bulunabilir. Bu uygarlıkları kendi potasında yoğurarak modern dünyaya sunan İslam Medeniyeti ve bu medeniyet içindeki önemli roller oynayan Selçuklu ve Osmanlı uygulamaları bu konuda zengin örnekler sunmaktadır.

Bu bölümde ayrıntılı bir şekilde incelenecek olan ombudsman benzeri kurumsal yapılar ve düşünsel felsefenin ortak özellikleri olarak dikkat çeken şey tarihte kurulmuş olan Türk devletlerinde, hukuk dışı davranışlar karşısında vatandaşların şikayet mekanizması için her zaman için açık kanal bırakılmıştır. Yani, yönetici sınıfın hukuk dışı bir davranışı olduğu zaman şikayet mekanizması her zaman işlerdi. Şikayet mekanizması, devletin reaya ile ilişkileri ve adalet anlayışından kaynaklanmaktadır. Eski Türk devletlerinde, devlet yönetiminin ilk şartı halka adil olmak olarak kabul edilmiş buna uygun hareket edilmiştir. Hukuka aykırı davranılması halinde padişahlar bile denetlenebilirdi. Padişahların bile denetlenmesi İslam hukukunda yer alan zulme karşı direnme hakkının bir sonucudur. İslam dinine göre halk, hukuka aykırı davranıp zulüm yapması halinde yöneticiyi değiştirme hakkına sahipti. Herhangi bir konuda şikayeti olan bir vatandaş, devlet başkanı veya yöneticisine doğrudan giderek şikayetine neden olan adaletsizliğin ortadan kaldırılmasını her dönem isteyebilmiştir (Konan, 2013: 22).

Bu çerçevede Eski Türk ve İslam Devletlerinin bir mirası olan Türkiye Cumhuriyetinin ombudsman konusundaki çabalarını, uğraşlarını konu olan bir çalışmada bu çaba ve uğraşların kökeninde yer alan öncül çalışmaların araştırılmasında yarar görülmektedir. Şöyle ki, bir kurumun başarısı, kurumun

oluşmasına kadar geçen süredeki tarihi, yasal, düşünsel çabaların sağlamlığı ile doğru orantılıdır. Bu yüzden Türkiye’de ombudsman kurumu 2013 yılında kanunlaşan bir kurum olmasına rağmen düşünsel uğraşlara çok eskilere dayanan bir kurum veya olgudur. Kanunlaşan ombudsman kurumunun sonuçlara ulaşmadaki başarısı da kat ettiği aşamalardaki başarısı ile de orantılıdır. Bu nedenle 2013 yılında yönetim sahasında boy gösteren ombudsmanlığın tarihi aşamaları önem arz etmektedir. Ombudsman veya ombudsmana benzer yapıların tarihsel araştırmasını çok zengin Türk-İslam tarihinde araştırmak, zamanın genişliği anlamında çok zor bir uğraştır ve bu yüzden belirli tarihi kategorilere ayırarak incelemek en sağlıklı yöntemdir. Bu açıdan çalışmamızda, cumhuriyet dönemi ayırıcı bir kategori alınarak, bu tarihsel dönem çok fazla parçaya ayırmadan incelenecektir. Cumhuriyet öncesi uzun dönemde Türk-İslam sentezine etki eden kurumlar incelenmiş ve bu kurumların arka planında yatan düşünce kavranmaya çalışılmıştır. Cumhuriyet dönemi ise ombudsmanın yasal zeminde kurumsallaşmasına kadar gelen dönemdeki yasal ve akademik çalışmalar ele alınacaktır.

Bu aşamada çok önemli olmamakla beraber tezimizde yöntem konusunda kullanım standardı sağlamak adına yasal metinlerde Kamu Denetçiliği Kurumu olarak ifade bulan ombudsman kurumunun kanun veya tasarı maddelerinden alıntı yapılırken orijinalliği bozmamak adına Kamu Denetçiliği Kurumu olarak ifade edeceksek de bunun dışındaki tüm diğer çalışmalarda ise genel ifade tarzı olan ombudsman olarak ifade edilecektir. Tabi ki burada dikkatlerimiz kurumun nasıl ifade edileceğinden ziyade, amacı olan devlet-vatandaş arasındaki güven temelinde yakınmaları ve şikayetleri çözebilme kapasitesinin ne olacağının araştırılmasıdır.

### **3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem Ombudsman Benzeri Çalışmalar**

Güncel ombudsman uygulamalarına etkileri bakımından çalışmamızda yer verdiğimiz Cumhuriyet öncesi dediğimiz dönemdeki ombudsman benzeri uygulamaları ve düşünceler çok geniş ve uzun bir tarihsel kategoriye kapsamaktadır. Bu kategoriyi İslamiyet döneminden başlatmak gerekmektedir. Çünkü İslam devletlerinin asırlar boyunca çeşitli dil, din, ırk ve kültürlere sahip toplumları adil bir şekilde yönetmelerinin esas dayanağını adalete verdikleri önem oluşturmaktadır.

Bu bölümde belirteceğimiz kurumların çoğuna Hz. Peygamberin uygulamaları kaynaklık etmektedir. Çünkü Hz. Peygamber risalet görevi boyunca, Medine Şehir Devletinin yönetimi, ordu komutanlığı, kadılık ve temyiz işlemleri, kamu hizmeti ile görevlendirilenlerin denetimi, çarşı pazar kontrolü gibi bir çok görevi üstlenmiş ve tüm bu alanlarda Müslümanlara ve tüm insanlığa usve-i hasene (güzel bir örnek) oluşturmuştur. Hz. Peygamber döneminde, kurumsal yapılar yerine uygulama örneklerini görüyor olmamız, esasen İslam devlet anlayışında kurumlardan ziyade insanlar arasında iyiliğin ve adaletin emredilmesinin, yaygınlaştırılmasının, kötülüğün, haksızlığın ise sakındırılmasının, önlenmesinin öncelik taşıdığını göstermektedir. Dolayısıyla bu amaca hizmet ettiği ölçüde kurumların varlığı daha anlamlı olacaktır (Coşkun ve Günaydın, 2015: 23).

Şöyle ki, İslam Peygamberi Hz. Muhammed'in İslam dinini yaymaya başlamasından önce bedevi Arap kabilelerinde idare diye bir olgu ve yapı bulunmamaktaydı. Yoğun olarak bedevilerin yaşadığı kent merkezlerinde bile basit formlarda idari örgütler mevcuttu. Hz. Peygamber zamanında İslamiyet'in yayılması sürecinde yepyeni bir idari sistem ve bu sistemde yönetici olanlar halka tanıtılmış ve oluşturulan idari birimlere görevliler atanmıştır. Vilayetlere valiler, yargı yetkisi olanlar ve vergi toplayıcıları görevlendirilmiştir. Bu uygulama ve örgütlenme Halife döneminde de bu uygulama ve yapılanmaya önem verilmiş ve idari yapı çeşitlenmiş ve karmaşıklaşmıştır. Hz. Ömer zamanında kurulan idari sistemin denetimi için köklü reformlar öngörmüş ve hayata geçirmiştir (Pickl, 1997: 801).

İslam-Osmanlı uygarlığında kamu denetçiliğinin temelleri şura, hisbe-muhtesip kurumu, divan, divan-ı mezalim, kadı'l kudatlık, kazaskerlik ve ahilik gibi tarihi kurumlara dayanmaktadır. Bu açıdan bu kurumları ve işleyişini tanımak günümüz kamu denetçiliği kurumunun hangi aşamalardan geçerek oluştuğunu anlamak bakımından önemlidir.

### **3.1.1.1. Şura**

Arapça kökenli bir sözcük olan şura kelimesi, “ilim sahibi kimselerle fikir teatisinde bulunmak” anlamına gelir. Şura kelimesi bu anlamı dışında “işlerde



danışma, görüşme ve düşünme” kapsamında da kullanılır. İslam Hukuku’nda, devlet adına ve devlet işleri için alınacak kararların, seçilmiş ve yetkili meclisler tarafından alınmasını ifade eden şura prensibi Kur’an’da Şura suresinde “ki bunların işleri daima aralarında müşavere ile” ayetinde geçmektedir. Şura’nın tavsiye edildiği, “eğer kaba-katı yürekli biri olsaydın, senin etrafında insanlar toplanmazdı. Onları bağışla. Günahlarının bağışlanmasını iste. İş konusunda onlara danış” ayeti ise Uhud Savaşı öncesinde inmiş ve Hz. Peygamber’in savaşı istememesine rağmen çoğunluğun prensibine uymasına neden olmuştur.

Şura ilkesi dışında şuranın devlet teşkilatına nasıl yansıdığı konusunda kesinlik yoktur. Hz. Peygamber döneminde Şura, devlet işlerinin görüşüldüğü “Danışma Meclisi” niteliğinde olup Hz. Peygamber, yasama, yürütme, yargı ve denetimin başı olarak İslam Devletini yönetirdi. Şura ilkesini en çok kullanan ise Hz. Ömer olmuştur (Konan, 2013: 16-17).

Bu anlamda şura ilkesi, hükümdarların egemenlik güçlerini kullanırken onları kısıtlayan bir etken olarak idari denetimin başlangıç ilkesi olarak düşünülebilir.

### **3.1.1.2. Hisbe-Muhtesip**

Arapçada “hesap etmek, saymak, yeterli olmak” anlamlarındaki hasb (hisab) kökünden türeyen ihtisab (sevabını yaparak bir işi yapmak, akıllı ve basiretli bir şekilde yönetmek, çirkin bir iş yapanı kınamak, hesaba çekmek) mastarından isim hali olan hisbe kelimesi, genel ahlakı ve kamu düzenini koruma faaliyetlerini ve özellikle bununla görevli müesseseyi ifa etmektedir (<http://www.tdvia.org/dia/ayrmetin.php?idno=180133>).

Hisbe kavramı ile muhtesip kavramı ve kurumunun aynı şey mi olduğu konusu tartışmalı olmakla beraber tarihsel gelişim çizgisinde hisbe kurumunun yerini muhtesip kurumuna bıraktığı konusunda görüşler vardır. Teşkilatın kuruluş aşamasında hisbe ve muhtesip yerine kaynaklarda “sahibu’ssuk”, “amilu’s-suk (pazar zabıtası) kavramlarına rastlanmaktadır. Ancak bu kavramların ne zaman yerini hisbe veya muhtesip yerine bıraktığı bilinmemektedir (Kallek, 1999:135).

Hisbe teşkilatının görev alanı üç temel başlık altında toplanabilir. Allah hakkı, kul hakkı, her iki yönü de bulunan haklar. Birinci grup haklara örnek olarak ezanın zamanında okunmasının, cemaatle ibadetlerin zamanında eda edilmesinin, Cuma ve bayram namazlarının ifasının sağlanması, taşkınlık ölçüsünde olan eğlencelerin, sarhoşluk verici içki kullanımının, aşırı erkek-kadın ilişkilerinin engellenmesi, hile ve aldatmalarının, ölçü, tartı alet ve birimlerinde sahtekarlığın önlenmesi, ihtiyaçtan kaynaklanmayan dilencililiğin men edilmesi, ehliyetsiz din adamlarının halkı aldatmasına fırsat verilmemesi gibi dini içtimai faaliyetleri içermektedir. İkinci grup haklar ise harap olan veya kötü durumdaki yol, su ve kanalizasyon gibi altyapı tesislerinin tamirinin sağlanması, işçi-işveren anlaşmazlıklarının çözümü, her türlü meslek ihlallerinin tespit edilip çözülmesi gibi hususları kapsamaktadır. Üçüncü tür görevler ise kamuya açık alanlardaki kadın-erkek ilişkilerinin düzenlenmesi, işçi-yetim-köle ve hayvan haklarının korunması, sahipsiz hayvan ve kaybolmuş çocukların yedirilip içirilmesi türünden görevlerdir (Kallek, 1999: 134-135).

Muhtesip kurumunun Hz. Peygamber'in ölümünden sonra halife döneminde Hz. Ömer ile en aktif dönemini yaşadığı nakledilmektedir. Hz. Ömer'in halifelik döneminde örgütlü güç kullanma yetkisini kullanan devlet örgütün denetlenmesi adına vatandaşların başvuracağı muhtesip kurumunun kurulmasına önem vermiştir. Kurum her ne kadar Hz. Ömer dönemi ile birlikte işlerlik kazansa bile Hz. Peygamberin döneminde de Muhtesip kurumunun ilk işaretlerini görmekteyiz yani temellerinin Hz. Peygamber döneminde atılmış olduğu söylenebilir. Şöyle ki, yeni kurulan İslam devletinde Hz. Peygamber vaaz ettiği ekonomik ve sosyal hükümlerin uygulanışı görmek için teftişe çıktığı ve gayri-meşru davranışlarda bulunanlara gerekli uyarılar yaptığı rivayet edilmekte, devlet örgütlenmesinin karmaşılaşması sonucu ise bu teftişin kendisi yerine uygun vasıflı bazı kişilerin yapması uygun görülmüştür. Muhtesip kurumu bu aşamadan sonra güçlenerek gelişmiş ve bir çok alanda özellikle şehirler ve Pazar yerlerinde genel ahlakın ve nizamın koruyucusu haline gelmiştir (Avşar, 2012: 67-69).

Kadının emri altında çalışan muhtesipler biraz önce bahsettiğimiz üzere çarşı ve pazardaki hayatın düzenini sağlamak, zorunlu ihtiyaç maddelerinin halkın eline ucuz ve uygun bir şekilde geçmesini temin etmek, iş yeri açma ruhsatı vermek ve vergi toplamak gibi Osmanlı Devleti iktisadi hayatında hayati rol oynamaktaydılar.

Üstlendikleri bu hayati görev ve sorumluluk gereği birer müfettiş gibi hizmet ifa eden muhtesiplerin de bu sorumluluklarına paralel seçiminde dikkatli olunması gerekmektedir. Bu açıdan muhtesiplerin bazı özelliklere haiz olması gerekmektedir. Bu şartlardan bazıları; Müslüman olmak, mükellefiyet, erkek olmak, adalet, kudret, ilim sahibi, ilmiyle amil, vera ve takva ile iyi ahlak sahibi olmak şeklinde sıralanabilir (Erdoğan, 2000).

Dört Halife Döneminin arkasından Emeviler ve Abbasiler yönetiminde, özellikle Bizanslıların ve Sasanilerin etkileri görülmekteydi. Bu dönemde Afrika'nın kuzeyinde ise Roma etkisi hissedilir boyutlardadır. Bununla birlikte vatandaşların şikayetlerini dinleyen ve vatandaşlar ile ilişkilerde diyalog kanallarını devamlı açık tutan kanallar her zaman açık tutulmuştur (Avşar, 2012: 73).

### **3.1.1.3. Ahilik**

Ahilik teşkilatı Türk siyasi kültüründe özellikleri ve fonksiyonları bakımından ombudsman kurumuna benzetilen kurumlardan birisidir. Ahilik, Müslüman-Türk toplumunun XIII. Yüzyıldan sonra iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda gelişimini sağlayan, mesleki dayanışmayı sanat ve ahlaki değerlerle muhafaza eden ilk Türk esnaf birliklerinin genel adıdır. Ahilik, kardeşler topluluğu veya kardeşler teşkilatı anlamına gelmektedir. Bu teşkilatın temel felsefesi inanç ve ibadetin sanat ve meslekle bütünleştirilerek “dayanışma”, “itidal” ve “kanaatkarlık” gibi toplumsal ve ahlaki ilkelere etrafında toplanmaktır. Amacı yerleşik hayata geçen ve kentleşme sürecine giren insanları yardım duygusu altında toplayarak teşkilatlanmaktır (Çağatay, 1997: 51).

Ombudsman ile ahilik teşkilatı fonksiyon olarak benzer özellikler göstermesine rağmen Ahilik, ahlaki, ekonomik, sosyal, siyasi ve askeri sahalar olmak üzere dört temel sahada fonksiyonunu icra etmektedir. Ombudsman ise fonksiyonunu

yönetim alanında sınırlamıştır. Bu yüzden kapsam olarak ahilik teşkilatı daha geniş bir alanı etkilemekteydi (Öztürk, 2002: 44).

Ombudsman kurumunun, Osmanlı Devleti'nin kurumlarından esinlenerek ortaya çıktığı konusunda tarihi kaynaklarda görüş birliği bulunmaktadır. Ombudsman kavramını dünya yönetim literatürüne kazandıran İsveç'te, Kral XII. Karl'ın Osmanlı Devletinin zorunlu misafirliği döneminde Osmanlı kurumlarını ayrıntılı bir şekilde incelediği ve en çok ahilik teşkilatından etkilendiği bildirilmektedir. Gerek Selçuklularda gerek Osmanlı Devletinde iktisadi örgütlenmede önemli bir rolü olan ahiliğin devlet bürokrasisinde bir gücü olduğunu belirtmiştir (Demir, 2002: 71).

#### **3.1.1.4. Divan-ı Hümayun**

Osmanlı Devletinin yönetiminde önemli bir rolü ve gücü olan Divan-ı Hümayun, Osmanlı Devletinin kendinden önceki İslam Devletlerinden örnek alınıp zenginleştirilen bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı Devletinin kuruluşundan çok kısa bir süre sonra ortaya çıkan kurum, kelime anlamı olarak padişah divanı anlamına gelmektedir. Divan ise Osmanlı Türkçesinde kurul ve toplantı anlamıyla öne çıkmaktadır. Hükümdardan sonra, veziriazamdan önce en büyük güç olan Divan'da tüm kararlar Padişah adına alınırdı.

Divan-ı Hümayun, idari ve hukuki kararların alınmasında en etkili kurumdur. Divanın en önemli görevi ise, uygunsuz davranışta bulunana yöneticileri soruşturması ve gerektiğinde ceza vermesidir. Osmanlı arşivlerinde, görevini gereği gibi yapmayan, kötüye kullanan ve ihmal eden yöneticilerin görevden alınmasıyla ilgili pek çok belge bulunmaktadır. Görevi kötüye kullanma suçunda, Divan'a en çok şikayet, rüşvet ve fazla vergi alma konularında gelmektedir (Konan, 2013: 39-42).

İsveç Kralı 12. Karl, 1709 yılında Osmanlı-Rus savaşı nedeniyle Poltova'da Padişah III. Ahmet döneminde yenilir ve Osmanlı'ya sığınır. Kral, Edirne civarındaki Demirtaş Paşa Konağında 5 yıl kadar konuk olur. Bu arada orda yaşayan halk tarafından kendilerinden biri olarak benimsenir ve Demirbaş Defterine kaydedildiği için de Demirbaş Şarl diye anılır. İşte Demirbaş Şarl, ülkesinde kendisinin yokluğunda baş gösteren yolsuzlukların önlenmesi için misafirliği döneminde daha

önce bahsettiğimiz gibi Osmanlı kurumlarını incelemiş ve kral adına hareket eden kamu görevlilerinin yasalara uygun hareket edip etmediklerini kontrol etmek için bir kişiyi yüksek vekil olarak tayin etmiş ve İsveç'te ombudsmanlığın temelleri atılmıştır (Fendoğlu, 2011: 59-60).

İsveç'te bunlar olurken aynı dönemde Osmanlı Devletinde ise Divan-ı Hümayun adı verilen ve Danışma Meclisi olarak görev yapan bir kurum bulunmaktaydı. Divan-ı Hümayun'da devlet meseleleri görüşülür, şikayetler dinlenir, çeşitli örf-i ve şer-i davlara bakılır ve karar alınır fakat son söz her zaman padişahındı. Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kurumlarından etkilendiği görüşü bu noktada aydınlığa çıkmakta ve kesinlik kazanmaktadır. Şöyle ki, halk tarafından kolay ulaşılabilen bir kurum olarak ombudsmanlık kurumu da bireylerin yönetim hakkındaki şikayetlerini dinler, araştırır ve adil bir sonuca ulaşır fakat bağlayıcı bir karar alamaz, sadece idareye sorunun çözümü için tavsiyede bulunabilirdi (Koçak v.d., 2012: 1340-1341).

Divan-ı Hümayunun kökenini Divan-ı Mezalim oluşturmaktadır. Divan-ı Mezalim, Abbasi Devletinin bir örgütüdür. Bu örgüt bir nevi günümüz Yargıtay ve Danıştay'ın görevini yerine getirerek kadıların ve diğer yüksek rütbeli memurların zulümlerinden yakınanların şikayetlerini dinlemiş ve suçlu gördüğü kişiler hakkında gerekli işlemleri yapmakla görevlendirilmiştir. Şikayet dinleme konusu daha önceki tarihlere kadar geriye götürülse de, Örneğin Hz. Ali'den beri halifeler halkın şikayetlerini dinlemiş ve bir karara varmışlardır. Ancak XIV. Abbasi Halifesi Muhtedi'den itibaren bu şikayet dinleme işlerine önce vezirler, daha sonra da Kad'ül Kudat adı verilen Başkadı, Divan-ı Mezalim olarak adlandırılan Divanlarda bakmaya başlamışlardır. Eyyübiler döneminde ise farklı olarak şikayet ve yakınmalar Dar'ül Adl (Adalet Evi) denilen özel bir evde hükümdar başkanlığındaki bir kurul tarafından sonuca bağlanmıştır (Dursun, 2011: 381).

Divan-ı Hümayun'a şikayetler Arz-i Hal ve Arz-i Mahzar şeklinde iletilmektedir. Bunun dışında padişahın şahsına yapılan şikayetlerde yaygın yakınma bildiren şekillerdendir. Padişahın şahsına yapılan şikayetler en çok Cuma namazından çıktıktan sonra veya ava giderken olurdu. Arz-ı Hallerde halkın

genellikle kadı ve naiplerin haksız yere aldıkları vergiden şikayetçi oldukları görülmektedir. Arz-ı Mahzar ise Arz-ı Halden farklı olarak topluca imzalanıp verilen dilekçe olup, dilekçe sahipleri talep ve şikayetlerini altında isimler yazılı olarak veriri ve altına mühür basarlardı. Arz-ı Mahzarlarda da genel olarak yönetici sınıfın kötü idareleri ve kötü davranışları şikayet konusu yapılırdı (Konan, 2013: 26-29).

### **3.1.1.5. Kazaskerlik ve Kadılık**

Klasik Osmanlı siyasal ve idari düzeninde ülke kaza adı verilen idari birimlere ayrılmıştır. Gelirine ve büyüklüğüne göre dört gruba ayrılmış olan kazalarda yargı yetkisini kullanmak üzere kadılar bulunmaktaydı. Sancaklarda ve kazalarda kadılar en yüksek adli makam olmasının yanında, halkın dilek ve yakınmalarını, şikayetlerinin Divan-ı Hümayun'a ileten, tımar sahipleri ve adamlarının, halka yaptıkları şikayetleri kendilerine anlatılan kişidir. Yolların açılması ve onarılması, fiyatlardaki vergilerin tespiti ve takdiri, sancakbeylerinin teftişi ve noterlik hizmetleri gibi adli idari, mali denetime ilişkin geniş görevleri bulunmaktadır. Kadılar bu görevlerini yerine getirirken sadece padişah ve Divan'dan emir alır ve görevlerinde başka hiçbir kimseye karşı sorumlu değildir (Avşar, 2012: 86).

Kadı teşkilatı Osmanlı Devleti yargı teşkilatının belkemiğini oluşturmaktadır. Kadılar, buldukları yargı dairelerinde hükümdarın temsilcisi sıfatıyla, politik bir egemenlik sembolü olarak görülmektedir. Fatih Sultan Mehmet, yeni fethettiği beldelere, egemenliğin sembolü olarak ilk iş olarak kadı tayin ediyordu. Kadı tayin edilmesinin sebebi, ülkede zulmü önlemektir. Osmanlı geleneğindeki "Adaletname"lerden bu durum açıkça anlaşılmaktadır. Devletin ilk zamanlarında kadılar Anadolu'dan değil, İslam dünyasının merkezlerinden getirilmiştir (Fendoğlu, 2011: 44).

Osmanlı Devleti uzun yıllar dünyanın en güçlü devleti olarak yaşamıştır. Bunun arkasında askeri ve siyasi güç kadar, devlet kurumlarının sağlamlık ve zamana göre mükemmelliği vardır. Osmanlı adli sistemi zamanının en iyisiydi. Öyle ki Avrupa devletlerinin yöneticileri bile zaman zaman gelip sistemi izledikleri

bilinmektedir. Ombudsman kurumu ile ilgili konuşursak İsveç orjinli bir kurum olan ombudsmanlığın kadı teşkilatının gözlemlenerek ve örnek alınarak oluşturulduğu tarihi kaynaklarda belirtilmektedir. Ancak devletin zamanla askeri, siyasi ve mali bakımından güç kaybetmesine paralel olarak sosyal alanda da güç kaybetmesine neden olmuş bu ise sonuçta yargı sistemi ve adli sistemin de mükemmelliğine darbe vurmuştur (Ekinci,[http://ktp.isam.org.tr/pdfdrg/D02512/2005\\_5/2005\\_5\\_EKINCIEB.pdf](http://ktp.isam.org.tr/pdfdrg/D02512/2005_5/2005_5_EKINCIEB.pdf)).

Kazaskerler, şer-i hukuki konulara bakan ve ilmiye sınıfının en üst rütbeli kişileri idi. Divan-ı Hümayun üyesi olan kazasker, Fatih Sultan Mehmet dönemine kadar sayıları bir iken, Fatih dönemi ile birlikte Anadolu ve Rumeli Kazaskerliği olmak üzere iki kişi olmuşlardır. Yavuz Sultan Selim döneminde ise Arap ve Acem Kazaskerliği makamı tahsis edilmiş olmasına rağmen daha sonra Anadolu Kazaskerliğine bağlanmıştır. IV. Murat döneminde ise Anadolu ve Rumeli Kazaskerliği kısa bir süreliğine birleştirilmesine rağmen sonra ayrılmıştır. Kazaskerler 17. Yüzyıla kadar iki yıllık bir süre için atanırken daha sonraları bir yıl için atanmışlardır. Kazaskerler, kaza ve sancaklardaki kadıları tayin ederlerdi (Avşar, 2012: 84-85).

### **3.1.2. Cumhuriyet Dönemi Ombudsmanlığa Yönelik Çalışmalar**

İsveç'ten çıkarak dünyaya yayılan ombudsman kurumuna ilham kaynağı olan zengin Türk-İslam tarihinden ve tarihsel kurumlardan bahsetmekle aslında bu zengin tarihin mirasçısı olan Türkiye Cumhuriyeti Devletinin yönetsel ve siyasi yapısının böyle bir kurumsal yapılanmaya yatkın olduğu ortaya konulmuştur.

Ombudsman kurumuna ilişkin bir yapı, uygulamada çok yeni olmasına rağmen böyle bir yapıya ihtiyacın dile getirilmesi çok eskilere uzanmaktadır. Bu ihtiyacın giderilmesi için gerekli olan ombudsman kurumu uzun süre devlet mekanizması içinde yer alması gerçekleşmemiş ve bu konu Avrupa Birliği ile ilişkilerde, akademik çevre ve sivil toplum ilişkilerinde hep problemlili bir özellik göstermiştir. Bu yüzden bu konudaki çalışmalar akademik çevre ve sivil toplum örgütlerinin hazırladığı raporlarla sınırlı kalmıştır.

Bu konuda çok sayıda rapor hazırlanmış olmakla birlikte çalışmamızın bu kısmında cumhuriyet döneminde resmi zeminde tartışılan ombudsman çalışmaları ile tarihsel süreçte önem arz eden siyasi parti ve sivil toplum kuruluşlarının ombudsman önerileri ve akademik dünyada tartışılan ve kafa yorulan ombudsman çalışmaları ele alınacaktır.

### 3.1.2.1. Akademik Çalışmalarda Ombudsmanlık

Ombudsman kurumunun Türkiye için gerekliliği konusunda akademik düzeyde ilk çalışmalar 1960'lı yıllarda başlamıştır. Bu konuda ilk çalışma yapan kişi ise Yılmaz Altuğ olmuştur. Yılmaz Altuğ, İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere ombudsmanlık kurumunu incelemiş ve demokrasinin kökleşmiş ve kültür seviyesinin yüksek olan bu ülkelerde ombudsmanın başarı ile uygulandığını söylemiştir (Isır, 2014: 266). Yılmaz Altuğ'dan sonra Ömer Baylan ve Zekeriya Temizel de Türkiye'de oluşturulacak ombudsmanın genel özelliklerini eserlerinde ifade etmiştir.

Ömer Baylan tarafından Türkiye'de ombudsmanın nasıl olması gerektiği konusundaki görüşleri "Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü" isimli kitabında belirtilmiştir. Türk ombudsmanın ne tür özelliklere sahip olması gerektiği şu şekilde özetlenmiştir (Baylan, 1978: 165-175).

- Ombudsman kurumu anayasal güvence altında olmalıdır.
- Ombudsman kurumunun yurt çapında örgütlenmesi konusundaki kararını kendisi vermesi gerekir.
- Ombudsmanın görev süresi azami 5-7 yıl arasında olması gerekmektedir.
- Ombudsmanın yüksek mahkemeler tarafından belirlenen adayların Meclis tarafından seçilmesi gibi bir süreçle seçilmesi.
- Bu kurumun idari personelinin özlük hakları gibi konularda tek yetkinin ombudsmanda bulunması gerekmektedir.
- Bakanlar Kurulu ve bakanlar, yargı organları, mahalli idareler dahil her türlü kamu yetkisi kullanan kişi ombudsmanın yetki alanı içinde olmalıdır.



- Ombudsmana her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetki ve imkanı verilmelidir.
- Ombudsmanın görevi ile ilgili işlem ve eylemlerinden dolayı adli ve idari yargı önünde sorumlu tutulmamaları gereklidir.

Türk Ombudsmanı konusunda başka bir öneri de Zekeriya Temizel tarafından yapılmıştır. “Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman” adlı kitapta Temizel ombudsman kurumuna olan ihtiyaçları ve ombudsmanın taşıması gereken nitelikleri ve hususları özetlemiştir (Temizel, 1997: 71-85).

- Türk Ombudsmanı bağımsız bir statüye sahip olmalıdır.
- Ombudsmanın seçiminde parlamento söz sahibi olmalıdır. 6 yıl için seçilmesi uygundur ve yeniden seçilme durumu olmamalıdır.
- Ombudsman yönetimde aktif bir rol oynamamalıdır.
- Ombudsman teşkilatının mali özerkliği bulunmalıdır.
- Ombudsman, görevlerini bağımsızlık ilkesine uygun olarak yerine getirmesi için parlamento dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlığa korumaya sahip olmalıdır.
- Ombudsman örgütlenmesi sadece merkezi düzeyde değil, hem merkezi hem de yerel düzeyde örgütlenmeli ve görev almalıdır.
- Kamu hizmeti sunumu ile ilgili her türlü devlet-vatandaş karşı karşıya gelmesi ombudsmanı ilgilendirmesi gerekmektedir.
- Ombudsmana şikayet doğrudan doğruya veya bir parlamenter aracılığıyla yapılmalıdır.
- Ombudsman, bir konu veya şikayet ile ilgilenirken o konu ile ilgili her türlü belgeye ulaşabilmeli, o konu ile ilgili memura ulaşabilmeli, sorgulayabilmeli ve o idari teşkilatın denetim biriminden yardım almalıdır.
- Ombudsman faaliyetlerini yıllık raporlar halinde sunmalıdır.

### 3.1.2.2. Gerekçeli Anayasa Önerisinde (1982 Anayasası) Ombudsmanlık

Türkiye’de bir ombudsmanlık oluşturulması konusundaki en somut çalışmalardan birisi 1982 Anayasası’nın hazırlandığı dönemde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”dir (Öneri, 1982: 136-139). Gerekçeli Anayasa Önerisi, dönemin Anayasa hazırlama çalışmalarında tüm maddelerinin gerekçeli hazırlanması nedeni ile farklı ve dikkat çeken bir çalışma olmuştur.

Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114/a ve 114/b maddeleri, kamu kurum ve kurumlarının denetimi konusunu işlemiş ve bu konu ile ilgili olarak Kamu Denetçileri Kurumundan bahsetmiştir.

“İdarenin açıklığı” başlıklı 114/a maddesi, yönetimin tüm işlemlerini gerekçeli olarak yapması ve bu işlemler ile ilgili başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğundan bahsedilmekte, istisnalar hariç olmak üzere yönetimin elindeki tüm bilgi ve belgenin herkese açık olması gerektiği belirtilmektedir.

Her maddesinin gerekçeli olarak hazırlandığından bahsettiğimiz Anayasa Önerisinin 114/a maddesinin gerekçesinde, yönetsel işlemlerinin gerekçeli yapılması vatandaşların uğradığı hak kaybının azaltılmasından farklı olarak idari işlemlerdeki dikkatin üst seviyede olmasının amaçlandığı şeklinde değerlendirilmiştir. Yönetimde kapalılığın ise eski monarşik dönemlerden kalan bir miras olduğundan bahsedilmekte yönetimin yaptığı işlemlerin vatandaşlar tarafından benimsenmesinin işleme ait tüm bilgi ve belgelerin açık olması ile sağlanacağı belirtilmiştir.

“Kamu Denetçileri Kurulu” başlık 114/b maddesi ise, 114/a maddesinde temel prensipleri ve felsefi ilkeleri belirlenmiş yönetimin denetlenmesinde aktif rol alacak olan Kamu Denetçileri Kurulu’ndan bahsetmiştir. Kamu Denetçileri Kurulu, yönetimin karşısında güçsüz ve savunmasız olan vatandaşın korunmasında ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunup kollanmasında Kamu Denetçileri Kurulunun önemli katkı vereceğini belirtmiştir. Beş kişiden oluşacağı öngörülen Kurulun üyelerini, Cumhurbaşkanı, T.B.M.M., Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer aday üzerinden

seçerek beş yıllık süre için Kamu Denetçisi atayacaktır. Ayrıca Kurul'un çalışmaları ile ilgili rapor vermesi konusunda hüküm konularak, düzenli olarak her yıl veya gerek gördüğü zamanlarda T.B.M.M.'ye ve Cumhurbaşkanı'na raporlama yapacağı ve raporların Resmi Gazetede yayınlanacağı tasarlanmıştır.

114/b maddesinin gerekçesinde ise, ombudsman kurumunun dünya genelinde yaygınlık kazandığı ve tüm gelişmiş ülkelerin ombudsman uygulamasını kendi hukuk sistemlerine entegre etmek için uğraştıklarını belirten bir tespitten sonra idari yargının var olduğu bir hukuk sisteminde böyle bir kuruma olan ihtiyaca yönelik bazı eleştirilere cevap olarak Fransa'da 1973 yılında ombudsman kurumunun oluşturulduğu tespiti yapılmıştır. Gerekçede ayrıca, Bu Kurulun varlığı dilekçe hakkının kullanılmasındaki etkinliği daha da arttıracığı ve vatandaşların yönetime katılması konusundaki ilgiyi arttıracığı vurgulanmaktadır. Tüm bunlardan öte Kurul'un çalışmalar sürecinde edindiği deneyim ışığında yönetime, iyileştirici ve geliştirici tavsiyelerde bulunarak reformist faydalarının da olacağı ayrıca belirtilmiştir (Öneri, 1982: 136-139).

Yönetimin denetlenmesi ve denetimde rol oynayacak olan Kamu Denetçileri Kurulu'nun kurulması, ilgili maddeler ve gerekçeleri ile incelendiğinde Türkiye'de ombudsman kurumunun oluşturulması sürecinde önemli bir aşama olmasına rağmen zamanın hakim siyasi atmosferi içinde Kurucu İktidar tarafından değerlendirilmemiştir. Kurucu iktidar, yönetimin denetlenmesinde Kamu Denetçileri Kurulu yerine Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun kurulmasını sağlayarak, Cumhurbaşkanının yürütme içindeki gücünün arttırılması sağlanmış ve güçler dengesi içinde yürütme lehine bir hamle olmuştur (Erhürman, 2000: 155). Türk siyasetindeki dengeler arasındaki bu mücadele ortamında yönetim denetlenmesi konusunda tarih itibariyle oldukça çağdaş bir hamle boşa gitmiş olmuştur.

### **3.1.2.3. Sivil Toplum Kuruluş Raporlarında Ombudsmanlık**

Türkiye'de yönetimin eylem ve işlemlerinin denetimi konusunda denetim mekanizmaları ve bunların içinde ombudsman kurumunun oluşturulması ile ilgili akademisyenlerin katkılarından farklı olarak sivil toplum kuruluşları da bu konulara

kafa yormuş, araştırma raporları hazırlamışlardır. Ombudsman kurumunun oluşturulması ile ilgili kayda değer raporların en önemlisi Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği'nin (TÜSİAD) hazırladığı raporlar ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından hazırlanan raporlardır.

TÜSİAD'ın doğrudan ombudsman kurumunun oluşturulması ile ilgili 1997 yılında hazırladığı araştırma raporundan 14 yıl önce 1983 yılında; kapalı, hantal Türk kamu bürokrasisinin sorunları ile ilgili bir araştırma yapılmış ve doğrudan ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik olmasa da kamu bürokrasisinin gösterdiği patolojik durumdan çıkması adına ombudsman gibi bir mekanizmanın oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. 1983 yılında kamu bürokrasisi odak alınarak hazırlanan raporda, hacim ve görev olarak büyüyen kamu bürokrasisi karşısında mekanik bir hal alan yöneten-yönetilen ilişkilerinde vatandaş güler yüzle dinleyen ve sorunlarına çözüm arayan bir kurumun gereksinimi ortaya konulmuş ve İskandinav ülkelerinde görülen ombudsman benzeri bir mekanizmanın kurulması tavsiye edilmiştir (TÜSİAD, 1983: 90).

TÜSİAD tarafından 1997 yılında yapılan araştırma ise 1983 yılındaki kamu bürokrasisi üzerine yapılan çalışmadan farklı olarak doğrudan ombudsman kurulmasına ve dünyadaki ombudsman kurumlarının karşılaştırılmasına yönelik olmuştur. Ocak 1997 yılında yayınlanan raporun isminden, (Ombudsman Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği), anlaşılacağı gibi ombudsman kurumunun oluşturulması devlet yönetiminde bir toplam kalite kurumunun oluşturulması anlamına geleceği vurgulanmıştır. Raporda, kamu kurumlarının işleyişinde gözlemlenen verimsiz işleyişten vatandaşın zor durumda kaldığı belirtilerek tüm dünyada zorunlu bir trend haline gelen ombudsman kurumunun artık kurularak işlemesi gerektiği anlatılmıştır. Kamu kurumları ile vatandaş arasındaki her türlü sorunu çözme iddiasıyla kurulması istenen ombudsman kurumunun görevlerinin önemine paralel güçlü olması gerektiği ve bu gücünün kaynağının da tarafsız olması, bağımsız karar alabilmesi, kararlarının ciddiye alınması gibi unsurlar olacağı öngörülmüştür.

Ombudsman kurumunun oluşturulması için öncelikle tüm iddia sahiplerinin bir araya geleceği bir Arama Konferansı önerilmektedir. Bu iddia sahipleri arasında avukatlar, savcılar, kıdemli yargıçlar, Meclis Üyeleri ve Hukuk Fakültelerindeki Öğretim Üyeleri sayılmaktadır. Arama Konferansının oluşturulmasını ise Proje Grubu oluşturulması izlenecektir. Arama Konferansı ve Proje Grubunun oluşturulması dışında en önemli husus, süreç boyunca kamu kurumlarının, vatandaşların nabzının tutulmasının ve böyle bir kurum hakkındaki düşünceleri canlı takip edilmelidir şeklinde tespitler raporda geçmektedir.

Raporda, Türk Devlet idaresinde ombudsman benzeri görevler üstlenmiş çok fazla kontrol mekanizmasının hali hazırda mevcut bulunduğu belirtilerek önemli olan hususun kurumların işleyişindeki mekanizmalardır. Raporda en dikkat çekici nokta ise ombudsman kurumunun oluşturulmasının önemli olduğu belirtilmekle beraber kurumun kamu yönetimindeki usulsüzlüklerden, adaletsizliklerden ve verimsizliklerden kaynaklı sorunların tamamını çözen sihirli bir değneğe sahip olmadığı hususu vurgulanmıştır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 29-30).

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) tarafından 2000 yılında yayınlanan rapor ise doğrudan ombudsman kurumunu ilgilendirmese de yönetimin yeniden yapılandırılmasında yönetimin denetlenmesinde önerilen bir mekanizma olarak ombudsman üzerinde durulmuştur. “Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması” isimli raporda, yönetimin vatandaşla ilişkilerinde yaşadığı sorunları adli yargı düzeninden farklı olarak yönetsel yargı sistemi ile çözüm arayan gelişmiş ülkelerde, vatandaşların korunması adına ombudsman benzeri denetim mekanizmalarının oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Raporda ombudsman kurumunda denetim yapacak kişilerin ise görevlerini adil bir şekilde yerine getirmesi için Devlet Denetleme Kurulu üyelerinin sahip olduğu güvence ile donatılması gerektiği ve yüzölçümü ve nüfus olarak büyük olan Türkiye’de merkezde örgütlenmiş bir kamu denetçisinin sakıncalardan bahsedilerek çeşitli bölgelerde kamu denetçiliği örgütünün bulunmasının elzem olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca ombudsman kurumunun kurulmasından sonra Devlet Denetleme

Kurulu ve T.B.M.M. Dilekçe Komisyonunun kaldırılması gerektiğinin belirtilmesi, ombudsman kurumuna verilen önemi göstermektedir (TOBB, 2000: 138-140).

Aynı şekilde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'ne (TOBB) bağlı Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü tarafından Temmuz/2005 tarihinde düzenlenen yolsuzlukla mücadele konulu konferansta sunulmak üzere hazırlanan bir raporda da dolaylı yoldan kamunun denetiminde bağımsız, üst bir otoritenin varlığının gerekliliği ortaya konmuştur. Çağdaş gelişmeler ışığında şeffaf ve hesap verebilir yönetimlerin hamurunu oluşturan iyi yönetim ilkeleri ışığında yönetim başarısızlıklarının çözüme kavuşturulması gerektiği, yolsuzluk gibi ülke halkının top yekün fakirleşmesine neden olan yolsuzluk gibi olguların etkin denetim mekanizmaları ile denetlenebileceği ve Türkiye'deki geleneksel denetim mekanizmalarının da etkinlik anlamında gereken etki ve sonuçları gösteremediği tespitinde bulunmaktadır. Geleneksel denetim metotlarının da çağdaş denetim yolları ile tahkim edilmeleri gerektiği ve çağdaş denetim metotlarının içinde de göstereceği etki, bilinirlik ve yaygın kullanım ve uygulama kolaylığı ile ombudsman ve benzeri bir kurumun etkili olması gerektiği raporda altı çizilen unsurlardandır (TEPAV, 2006: 20).

#### **3.1.2.4. Siyasi Partilerin Çalışmalarında Ombudsmanlık**

1970'li yıllarda akademik camianın popüler konusu olan ombudsman kurumu, 1990'lı yıllar ile birlikte siyaset arenasına da giriş yapmıştır. 1980'li yılların karışık ve huzursuz siyasi atmosferinden kurtulan Türkiye siyaseti, kamu yönetiminin kötü gidişi için kafa yormaya başlamıştır. Bu çerçevede ombudsman kurumunun Türk kamu yönetiminin sorunlarına bir çare olabileceği şeklinde somut görüşlerden biri Doğru Yol Partisinde gelmiştir.

1991 yılında ombudsman üzerine hazırlanan raporda vatandaşların, kamu yönetimi ile ilişkilerinde yönetimden bağımsız bir otorite tarafından korunması gerekliliği üzerinde duran rapor, vatandaşların dilek ve şikayetlerini iletebilecekleri Cumhurbaşkanı tarafından atanan Baştakipçilik makamının kurulması ve etkin bir şekilde işlemesi gerekliliği üzerinde durulmuştur (Tutum, 1994: 97-98).

DYP tarafından hazırlanan raporda ombudsman vazifesi görmesi tasarlanan Baştakipçilik makamının işleyişi konusundaki ayrıntıları ise 51. Hükümette Dış İşleri Bakanlığı yapmış olan Doğru Yol Partisi Milletvekili Coşkun KIRCA, Akşam Gazetesinde yayımlanan köşe yazısında belirtmiştir (Akşam Gazetesi, 31.12.2001). Buna göre;

- Baştakipçi, Türk Vatandaşlarının ve Türk uyrukluğundaki özel-tüzel kişilerin dilekçeleri mevzuata uygun olarak verilmesi gerekmektedir. Baştakipçilik makamı tarafından dilekçedeki isteklerin yerine getirilebilmesi için bir milletvekili tarafından yazı ile desteklenmesi gerekmektedir. Baştakipçi, Türk vatandaşının gözle görülür, somut bir hakkının ihlali karşısında ise dilekçeye gerek olmadan duruma resen el koyabilir.
- Baştakipçi, Türk uyruğundaki özel kişiler adına, görevli yargı yeri nezdinde hukuk davası veya idari iptal veya tam yargı davası açabileceği gibi, açılmış bir davaya müdahil olabileceklerdir.
- Baştakipçi, haksız veya yanlış bulunduğu idari eylem ve işlemlerle ilgili, işlemi yapan memur hakkında soruşturma açılması için ilgili kuruma yazı ile talepte bulunabilecektir. Baştakipçinin talebi yerine getirilmezse karar ile ilgili idari yargı yol kullanılabilir.
- Askeri işleri ilgilendiren işlem ve eylemler Baştakipçilik makamının görev alanı dışında olması düşünülmüştür.
- Baştakipçi, her yasama yılı başında Cumhurbaşkanı, Başbakan ve T.B.M.M.'ye rapor vermeli ve idareyi geliştirmek adına gözlemlerini de bu raporda bildirmelidir.

### **3.1.2.5. Kaya Raporunda Ombudsmanlık**

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amacına yönelik yapılan ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan araştırma etkinliklerinden en önemlilerinden biridir (Coşkun, 2005: 34).

1980 askeri darbesinden sonra 1983 seçimleri ile kurulan hükümetin Türk siyasetini normal mecrasına sokmasının ardından, kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikli hizmetlerin birleştirilerek tek bir kuruluş içinde toplanması ele alınmış ve bu çerçevede bakanlık sayısının azaltılması ve yönetsel kapasitenin artırılması yönünde adımlar atılmıştır. Ayrıca Avrupa Topluluğu'na katılmak isteğiyle kamu yönetiminde yönetsel uyum kapsamında yapılması gerekli hazırlıkları yapmaya istekli olan Türk Kamu Yönetiminde Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) böyle bir isteğin sonucu ortaya çıkmıştır. Bu amaçlara yönelik olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), TODAİE'den 1988 yılında yeni bir araştırma yapması isteminde bulunmuş ve araştırma 1991 yılında sona ermiştir (Ergun, 1991: 12).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Genel Raporu'nun "Denetleme" ile ilgili "Öneriler" kısmında, Devlet Denetleme Kurulu'nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerilmiştir (TODAİE, 1991: 43). Bu çerçevede Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), denetim konusunda ombudsman gibi bir kurumsal yapılanma yerine mevcut Devlet Denetleme Kurumunun revize edilip güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

### **3.1.2.6. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık**

Ombudsman kurumunun kurulması önerisi ve kurulacak yapının Türk Kamu Yönetiminde hangi sorunları çözeceği konusundaki Kalkınma Planlarında temel ilkelerin ve politikaların yer alması ombudsman konusunda bir devlet politikasının olduğunu göstermektedir. Kalkınma planları içerisinde ombudsman veya ombudsman benzeri bir yapıya olan ihtiyacın dile getirildiği plan dördüncü kalkınma planıdır. Dördüncü Kalkınma Planı'nda yargının yükünü hafifletmek ve yargı aşamasına gelmeden devlet-vatandaş arasında baş gösteren sorunların çözüm yeri olarak bir Devlet Avukatı Kurumu oluşturmak düşünülmüştür (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>).

Kalkınma Planlarında ombudsman oluşturma konusundaki çalışmalar veya öneriler Yedinci Beş Yıllık plana kadar rafa kaldırılmış olup Gümrük Birliği ile



başlayan Avrupa siyasi birliğinin bir parçası olma umudunun verdiği heyecan ile ombudsman konusundaki çalışmalar tekrar raftan indirilmiştir.

Bu çerçevede Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının, Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması başlığının Amaçlar, İlkeler ve Politikalar alt başlığında “Denetleme kurumları ile kurum ve kuruluşların denetim birimlerinin fonksiyonlarının yeniden değerlendirilmesi yapılarak performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilecektir. Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır.” şeklinde Türk Kamu Yönetiminin denetim sistemi ile ilgili temel bir tespit ve öneri getirilmiştir (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ise denetim konusunda Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının temel ilkelerini aynen benimsemekle beraber yönetim vatandaş 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, halkın şikayetleri ile ilgili olan bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de kurulması sağlanması planlanmıştır. Ancak, kurulacak bu kurumun, yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurum olmaması için gerekli altyapı çalışmalarının yapılması ve bu sistemin tüm kurumsal yapıyı kapsamına alması düşünülmüştür (DPT, 2000: 43-44).

2014-2018 yılları arasını kapsayan Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu hizmetlerinin etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kamu idarelerinde saydamlık ve hesap verebilirlik kapasitesini güçlendirmek için stratejik yönetim anlayışına geçiş yapıldığı belirtilip bu süreçte

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulduğu belirtilmiştir (<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>).

### 3.1.2.7. Avrupa Birliği Sürecinde Ombudsmanlık

Kamu yönetiminin dünyadaki değişime ve gelişime paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, artın hızla ve şiddetle artmaktadır. Kamu hizmeti ile ilgili devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşların idareden kaynaklanan şikayetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi Avrupa Birliği sürecindeki Türkiye açısından bir zorunluluk taşıyan bir gereksinimdir (<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarileri/kamu%20denetciligi.doc>).

Türkiye'nin Avrupa Birliği macerasına kısa bir bakış atarsak, Soğuk savaş sonrası dönemde Avrupa Topluluğunun (AET) on yıllık bir süreç içinde hızlı bir şekilde büyümesi Türkiye'nin dikkatinden kaçmamış ve dönemin hükümeti 31 Temmuz 1959'da politik gerekçelerle Topluluğa ortaklık başvurusu yapmıştır. Bu durum, Türkiye'nin Batı dünyası içerisindeki konumunu koruma ve geliştirme açısından önemli sayıldığı gibi, genç Cumhuriyetin yeniden şekillenen dünya haritasındaki güvenlik arayışının da bir göstergesidir. Nitekim değişen dünya siyasi sistemine uyum sağlama adına 1960'lı yıllara kadar geçen süre içerisinde Avrupa kıtasında veya bu kıtayı merkez alan tüm oluşumlardan Avrupa Konseyi'ne, OECD'ye ve NATO'ya üye olmuştur.

Bu çerçevede dünyada görülen değişimler ve bütünleşme gereksinimleri Türkiye'yi adeta Avrupa Topluluğuna başvurmayı zorlamıştır denilebilir. Bu gelişmeler ışığında 1959 yılında başvuru yapılmış olmasına rağmen 1960 askeri darbesi süreci yavaşlatsa da 1963 yılında Ankara Anlaşması imzalanarak en önemli adım atılmıştır (Özer, 2009: 90-91).

Aslında Türkiye'nin ombudsman kurumuna ilgili Avrupa Birliği ile ilişkilerin önemi ile paralel bir durum arz etmektedir. Nasıl ki, Türkiye'de ombudsman kurulmasına ilişkin çalışmaların tarihi 1970'li yıllara kadar götürülse de ciddi

olarak ele alınması 1990'lı yılların sonuna doğru olmuştur. Bunun gibi Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkileri de 1960 'lı yıllarda başlasa da ivme kazanması 1990'lı yılların sonu ile olmuştur. 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki'de gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi Türkiye-Ab ilişkilerinde bir dönüm noktası olarak kabul edilir. Zira bu zirvede Türkiye resmi aday ülke olarak kabul edilmiştir (Saygın, 2008: 1053).

Avrupa Birliği'ne üye olmak Türkiye'nin en önemli siyasi önceliklerinden biri haline gelmiştir ve tam üyelik kriterlerine uyum sağlanması için gerekli olan yüksek ölçünlü reformların yapılmasında itici rol vazifesi görmektedir. Avrupa Birliği müktesebatının iç hukuka dahil edilmesi çalışmaları ve bu müktesebatın idari kapasiteyi güçlendirmesini sağlamak Türk kamu yönetimini meşgul eden uğraş alanlarından (Abdioğlu, 2007: 98). Avrupa Birliği-Türkiye ilişkilerinde iki oluşum arasındaki iletişimi yansıtan resmi belgeler, kamu yönetiminin denetlenmesinde ombudsman benzeri bir kurumun kurulması ile ilgili Avrupa Birliğinin görüşlerini yansıtmaktadır.

Avrupa Birliğinin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde zorunlu uygulanması gerekli uygulama modelleri bulunmamaktadır. Her üye devletin kendi siyasi, ekonomik ve toplumsal özelliklerine göre farklı kamu yönetimi sistemleri vardır. Örneğin, Fransa güçlü merkeziyetçiliğe, İngiltere ise tam tersi adem-i merkeziyetçiliğe dayanan sistemlere sahip olması gibi. Bununla beraber tüm üye devletler kamu yönetimi sistemlerindeki farklılıkları ortak ilkeler ve politikalar belirlemek suretiyle gidermeye çalışmaktadırlar. Avrupa Birliğinin kamu yönetimi alanında oldukça fazla ortak ilke ve politikası olmasına rağmen bunlardan en önemlilerinden biri vatandaşlara hizmet sunumunda kötü yönetim ve adaletsiz davranışların giderilmesidir.

Nitekim aday ülkeler “mecburi sonuç” ilkesi çerçevesinde topluluk müktesebatını yerine getirmek ve uygulamak zorundadır. Dolayısıyla Avrupa Birliği içerisinde kamu yönetimi, önceden tanımlanmış örgütsel yapılar yerine temel değerler ve prensipler ışığında şekillenmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 149). Bu açıdan Avrupa Birliği üye ülkelere ombudsman kurulmasını zorlayacak

davranışlarda bulunmak yerine vatandaşa hizmet sunumunda karşılaşılabilecek sorunlarda yürütmeden bağımsız bir denetim organının bu sorunların çözümünde kurulması prensibini ortaya atmıştır.

Avrupa Birliği, üye devletlere yönetimin denetimi konusunda örgütsel yapı dayatmasında bulunmayıp temel değer ve prensip transferini koordine ederken, kendi iç yapısında ombudsman görevi görecektir. Bu organın kurulmasını 07.02.1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması'nın 138 inci maddesinin c bendinde "topluluk hukukunun uygulanmasında ihlal ya da kötü idare iddialarını, iddia edilen olguların bir yargı yeri önüne getirilmemesi ve yargılamanın sona ermemiş olmaması kaydıyla incelemek üzere geçici bir komisyon oluşturmayı öngörmektedir. Bu komisyon Avrupa Birliği Ombudsmanı niteliğindedir (Esgün, 1996: 268).

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerini yönlendiren resmi belgeler ombudsman kurumunun kurulması konusundaki taraflar iradesini yansıtmış olmasından dolayı incelemeye değer bir durum arz etmektedir. Bu yüzden bu ilişkide tarafların iradelerinin yansımaları olan Ulusal Program ve Düzenli İlerleme Raporları ombudsman kurulmasına ilişkin sürecin fotoğraflarını yansıtmaktadır.

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001 yılı Ulusal Programda, Hizmetlerin Serbest Dolaşımı başlığı altında Türkiye Bankalar Birliği çatısı altında sadece bankacılık işlemleri için ombudsman kurulmasının faydalı olacağından bahsedilmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/03/20010324m1.htm>).

Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin 2008 Ulusal Programda ise ombudsman kurumuna tekrar atıfta yapılmakta fakat bu sefer bankacılık alanında uzmanlaşmış özel amaçlı ombudsman yerine genel amaçlı ombudsman kurulması konusu üzerinde durmaktadır. Ulusal Programın "Siyasi Kriterler" alt bölümünde Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kurmayı taahhüt etmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081231M5-1.htm>).

Ombudsman kurumunun kurulması ile ilgili Ulusal Programlarda Türkiye tarafından verilen taahhütlerden farklı olarak, 12-13 Aralık 1997 tarihinde Lüksemburg'da gerçekleştirilen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde alınan karara göre Avrupa Komisyonu, üye ülkelerin Kopenhag kriterlerine uygun olarak ilerlemelerini inceleyen düzenli ilerleme raporları da ombudsman kurumu kurulması ile ilgili atıflarda bulunmaktadır. 1998 yılında yayınlanan ilk düzenli ilerleme raporunda T.B.M.M.'de yürütülen ombudsman çalışmalarına değinilmiş ve kurulacak ombudsmanın insan hakları seviyesini yükselteceği vurgulanmıştır ([http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_1998.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf)). 1999 yılında Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi ile Türkiye'ye resmi adaylık unvanının verilmesi ile düzenli raporların önemi oldukça artmıştır. Bu önem çerçevesinde 1999 yılındaki düzenli raporda polis merkezleri ve hapishanelerde işkence ve kötü muameleyi önleyecek denetim eksikliğine ombudsman vurgusu yapılarak değinilmiştir ([http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_1999.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf)). 2004 yılındaki Avrupa Komisyonu'nun raporunda ise Adalet Bakanlığının çalışmaları ile ilgili olarak "istinaf mahkemelerinin kurulması, sivil toplumun iyileştirilmesi ve Ombudsmanın kurulmasına yönelik aktiviteler not edilmiştir" cümlesiyle ombudsman kurulması konusundaki çabalar takdir edilmiştir ([http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2004.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf)). 2004 yılına kadar olan ilerleme raporlarında ombudsman kurulmasına ilişkin çabalar ile ilgili olarak olumlu bir dil kullanan Avrupa Birliği, 2005 yılından itibaren ombudsman kurumu kurulana kadar tüm düzenli ilerleme raporlarında ombudsman kurumunun iç siyasi çekişmeler nedeniyle askıya alınması sebebiyle eleştirel bir dil kullanmıştır.

Avrupa Birliği ile ilişkiler çerçevesinde iletişim dili olan programlar ve raporlardan anlaşıldığı üzere, Avrupa Birliği kurumları veya organları Türkiye'de bir ombudsman kurulmasını çabalarını yakından takip etmekte ve desteklerini açıkça ifade etmektedirler. Bu belgelerin büyük bir kısmının bağlayıcı özelliği bulunmamakla beraber bu belgelerde ombudsman kurumuna yapılan vurgu

ombudsman kurumunun Kopenhag siyasi kriterlerinin bir parçası olduğu sonucu çıkarılabilir (Saygın, 2008: 1055).

Ombudsman kurulması ile ilgili çabaların Avrupa Birliği ile ilişkilere etkileri konusunda Türkiye tarafının tutumu daha önem arz etmektedir. Siyasi iktidar figürlerinin bu konudaki görüşleri ombudsman kurulması konusunun Avrupa Birliği ile ilişkilerde önem arz eden bir süreç olduğu konusundaki görüşü destekler bir vaziyet arz etmektedir. Örneğin, Haziran 2005 yılında Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, AB elçilerine verdiği yemekte hükümetin önceliklerinden birinin Avrupa Birliği üyelik görüşmelerine hazırlık olduğunu vurguladıktan sonra Birliğe üyelik yolunda ombudsman kurumunun en kısa zamanda kurulacağını belirtmiştir (<http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2005/06/15/658315.asp>).

### **3.1.2.8. Bayburt Valiliği Ombudsmanlık Önerisi**

Ombudsman kurumunun oluşturulması ile ilgili Bayburt Valiliği düşünce düzeyinde kalan ama çağdaş ve ileri bir öneri hazırlamıştır. Bayburt Valiliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 11/A maddesinde yer alan; “Vali, .... Suç işlenmesini önlemek ve güveni korumak için gerekli tedbirleri alır.” hükmüne dayanarak, Aralık 1996'da “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” adı altında bir yönerge hazırlamıştır. Yönergede, il düzeyinde ve ombudsman statüsünde görev yapmak üzere kurulacak “Kamu Danışmanlar Kurulu” nun yedi üyeden oluşacağı ve üyelerinin, il idare kurulu, il encümen üyeleri, ildeki ilçe kaymakamları, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından oluşacak karma bir komisyon tarafından seçileceği öngörülmüştür. Kurul başkanı, kurul üyeleri arasından seçilecek, kurul başkanı ve üyelerin görev süresi bir yıl olacaktır. Kurul'un, il sınırları kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve şikayetleri inceleyebileceği, incelemeleri esnasında tespit ettiği suç niteliği taşıyan eylem ve işlemleri ilgili makamlara bildirebileceği (Öner, 1996: 6) yönergede bahsedilen hususlardır.

Ombudsman kurumunu çağrıştıran söz konusu yönerge incelendiğinde, bu kurul ya da kurumun, demokratik, çoğulcu sistem içerisinde kamu hizmetlerini dürüst, tarafsız, adil ve verimli bir şekilde yürütmek, idarenin eylem ve işlemlerinden

olumsuz etkilenen vatandaşların hak ve hukukunu korumak, halk arasında yayılabilecek gerçek dışı söylentileri bertaraf etmek, halkın devlete olan güvenini azaltacak eylemleri azaltmak ve güven duygusunu arttırmak amacıyla hazırlanmıştır.

Ombudsmanın küçük bir örneğini yansıtan Kamu Danışmanlar Kurulu, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin sözlü veya yazılı şikayeti üzerine veya resen inceleme yapacağı, Kurulca inceleme süresince katlanılan kırtasiye giderlerinin Bayburt'a hizmet vakfınca karşılanacağı, Kurulun yıllık çalışmaları ise rapor haline getirilerek Vali'ye sunulacağı öngörülmüştür (Tayşi, 1997: 119-120).

Türkiye'de Ombudsman kurumu resmi düzlemde devlet mekanizması içinde yer almadan bu yönerge ve oluşturulması tasarlanan Kamu Danışmanlar Kurulu çok vizyoner bir bakış açısı ve plan olmakla beraber bu konuda herhangi bir ilerleme kaydedilmemiş sadece ombudsman konusundaki tartışmalarda bir farkındalık yaratmıştır. Bu farkındalık ise Türk kamu yönetiminin denetiminde ve vatandaş-devlet arasındaki sorunlarda güven iklimini sağlayacak bir kurumun varlığına olan ihtiyaçtır.

### **3.2. Türkiye'de Ombudsmanlık Konusundaki Mevzuat Çalışmaları**

Türkiye'de ombudsman kurumu kurulmasına ilişkin mevzuat çalışmaları 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun kabul edilmesiyle bitmiştir. 1970'lerde akademik alanda başlayan tartışmalar, sivil toplum kuruluşlarının araştırma raporları ve siyasi partilerin katkıları ile birlikte ve en önemlisi Avrupa Birliği ile ilişkiler çerçevesinde zenginleştirilmiştir. Mevzuat konusundaki çalışmalarda ise temel taşıyıcı Adalet Bakanlığı olmuştur. Ombudsman kurumu konusundaki mevzuat çalışmaları 2012 yılında nihayete ermesine rağmen, 2012 yılına gelene kadar ki mevzuat çalışmaları da gelinen nokta açısından önem arz etmektedir. Hazırlanan mevzuat hazırlıklarından bir çoğu kısır siyasi çekişmeler ile ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar nedeni ile kanunlaşmamış, bazıları kanunlaşmasına rağmen veto edilmiş ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu kısımda ombudsmana giden yolda 1990 yılında başlayan mevzuat

çalışmaları ile başlanacak ve 2012 yılında kanunlaşan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa kadar olan süreçteki mevzuat çalışmaları ele alınacaktır.

### **3.2.1. 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu**

1990 yılında çıkarılan 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, tam anlamıyla ombudsman kurumunun özelliklerini kapsamasa da Portekiz, İspanya, El Salvador, Meksika gibi ülkelerdeki İnsan Hakları Ombudsmanının Türkiye'deki başlangıç aşaması kabul edilebilir (Özden, 2010: 54-55).

Kanun'un 4 üncü maddesi e fıkrasındaki; “İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili mercilere iletmek”, f fıkrasındaki “Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak” ve g fıkrasındaki “Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak” şeklinde düzenlenmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/genser/3686.pdf>).

Kanuni düzenlemenin komisyona verdiği görevler ombudsmanın yetkileri ve görevleri ile uyumaktadır. Yine komisyonun parlamento tarafından oluşturulması gibi unsurlar da ombudsmanın genel özelliklerine bire bir benzeşmektedir (Gökçe, 2012: 211).

### **3.2.2. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı**

Adalet Bakanlığı bünyesinde 24.11.1997 tarihinde oluşturulan komisyon tarafından hazırlanan taslak önce “Ombudsman Sisteminin Kurulmasına İlişkin Kanun Tasarısı” için hazırlanmışken komisyon toplantılarından sonra “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı” adıyla 05.10.1998 tarihinde kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne sunulmuştur. Genel görüşler değerlendirildikten sonra isim tekrar değişmiş ve “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı” adıyla 12.03.1999 tarihinde Başbakanlığa sevk edilmiştir. Taslak oluşturmak için oluşturulan komisyon 16 kişiden oluşmuş olup, komisyon için kamu kurumlarının



yanı sıra çeşitli üniversitelerden ve TODAİE'den destek alınmıştır (Tutal, 2014: 171-172).

Komisyon çalışmalarından sonra ortaya çıkan Taslak ile ilgili kamuoyu İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu toplantısında bilgilendirilmiştir. Bilgilendirme toplantısının satır başları, oluşturulacak ombudsman kurumunun ayrıntılarını vermektedir. Buna göre, kanun tasarısında kurumun yurttaş sözcüsü ismi ile kurulması ve bir kişi ve on yardımcısının bu görev ile görevlendirilmesi düşünülmüşken, ülke nüfusunun fazla olması nedeni ile kurul şeklinde bir örgütlenmenin daha isabetli olacağı düşünülmüştür.

Taslak 35 maddeden oluşmakta olup 2 geçici madde bulunmaktadır. Taslağın Genel Gereğesinde, idarenin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk yanında yerindelik yönünden de inceleyen ve sakıncalı bulunan noktalarda önerileri ile sakıncalı durumu ortadan kaldırma gücünde olan bir kuruma olan ihtiyaçtan bahsedilmiş, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 1998 Yılı Ulusal Programda ombudsman kurumunun kurulması gerektiği konusu üzerinde durulmuştur (İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, 1999: 233-234).

Yurttaş Sözcüsü ve kendisine yardımcı olmak üzere seçilecek 10 yardımcı olarak düşünülen sistemde, Yurttaş Sözcüsünün seçimi ile ilgili düzenlemede, Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri ya da dışarıdan, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca birinci sınıf adli ve idari yargı hakim ve savcılarından, Yükseköğretim Kurulunca profesörlerden, Türkiye Barolar Birliğince en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış olanlardan gösterilecek üçer adayın T.B.M.M Genel Kuruluna sunulacağı düzenlenmiştir.

Yasama ve yargı işlemleri ile Silahlı Kuvvetler, Yurttaş Sözcüsünün denetim alanı dışında tutulmuştur. Sözcünün görev süresi 7 yıl olup ikinci kez seçilmek uygun görülmemiştir. Yurttaş Sözcüsüne başvuruda ücret alınmayacak olup, Sözcü gördüğü yanlışlıklar üzerine resen de harekete geçme yetkisiyle donatılmıştır. Yurttaş Sözcüsü hazırlayacağı yıllık raporunu T.B.M.M.'ye sunacak olup rapor

Genel Kurulda okunduktan sonra Resmi Gazetede yayınlanması düşünülmüştür (İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, 1999: 234-237).

Ombudsman kurumunun karakteristik özelliklerini barındıran taslak 14.09.2000 tarihinde T.B.M.M.'ye sevk edilmesine rağmen T.B.M.M. seçimlerinin yenilenmesi kararı sonrası kadük olmuş ve yeni yasama döneminde de tekrar gündeme alınmamıştır.

### **3.2.3. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**

Devletin her alanında örgütlenme yapısını ve temel yönetim felsefesi ile çalışma ilkelerini radikal değişikliğe uğratma öngörüsü ile hazırlanan önceki adıyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı daha sonraki ismi ile Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun hazırlandığı dönemin temel siyasi tartışma konusu olmuştur.

03.11.2003 tarihinde kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29.12.2003 tarihinde T.B.M.M.'ye sunulmuştur. Bu süreçte Tasarı, başta adı olmak üzere bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiştir. Ancak yeni ismi ile 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edilmiştir. Cumhurbaşkanı bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi için geri gönderdiği T.B.M.M.'de tekrar kanunlaşmamıştır.

Kanunun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere, sanayi toplumu aşamasından bilgi toplumuna geçiş aşamasında ve hedefleri içinde, Türk kamu yönetiminin de bu geçişi kolaylaştıracak şekilde yeniden örgütlenmesi gerektiği bir zorunluluk olarak algılanmıştır. Türkiye'de 1950'lere kadar uzanan kamu yönetiminin çağdaştırma sürecinde karşılaşılan başarısızlıkların analizlerine yer verilen gerekçede, sorunun kaynağı olarak kamu yönetiminin klasik katı bürokratik anlayış görülmüştür. Rekabete açık bir dünyada, halkın rızasına dayalı olmayan bir yönetimin, vatandaşlarını mutsuz kılacağını ve beyin göçüne yol açacağı

tespitlerinde bulunulmuştur. Ayrıca katılımı sağlayacak mekanizmaların kurulmasının aciliyeti belirtilmiştir(<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>).

Genel Gerekçede belirtilen çerçevede arzulanan ve hedeflenen kamu yönetiminde denetim olgusuna önem verilmiş ve bahsedilen mutsuz vatandaş kitlesini, yönetimine güvenen ve yönetim ile arasındaki bağları güçlendirilmiş, mutlu vatandaşlar haline getirebilmek için yeni mekanizmalar öngörülmüştür. Bu mekanizmalardan en önemlisi “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” mekanizmasıdır.

Böylece uzun yıllar öngörülen ve çalışması yapılan ombudsman uygulaması ilk kez 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 42 inci maddesi ile yerel yönetimlerde düşünülmüştür (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>).

“Mahalli İdareler Halk Denetçisi- Madde 42: 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.

Halk denetçisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşıyan; en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl meslekî tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluk aranır. Bu turda salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılır ve dördüncü turda en çok oy almış bulunan aday seçilir. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir.

Halk denetçisi seçildikten sonra varsa siyasî partisiyle ilişkisi kesilmiş sayılır.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlar.

Halk denetçisi, görevini engelleyen fizikî ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya sonradan kaybetmesi sebepleriyle il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilir. Bu şekilde boşalan halk denetçiliğine, kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluşta ücretli bir işte çalışamaz. Kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisi, bu süre için kurumundan aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır, terfileri başkaca bir işleme gerek kalmadan süresinde yapılır. Bu şekilde seçilen halk denetçilerinin kadroları ve tâbi olduğu sosyal güvenlik kurumu ile ilişkileri devam eder, ancak bunların ve diğer halk denetçilerinin daha önce tâbi oldukları sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken primleri kendileri tarafından yatırılır.

Halk denetçisinin bürosu ve iş yükü ile orantılı sayıda personel il özel idaresi tarafından sağlanır. Halk denetçisine, il nüfusu 500.000'e kadar olan illerde 50.000; 500.001-1.000.000 olan illerde 60.000; 1.000.001-2.000.000 olan illerde 70.000 ve 2.000.001'den fazla olan illerde 80.000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Halk denetçisi gördüğü hizmet nedeniyle talep sahiplerinden hiçbir şekilde ücret veya başka bir karşılık alamaz.

Halk denetçisi, birinci fıkrada sayılan kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlâl edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırkbeş gün içinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine

bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçevede dahilinde kamuoyuna açıktır.

İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır.

Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz. Halk denetçisi incelemesi sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir.

Menfaati ihlâl edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez.

Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idarî yargıya müracaat hakkının ön şartı değildir.

Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.”

İlgili madde incelendiğinde geniş yetkilere sahip bir kamu denetçisinin yerel düzeyde uygulamaya başlaması tasarlanmış olmakla beraber ilgili maddenin Genel

Kurul'da tartışmalarında öne çıkan unsurları belirtirsek madde ile ilgili eksik unsurlar fikir verebilir (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b060m.htm>);

- Halk Denetçisinin sadece yerel yönetimler için düşünülmesi, merkezi yönetim için herhangi bir kamu denetçisi düşüncesinin olmaması,
- Halk Denetçisinin atanması ve görevden alınmasında makamsal dengesizliğin olması, şöyle ki, halk denetçisi, il genel meclisi tarafından atanırken, Danıştay tarafından görevden alınmaktadır,
- Kurumlardan bilgi ve belge talebi karşısında kurumların herhangi bir eylemde bulunmaması durumunda yapılacak yaptırımların düzenlenmemiş olması,
- Halk Denetçisinin atanmasında biraz önce söylediğimiz il özel idareleri, valinin denetimine ve etkisine açık bir yer olduğu için halk denetçisinin de bağımsız hareket etme motivasyonunu sınırlandıracak olması,
- Nüfus ilkesinden bağımsız olarak her yerel satıhta tek bir denetçinin olması da nüfusu kalabalık yerleşim yerlerinde sıkıntıya yol açacak olması gibi hususlar maddede eksik düşünüldüğü öngörülen hususlardır.

T.B.M.M. Genel Kurulu tarafından 15.07.2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından bazı maddelerinin tekrar görüşülmesi amacıyla T.B.M.M.'ye iade edilmiştir. Cumhurbaşkanının iade gerekçesinde 42 inci madde ile herhangi bir atıf bulunmamaktadır (<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0022.pdf>). Kanun Tasarısı ile ilgili iade sonrası herhangi bir tasarruf olmamıştır.

### **3.2.4. 5521 ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarıları**

Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısının, yasalaşmayıp tasarı halinde kalıp gündemden düşmesinden sonra 2004 yılında tekrar Adalet Bakanlığı bünyesinde, 14 kişiden oluşan komisyonun çalışmaları sonucunda hazırlanan yeni taslak "Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" ismiyle yüksek mahkemelerin, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının görüşü alınmak üzere ilgili

yerlere gönderildikten sonra 11.11.2004 tarihinde isim değiştirerek “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” ismiyle Başbakanlığa sevk edilmiştir.

Başbakanlığa sunulan Tasarıya, uluslararası seminerlerde ortaya çıkan görüş ve öneriler çerçevesinde son şeklini vermek üzere 8 kişiden oluşan bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu grubun elinden çıkan yeni Tasarı tekrar Başbakanlığa sunulmuş olup 23.11.2005 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sunulmuştur. Tasarı en son haliyle 15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. (EK.1)

Ancak 5521 sayılı Kanun, 3, 4, 9, 11, 13, 15, 26, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddelerinin yeniden görüşülmesi amacıyla Cumhurbaşkanı tarafından Meclise gönderilmiştir. 5521 sayılı Kanun’un Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmesinde rol oynayan maddeleri incelemek gerekirse;

Tanımlar başlıklı 3 üncü madde, Kurumun kamu tüzel kişiliğine haiz T.B.M.M.’ye bağlı olarak kurulduğunu gösteren 4 üncü madde, Başdenetçi ve denetçilerin seçilme usullerini gösteren 11 inci madde, Seçilen Başdenetçi ve Denetçilerin ant içme metnini ihtiva eden 13 üncü madde, Seçilen Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınma ve görevin sona ermesini düzenleyen 15 inci madde, Kurulun her çalışma dönemi T.B.M.M.’ye rapor verme zorunluluğunu bildiren 22 inci madde, T.B.M.M. bütçesine konulacak ödenekler ve diğer gelirden oluşan kurumun gelirlerini gösteren 30 uncu madde, Başdenetçi ve denetçiler hakkında uygulanacak ceza soruşturması ve kovuşturmasını düzenleyen 33 üncü madde ile Geçici 1 inci ve Geçici 41 inci maddeler Anayasanın kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun düşmediği için Meclise geri gönderilmiştir.

Cumhurbaşkanı, sunduğu geri gönderme gerekçelerinde (<http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/60435/5521-sayili-kanun.html>) öncelikle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası sisteminin T.B.M.M.’ye bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumuna uygun olup olmadığının incelenmesi gerekliliği üzerinde durmuş ve kendi incelemeleri neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal sisteme uygun olmadığına ilişkin tespitlerini sıralamıştır.

Bu çerçevede tespitlerinden biri kurumun oluşumunun kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılığıdır. Cumhurbaşkanı, egemenliğin Türk Ulusunda olduğunu ve Türk Ulusu egemenliğinin, Anayasanın koyduğu ilkelere göre, yetkili organları eliyle kullanacağını, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağını belirtmiştir. Bununla ilgili Cumhurbaşkanı devam ederek, Anayasaya göre egemenliği Türk Ulusu adına kullanacak üç erkin yasama, yürütme ve yargı olduğunu belirttikten sonra bu erklerden her birinin egemenliği kendi görev alanı ile sınırlı biçimde kullanacağını ifade etmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın üçüncü kısmında, "Cumhuriyetin Temel Organları" düzenlenirken birinci bölümde "Yasama", ikinci bölümde de "Yürütme" ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Yasama bölümünde, T.B.M.M.'nin kuruluşu, görev ve yetkileri, etkinlikleri, bilgi edinme ve denetim yolları, seçimler ve milletvekillerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Yürütme bölümünde ise, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve idareye ilişkin kurallar yer almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının temel çatısını oluşturan bu düzenlemeler Cumhurbaşkanı tarafından hatırlatıldıktan sonra, anayasal sistemin, T.B.M.M.'ye bağlı, idarenin eylem ve işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum olmasına izin vermediği belirtilmiştir. Öte yandan, yasamanın yürütmeyi denetlemesi sadece siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasa'da sayma yöntemiyle belirlenmiştir. Bu bölümde sayılan denetim yollarından olmayan Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal sisteme aykırılık göstermekte olduğu Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilmiştir.

Ayrıca, Anayasanın 87 inci maddesinde belirtilen idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılmasının T.B.M.M.'nin görev ve yetkileri arasında sayılmadığı hususu, yine Anayasa'nın 125 inci maddesindeki idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olduğu hususuyla beraber düşünüldüğünde, idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin inceleme, araştırma ve yargılama yetkisinin yargı organında olduğu sonucu çıkarılmıştır.

Gerekçelendirilen bu sebeplerden ötürü, T.B.M.M.'ye bağlı idarenin eylem, işlem ve davranışlarını inceleyip denetleyen bir kurumun oluşmasına yönelik kanuni



düzenlemenin 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, Geçici 1 ve Geçici 41 inci maddelerin anayasal sisteme uygun olmadığı belirtilmiştir.

Ayrıca, Cumhurbaşkanı, Kama Denetçiliği Kurumunun görevi ile görev alanını düzenleyen 9 uncu maddesinin Anayasanın 105 inci, 125 inci ve 159 uncu maddelerine aykırı bir düzenleme olduğunu belirtmiştir. Şöyle ki, “sorumluluk ve sorumsuzluk hali” başlıklı Anayasa’nın 105 inci maddesinde, Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirlerin yargı denetiminden muaf olduğu düzenlemesi, yine “yargı yolu” başlıklı Anayasa’nın 125 inci maddesinde cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ve Yüksek Askeri Şura kararlarının denetim karşısındaki muafiyeti ve benzer şekilde “Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu” başlıklı Anayasa’nın 159 uncu maddesinde geçen kurul kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamayacağı hükmü bazı idari kararların yargı denetimi dışında kaldığını işaret etmektedir. Anayasa ile yargı denetimi dışında bırakılan bu düzenlemelerin Kamu Denetçiliği Kanunu’nun 9 uncu maddesi ile yargı denetimine alınması cumhurbaşkanı tarafından Anayasa’ya aykırılık olarak yorumlanmıştır.

Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilen bir diğer aykırılık, Başdenetçi ve denetçilerin seçilmesi ve görevden alınması ile ilgili hükümlerdir. Anayasa’nın T.B.M.M.’nin görevlerini saydığı 87 inci maddesinde T.B.M.M.’nin kamu görevlilerini seçme ya da görevden alma ile ilgili açık düzenlenmiş yetkilere sahip olmadığı hususu belirtilmiş ve bu sayede görevlilerin seçimi ve görevden alınmasını düzenleyen kanunun 11 inci, 15 inci ve Geçici 1 inci maddeleri Anayasa’nın 87 inci maddesine aykırılık taşıdığı belirtilmiştir.

Son olarak Kanun’un 26 ncı maddesinde geçen kurumda görev alacak uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli gibi düzenlemelerin yönetmelikle düzenleneceğini öngören husus Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa’nın 128 inci maddesine aykırı olduğu tespit edilmiştir. Anayasa’nın 128 inci maddesinde, Devlet’in, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütüleceği, memurların ve diğer kamu görevlilerinin

nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenleneceği belirtilmesine rağmen Kamu Denetçiliği Kurumunda kamu hizmeti görecekt uzman yardımcılarının tüm özlük işlerinin yönetmelik ile düzenleneceğini belirten 26 ncı madde aykırılık taşıyan bir unsur olarak değerlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen 5521 sayılı Kanun 28.09.2006 tarihinde T.B.M.M. Genel Kurulu'nda yeniden görüşülerek 5548 sayılı Kanun olarak aynen kabul edilmiş ve 13.10.2006 tarihli ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ancak, yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi, 27/10/2006 tarihli ve E.2006/140 sayılı kararıyla Kanun'un Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasını öngören geçici 1. Maddesinin yürürlüğünü durdurmuş ve 25/12/2008 tarihli ve E.2006/140, K.2008/185 sayılı kararıyla da Kanun'un tümünü, Anayasa'nın 6., 87. Ve 123. Maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir. Söz konusu karar, 04.04.2009 tarihli ve 27190 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm>).

Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri incelendiğinde Cumhurbaşkanının geri gönderme sebepleriyle paralellik göstermektedir. Anayasa Mahkemesinin iptal sebeplerini farklı başlıklar altında inceleyebiliriz.

Bu başlıklardan birincisi Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa'nın kuvvetler ayrılığı sistemine aykırı olduğu şeklindeki görüştür. Anayasa Mahkemesi kararında özetle, Anayasanın başlangıç bölümünde ve 6 ncı maddesinde, egemenliğin kayıtsız ve şartsız Türk Ulusunda olduğu; Türk Ulusu'nun egemenliğini, Anayasa'nın koyduğu ilkelere göre yetkili organları eliyle kullanacağı, hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağını içeren Anayasa hükmünü not ettikten sonra yürütme organını, siyasal niteliği hükümeti, teknik niteliği ile de idareyi kapsadığını belirttiği kararında “yürütmenin siyasal kanadı olan hükümet, izlenecek genel politikayı belirlemekte ve bununla ilgili kararlar almakta; teknik kanadı olan idare ise bu kararları somutlaştırmakta, teknik ve günlük gereksinimleri giderecek biçimde görev yapmaktadır” cümlesi ile bunu pekiştirmiştir.

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanına paralel olarak anayasal sistem ve kuvvetler ayrılığı konusundaki açıklayıcı bilgilerinden sonra, yasama organı olan ve görevleri Anayasa’da sayılan T.B.M.M.’ye bağlı yürütmenin içinde teknik işlevi olan idarenin eylem ve işlemlerini araştıran bir kurumun oluşmasına mevcut anayasanın cevaz vermediğini tespit etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerine temel olabilecek kuvvetler ayrılığı dışındaki başlıklardan biri de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile oluşturulması düşünülen Kamu Denetçiliği Kurumunda yapılacak atamaların anayasal temelden yoksunluğu görüşüdür. Anayasa Mahkemesi bu konuda da Cumhurbaşkanının görüşlerinin altını çizerek T.B.M.M.’nin anayasada belirtilen görevlerini saymış ve T.B.M.M.’ye Anayasa’da sayılan görevlerden farklı olarak yasayla yeni görev tanımı yapılamayacağını belirtmiştir. Bu çerçevede Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ilgili T.B.M.M.’nin Başdenetçi ve Denetçi atamasının anayasal temelden yoksun olduğunu söylemiştir.

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinden üçüncü başlık ise kurumun yetki alanı ile ilgilidir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 9 uncu maddesinde ifade bulan Kurumun, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine her türlü eylem ve işlemleri ve tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak görevi anayasal sistemin izin vermediği ve Anayasa’nın hükümlerine tezat oluşturan bir durum olarak tespit edilmiştir. Bu çerçevede, idarenin her türlü işlem, eylem, tutum ve davranışları Kanun kapsamında Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı içindeyken, Anayasanın 105 inci, 125 inci ve 159 uncu maddelerinde sayılan yargısal denetimin dışında bırakılan işlemler de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gereği denetim kapsamına alınmaktadır. Bu durum ise Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa’nın özüne aykırı bulunmuştur.

Anayasanın iptal gerekçelerinin nedenlerinden son başlık olarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun düzenlemeyi hedefleyen yapısıdır. Bunu açmak gerekirse, Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı ile aynı paralelde düşünerek Kanun’da kurumda çalışacak uzman yardımcılarının özlük durumları ve atanmaları ile ilgili husuların yönetmelik ile düzenleneceği şeklinde düzenlemeyi Anayasa’nın

128 inci maddesindeki memur ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri kanun ile düzenleneceğini öngören hükme aykırı olduğu kanaatine ulaşmıştır.

Cumhurbaşkanı'nın veto gerekçeleri ile Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri beraber incelendiğinde anayasa tekniği açısından güçlü argümanlar gibi durmakla beraber, gerekçelerin temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı prensibinin çok geniş yorumlandığı konusunda karşıt görüşler de bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi, T.B.M.M.'nin görev ve yetkileri arasında idarenin her türlü eylem ve işlemini denetlemek olmadığından bahisle yasamanın idareyi denetlemesini kuvvetler ayrılığı prensibine aykırı bulmuştur. Ancak ombudsman gibi klasik olmayan bir kurumun yapısını anlamadan bu şekilde yorumlamak çok yüzeysel kalmak olarak değerlendirilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararıyla ombudsman kurumunu T.B.M.M.'ye bağlı bir komisyon gibi görmesinden kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin T.B.M.M. tarafından atanmasındaki temel amaç ombudsman kurumunun evrensel anlamdaki ayırt edici özelliklerinden olan bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinden kaynaklandığı savunulmaktadır (Saygın, 2008: 1063).

### **3.2.5. 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**

5521 sayılı Kanun'un Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi, geri gönderilen kanun tasarısının aynen kabul edilmesinden sonra kanunlaşan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından önce yürürlüğünün durdurulması sonrasında iptal edilmesinden sonra, iptal kararından belirtilen gerekçeler dikkate alınarak 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un çerçeve 8 inci maddesiyle, Anayasanın 74 üncü maddesinde değişiklik yapılmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliği, 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylaması kabul edilmiş ve kesin sonuçların 23.09.2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmi Gazetede yayımlanması ile yürürlüğe girmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/09/20100923-10.htm>).

Mevcut 1982 Anayasası %91 gibi yüksek bir oranla kabul edilmesine rağmen siyaset sahnesinde tartışmaların daima merkezinde olmuştur. Yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar Anayasa’da 17 kez değişiklik yapılmıştır. En geniş kapsamlı değişiklikler 1995, 2001 ve 2010 yılındaki değişikliklerdir. 1995 ve 2001 yılında yapılan değişikliklerde temel değişiklikler temel hak ve özgürlüklerle ilgiliyken 2010 yılında yapılan değişiklikler ağırlıklı olarak yargı ve denetim alanında yoğunlaşmıştır. Bu yüzden 2010 değişiklikleri diğerlerinden konu bakımından ayrılmıştır.

Anayasa değişikliği paketi 24 maddeden oluşmakta ve bu doğrultuda yine iki geçici madde eklenmiştir. Anayasa paketinde yer alanla düzenlemeler çok farklı alanları düzenlemekle beraber biraz önce bahsettiğimiz gibi kapsamına alınan konular ağırlıklı olarak yargı organlarının yapısının düzenlenmesi ve denetim ile ilgilidir (Hakyemez, 2010: 388-389).

Anayasa değişikliği ile ilgili konumuz olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nu ilgilendiren kısım 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un çerçeve 8 inci maddesi ile 1982 Anayasası’nın 74 üncü maddesinde yapılmıştır. Bu değişiklik ile Anayasanın 74 üncü maddesi şu şekilde değiştirilmiştir.

**VII.** Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı ([http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)).

**Madde 74-** Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileri ile ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceler.

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

Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Halkoylaması ile onaylanan Anayasa değişikliği sonrası Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal temeli sağlanmış olmuş ve Cumhurbaşkanının veto gerekçesi ve Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinin arka planını oluşturan anayasal temel sorunu aşmıştır.

Ancak, 5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un bizi ilgilendiren kısmı itibariyle 8 inci maddesi olan Kamu Denetçiliği Kurumunu ilgilendiren düzenleme Muhalefet CHP'den Ankara Milletvekili Hakkı Süha Okay, İzmir Milletvekili Kemal Anadol ile birlikte 111 Milletvekili tarafından Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvuruya konu olmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumunun 74 üncü madde ile Anayasada yer alması ile ilgili Anayasa Mahkemesine yapılan itirazın gerekçelerine baktığımızda, ilk olarak idare ile ilgili şikayetleri incelemekle görevli bir kurumun T.B.M.M'ye bağlanması yasamanın yürütme üzerindeki üstünlük kazanacağı anlamında yorumlanmış ve bu durumun kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayacağı savunulmuştur. Aynı şekilde Kamu Başdenetçisinin T.B.M.M. tarafından seçiminin yasamanın yürütme üzerindeki gücünü somutlaştıran bir durum olarak öngörülmüştür.

İkinci olarak, Anayasa'nın değişen 74 üncü maddesinde geçen ibare ile, Kamu Denetçiliği Kurumunun görevlerine, yetkilerine, inceleme sonucunda yapacakları işlemlere ilişkin hiçbir belirleme yapılmadığı ve hususların kanun ile düzenleneceğinin belirtilmesi, Kamu Denetçiliği Kurumunun yetkileri, görevleri ve incelemeleri ile ilgili her şeyin yasamanın inisiyatifine bırakılan belirsiz bir kurum oluşturduğu görüşünün altı çizilmiştir.

Üçüncü olarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun kapsamına giren idarelerin inceleneceği belirtilmek ile birlikte, inceleme sonuçlarının ne olacağı konusunda herhangi bir hüküm bulunmaması tespitinde bulunulduktan sonra özerk kurumlar ile yargıya intikal etmiş işlerle ilgili incelemelerin de Kamu Denetçiliği Kurumunun kapsamına giren işler olduğu belirtilerek hukuk tekniği açısından aykırı bir düzenleme olduğu kanısı hasıl olmuştur.

Tüm bu gerekçeler ile hukuk devletinin en önemli ilkelerinden olan hukuki güven ve belirlilik ilkelerinin zedelendiği belirtilerek ve en önemlisi kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bir düzenleme yapıldığı hasebiyle halkoylamasına onaylanan 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un iptali istenmiştir (<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/830d89d9-3582-4f8c-95fe-ffd1a59219ed?excludeGerekce>).

Anayasa Mahkemesi, Anayasaya aykırılık ile ilgili ileri sürülen gerekçelere verdiği cevabında öncelikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin tek bir anlamı ve uygulama biçimi olmadığını ve her ülkenin özgün tarihsel koşullarına bağlı olarak farklı uygulamalar şeklinde tezahür ettiğini belirtmiş ve hangi uygulama şeklinde düşünülürse düşünölsün mevcut anayasa değişikliği ile demokratik sistemi ortadan kaldıran ve tüm yetkileri elinde toplayan ve diğer organları kendi denetimi altına alan bir uygulamanın mevcut olmadığını belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi kuvvetler ayrılığı konusundaki açıklamasından sonra hukuk devletinin farklı şekillerdeki tezahürleri konusunda açıklama yapma ihtiyacı duymuştur. Hukuk devletinin somut uygulamalarında farklı devlet uygulamalarının

olmasının doğal olduğunu belirtmiş ve anayasa koyucuya bu konuda çok geniş takdir yetkisi verildiğinin ancak bu takdir yetkisinin sınırının ise hukuk devletinin kurumsal güvencelerini ortadan kaldıracak düzenlemeler olduğunun altı çizilmiştir. Anayasaya Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenlemenin getirilmesi veya getiriliş şeklinin ise bu takdir yetkisi sınırları içinde olduğunu belirtmiştir.

Hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı konusundaki teorik açıklamalardan sonra esas konu olan Kamu Denetçiliği Kurumu konusuna gelerek bazı tespitlerde bulunmuştur. Temel işlevi kamu yönetiminin şeffaflaşması ve bireylerin temel haklarına saygı göstermesine katkıda bulunmak suretiyle hukuk devletinin güçlenmesine katkıda bulunan ombudsmanın, Avrupa demokrasisinin temel kurumlarından bir haline geldiği gerçeğini vurgulamıştır.

Kamu gücünü kullanan makamların işlemleri ile ilgili olarak vatandaşların şikayetlerini dinleyerek onları çözüme kavuşturmakla görevli bağımsız bir kurumun hukuk devleti ilkesine aykırı bir durum teşkil ettiği söylenemeyeceğini belirten Anayasa Mahkemesi, yasama organını olan parlamentonun yürütme organı olan idareyi denetlemesinin de kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olmadığı düşüncesinde olduğunu beyan etmiştir.

Son olarak Kamu Başdenetçisinin T.B.M.M. tarafından seçilmesinde öngörülen usulün, farklı seçim usullerinden sadece biri olduğu ve bununla ilgili hukuka aykırılık tespit edilmediğini ayrıca belirtmiştir <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/830d89d9-3582-4f8c-95fe-ffd1a59219ed?excludeGerekce>).

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi, 2008 yılında verdiği kararda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun T.B.M.M.'ye bağlı idareyi denetleyen bir organ olarak görev yapmasını hukuka aykırı bulurken, anayasal temel sağlandıktan sonraki itirazı hukuka aykırı bulmadığını ve sakınca olmadığını belirtmiştir.

Anayasa'nın 74 üncü maddesinde yapılan değişiklik ve Anayasa Mahkemesinin bu düzenlemeden sonraki hukuka aykırılık iddialarına yönelik tavrından sonra 5548 sayılı Kanun esas alınarak hazırlanan 6328 sayılı Kamu



Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Türk Kamu Yönetiminde ve siyasal hayatında Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

### **3.2.6. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu kabul edilen anayasa değişikliği sonucu Anayasaya 74 üncü madde ile giriş yapan Kamu Denetçiliği Kurumu ile Türk Kamu Yönetimi sisteminde yepyeni bir kurum oluşturulmuş ve 28.11.2012 tarihinde T.B.M.M. tarafından kamu denetçileri seçilerek kurumsal görevleri başlamış ve anayasal süreç tamamlanmıştır.

Anayasal sürecin tamamlanmasından sonraki aşama ise anayasal kimliği kazandırılan Kamu Denetçiliği Kurumuna yasal zemin oluşturmaktır. Bu sebeple 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçeleri dikkate alınarak yeni bir kanun süreci başlamıştır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 5548 sayılı Kanunun iptal gerekçeleri göz önüne alınarak hazırlandığı yeni kanunun gerekçe kısmında açıkça belirtilmiştir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun Genel Gerekçesinde Türk Kamu Yönetiminde neden Kamu Denetçiliği Kurumu gibi bir örgütlenmenin gerekli olduğu küresel perspektifte analiz edilmiş, dünyadaki yönetsel anlamdaki gelişmelere uzak kalmamak ve küresel rekabet yarışından kopmamak için halkın idareden kaynaklanan şikayetlerinin en aza indirilmesi bir zorunluluk olarak görülmüştür.

Kanun koyucu genel gerekçede ayrıca 7 inci ve 8 inci Kalkınma Planlarına atıfta bulunarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tepeden inme, aceleye getirilmiş bir oluşum olarak değil uzun araştırma ve inceleme süreçleri ve planlama süreçleri sonucunda oluşturulduğunu belirtmiştir. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Araştırılması" ve Sekizinci Kalkınma Planında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması" projesi kapsamında yönetim-birey arasında karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı şekilde çözümü için yargının katı kurullarla ve geç işleyen sürecine girmeden yürütmeye bağlı olmayıp yürütmeyi denetleyen bir örgütlenmeye duyulan ihtiyaç belirtilmiş ve bunun için Kamu Denetçisinin Türkiye'de kurulmasının öngörüldüğü açıkça belirtilmiştir

(<http://www.kamudenetcisi.com/6328-sayili-kamu-denetciligi-kurumu-kanununun-gerekcesi-ve-komisyon-raporlari/>)

Bu gerekçeler ile hazırlanan 6328 sayılı Kamu denetçiliği Kurumu Kanunu 37 madde ve 1 geçici maddeden oluşmaktadır. 14.06.2012 tarihinde T.B.M.M. Genel Kurulunda kabul edilen Kanun, 29.06.2012 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak Kanunu'un 36 ncı maddesi uyarınca “Kuruma başvuru ve yapılacak işlemlerin” belirtildiği 7 inci maddenin yayım tarihinden itibaren dokuz ay sonra yürürlüğe gireceği öngörülmüştür. Bu süre Kurum'un personel ihtiyacının karşılanması, teşkilatının kurulması ve uygulamanın başlaması için öngörülmüş bir süredir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>).

Bu bölümde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

### **3.2.6.1. Kanunun Amacı ve Görev Alanı**

6328 sayılı Kanun'un amacı 1 inci maddesinde “Bu kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.” denilmek üzere somut bir şekilde belirlenmiştir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>).

Yönetim, sahip olduğu kamusal güç nedeni ile bazen vatandaşların haklarını tanımamakta, bazen de bunları ihlal etmektedir. Güçlü yönetim karşısında vatandaş korumayı ve yönetimin hukuka uygun davranmasını sağlamayı amaçlayan bazı denetim mekanizmaları mevcuttur. Bu konuda en önemli denetim mekanizması idari yargı mekanizmasıdır. İdari yargının rolü, yönetimin hukuka uygun hareket etmesini sağlamak olduğu kadar yönetim karşısında vatandaşların haklarını korumaktır. Ancak yönetimden kaynaklanan rahatsızlıkların artmasına paralel olarak idari yargının iş yükü artmakta ve bu artış idari yargının verdiği kararlar karşısındaki

mağduriyet giderme oranını azaltmaktadır (Eken, 1998: 131). Bu çerçevede idari yargı gibi geleneksel mekanizmalar dışında daha hızlı, daha etkin ve vatandaş dostu mekanizmalar, vatandaşların devlet karşısındaki mağduriyetleri noktasında düşünölmeye ve uygulamaya geçirilmeye başlanmıştır.

Türkiye için bakılırsa kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak yapılan reform çalışmaları neticesinde oldukça ilerleme sağlanmış olmakla beraber, kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlık, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi sağlanamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi sebeplerden ötürü Türkiye’de kamu yönetimi toplumsal gelişmelerin ve değişimin öncüsü olmak yerine tam bu sayduğumuz özellikleri nedeniyle bu değişim ve gelişimin engelleyicisi konumuna düşmüştür. Bu sebeplerden ötürü kamu yönetiminin amaçlarında, görevlerinde, zihniyet yapılarında, halkla ilişkiler sisteminde bu tür aksaklıkları gidermek üzere çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu mekanizmalardan en önemlilerinden biri de Kamu Denetçiliği Kurumudur (Tutal, 2014: 269).

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun önemi ve gereği, diğer denetim mekanizmalarından daha hızlı, etkin olmasının yanında yargının yapamadığı yerindelik denetimini de yapabilmesidir. Çünkü hukuk devletinde idarenin sadece yasalara uygun olması yetmemekte, yasaların yanında daha geniş bir tabir olan ve hakkaniyet olgusunu da kapsayan hukuka da uygun olması gerekmektedir. Hukukun temelinde ise insan hak ve özgürlükleri ile adalet ve eşitlik ilkeleri yattığından, idareyi bu açılardan denetleyecek ve özellikle kitabına uydurulmuş haksızlığı ve adaletsizliği tespit edip kamuoyuna duyuran bir mekanizmanın gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır (Esgün, 1996: 269).

Bu çerçevede bir denetim mekanizması olan Kamu Denetçiliği uygulamasının yönetimin denetiminde iki tür fonksiyonu yerine getirir. Bunlardan ilki, adaletin yerine getirildiği, bürokratik kuruluşların hizmetlerinden yararlanan kişilere iyi, zamanında ve haklarına saygılı şekilde hizmet görülmesi güvencesini veren bir araç olarak görülmesidir. Diğer fonksiyon ise, bürokrasinin gerçekleştirdiği işlemler üzerinde ve işlemlerin yapılması sırasında saptanamamış hataların tespitini ve

düzeltilmesini sağlayan ek bir yanlışlıktan arınma şeklinde gerçekleşir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işlem ve eylemlerinde yalnızca hata bulmak şeklinde faaliyet göstermemekte, yönetsel işlemlerin karmaşıklığı sonucu doğru yapılmış olmasına rağmen, vatandaş tarafından haksız olarak algılanan durumları ortadan kaldırır. Bu ise idare-vatandaş arasında oluşacak adaletsizlik duygusunu giderir (Pickl, 1986: 42-43). Bu durum, Kamu Denetçiliği Kurumunun bir halkla ilişkiler fonksiyonunu da gösterir.

Kurumun görev alanı ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kurumun Görevleri" başlıklı 5 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevi, "idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" şeklinde belirlenmiştir. Kurumun görevleri bu şekilde sayıldıktan sonra görev alanı dışında bırakılan faaliyetler sayma yöntemi ile belirtilmiştir. "Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar" Kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>).

Komisyonunda Tasarının 5 inci maddesi ile ilgili Kurumun görev alanı ile ilgili özel bir düzenleme yapılarak Kamu Denetçisine idari dava yoluna başvurma yetkisinin tanınması ile ilgili bir muhalefet şerhi mevcuttur. Kamu Denetçisine idari dava yolu düzenlemesi getirilerek, bir nevi Kamu Avukatlığı şeklinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun tespit ettiği hak ihlallerine ilişkin tavsiyeler ilgili yönetim tarafından yerine getirilmediğinde, yönetimin uygulamasından veya uygulamaya dayanak teşkil eden düzenleyici işleminden mağdur olan kişi, kurum veya topluluk adına yönetsel yargıya başvurup iptal veya tam yargı davası açma yetkisi verilerek Kurumun kararlarının etkililiğinin artırılması düşünülmüştür ([www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf)) (02.12.2014). Ancak böyle bir düzenleme Kanunda yer almamıştır.

Komisyon görüşmelerinde, Kurumun sadece kendisine yapılan başvuru sonucunda harekete geçebileceği onun dışında resen harekete geçme ile ilgili bir düzenlemenin olmadığı dikkat çekilmiştir. Komisyonda bu durum diğer ülke ombudsman uygulamaları ile karşılaştırılmış bazı ülkelerin şikayet yoluyla bazı ülkelerin ise şikayet yanında resen de harekete geçeceği tespitleri yapılan komisyonda, Türkiye'deki Kamu Denetçisinin şikayet ile harekete geçmenin yanında resen de harekete geçmesi konusunda görüş birliği sağlanmış ve “şikayet üzerine” ibaresinden sonra “veya resen” ibaresinin eklenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bu görüş birliği Kanun'a yansımamış ve resen harekete geçme durumu gerçekleştirilmemiş Kanun metninden çıkarılmıştır.

6328 sayılı Kanun'un 5 inci maddesindeki görev kapsamında bir diğer dikkat çekici nokta, idarenin eylem ve işlemleri ile birlikte tutum ve davranışları da Kamu Denetçiliği Kurumunun görev tanımına girmektedir. Örneğin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14 üncü maddesinde yer alan “idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem” hükmünden anlaşılacağı üzere sadece idari işlem söz konusu olduğunda idari davaya konu olabileceği, idarenin tutum ve davranışlarının idari davaya konu olamayacağı şeklindeki yorumdan yola çıkarak Kamu Denetçiliği Kurumu, idari işlemin yanında idari eylem ve idarenin tutum ve davranışlarının da kendi görev çerçevesine koymuştur. İdarenin eylem ve işlemleri dışında, tutum ve davranışlarıyla da mağduriyetlere sebep olabileceği düşünüldüğünde, hatta bu tutum ve davranışlardan kaynaklanan mağduriyetlerin giderilmesi noktasında idari yargının bile sorumlu olmadığı düşünüldüğünde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda yer alan bu düzenlemenin oldukça vizyoner bir bakış açısına sahip olduğunu göstermektedir (Tutal, 2014: 197-198).

İdarenin tutumu konusu soyut bir olgu olduğundan dolayı tespit edilmesi ve denetlenmesi en zor faaliyetlerden biridir. Bilindiği gibi idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat olmak üzere beş unsuru bulunmaktadır. Bunlardan özellikle maksat unsuru ahlak kavramı ile ilişkilidir ve idarenin tutumunu ortaya koyması bakımından bir karine teşkil etmektedir. Maksat unsuru idari işlemin sübjektif, manevi unsurudur (Odyakmaz ve Güzel, 2013: 38).

Kamu Denetçiliği Kurumunun görev içeriği ile ilgili en radikal düzenleme Kurumun hakkaniyet denetimi yapabilmesidir. Hakkaniyet, kelime anlamı olarak bir halin gerçek durumuna göre adalete uygun olan çözüm tarzını bulmak, hal ve vaziyetin icaplarını dikkate alarak adalet duygusuna aykırı olmayacak bir sonuca ulaşmaktır. Hukuk düzeninde hakkaniyet aslında adil olmayan kuralların değil adil olmayan sonuçların değiştirilmesini anlatan bir kavramdır. O yüzden pozitif metinlerde yer alıp almaması tartışmalı bir konudur (Yılmaz, 2010: 257). İdare hukuku veya çerçeveyi daha da genişletirsek Türk pozitif hukukunda hakkaniyet kavramı metinlerde yer almamıştır. İdare hukuku açısından konuşursak hakkaniyet kavramının yer almayışının nedeni idare hukukunun içtihat hukuku özelliği taşımasından ileri gelmektedir. Bu hususu Sıddık Sami Onar şu şekilde açıklamıştır.

“İdare mahkemesinin elinde, kendisini bağlayacak, onu her hadise karşısında dar bir yoldan yürümeye mecbur edecek bir metin yoktur. İdare mahkemesi kanun, nizamname, talimatname gibi kaideleri sadece bir malzeme olarak alacak, bu malzemelerden yapılacak binayı kendisi inşa edecektir. Binaenaleyh idare hakimi her günkü hadiseler karşısında hukuki ve teknik bilgilerinden ve görüşünden dünya ölçüsündeki içtihatlardan ve doktrinlerden faydalanarak adalet ve hakkaniyet icaplarına uygun hal şekilleri bulacak ve bu hal şekilleri tekerrür ederek ortaya yeni yeni sentezler çıkarılacaktır. (Onar, 1966: 406)”

Görüldüğü üzere hakkaniyet gibi değişken bir kavramın pozitif hukuk metinlerde ve bu metinlere dayanılarak yapan yargılamalarda kullanılmasından ziyade Kamu Denetçiliği Kurumu gibi idareyi idare dışından denetleyen ve yargısal kararlar vermeyen bir organizasyon tarafından göz önüne alınması çok doğal ve gerekli bir durumdur.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanına giren idareler Kamu Denetçiliği Kurumumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde sayma yoluyla belirtilmiştir. Buna göre (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>);

- Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

- Sosyal Güvenlik Kurumları
- Mahalli İdareler
- Mahalli İdarelerin Bağlı İdareleri
- Mahalli İdare Birlikleri
- Döner Sermayeli Kuruluşlar
- Kanunlarla Kurulan Fonlar
- Kamu Tüzel Kişiliğini Haiz Kuruluşlar
- KİT'ler
- Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları
- Sermayesinin Yüzde Ellisinden Fazlası Kamuya ait Kuruluşlar İle Bunlara Bağlı Ortaklıklar ve Müesseseler
- Kamunun denetimi ve gözetimi altındaki Özel Hukuk Tüzel Kişileri

Görüldüğü üzere çok Kamu Denetçiliği Kurumunun görev kapsamındaki idareler çok geniş bir çerçeveyi kapsamaktadır. Bu kapsamda dikkat çeken nokta kamu kurumlarının yanında kamu hizmetlerinin hizmet sunum şekillerinde meydana gelen değişimler sonucu idari sözleşmeler yoluyla kamu hizmeti sunumu yapsan ve kamunun denetim ve gözetimi altında hareket eden özel hukuk tüzel kişileri de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim kapsamında bulundurulmuştur (Yüce ve Beyse, 2013: 59).

Kurumun görev tanımını maddenin lafzi yorumu ile idari tekniği açısından incelersek ve açarsak daha somut bir çerçeve çizmemiz mümkün olacaktır. Öncelikle, 5 inci madde içeriğindeki “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını ...” hükmündeki idare teriminden ne anlaşıldığından bahsetmek gerekmektedir.

İdare sözcüğü genellikle hem bir faaliyet, hem de bu faaliyeti yerine getiren kuruluşları anlatmak için kullanılan bir kelimedir. Dolayısıyla yönetim sözcüğü kimi durumlarda maddi anlamda (faaliyet anlamında), kimi durumlarda yapısal anlamda (teşkilat anlamında), kimi durumlarda ise her iki anlamda yani hem yapısal hem de maddi anlamda kullanılmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 125 inci

maddesinde yer alan “idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmünde geçen idare kavramı faaliyet anlamında kullanılırken, Anayasanın 126 ncı maddesindeki “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” cümlesindeki idare ise faaliyeti anlatan bir ibaredir. Diğer taraftan Anayasanın 123 üncü maddesinde yer alan “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” hükmündeki idare ise hem maddi hem de yapısal anlamındaki idareyi anlatan bir düzenlemedir.

İdare kavramının anlamındaki bu geçişkenlikten farklı olarak idare, biri dar biri de geniş olmak üzere iki farklı anlam ve alanı kapsayan bir nitelik te göstermektedir. Örneğin dar anlamda idare, Devlet görevlerinden yalnız yürütme anlamındaki yönetsel teşkilat içindeki birim ve örgütleri ifade ederken, geniş anlamdaki idare ise yürütme dışında, yasama ve yargı alanlarındaki yönetsel kuruluş ve faaliyetleri anlatmak için kullanılan bir anlama sahiptir (Gözübüyük, 2010: 1).

İdare kavramının teknik analizini yaptıktan sonra Anayasanın 74 üncü maddesinde Kamu Denetçiliği düzenlenirken bahsi geçen idare kavramı fonksiyonel anlamda idaredir ve bu bağlamda yasama faaliyetleri, yargı faaliyetleri, yürütme organının siyasi faaliyetleri doğal olarak kurumun görev alanına girmemesi gerektiği sonucu çıkarılsa da 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda ayrıca sayma yöntemiyle hangi işlemlerin görev kapsamı dışında olduğu sayılmıştır.

6328 sayılı Kanununun 5 inci maddesinin 2 inci fıkrası (a) bendi “Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler” Kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 105 inci maddesinin ikinci fıkrasında Cumhurbaşkanı’nın resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamayacağı hükme bağlanmıştır ([http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)). Anayasa hükmü ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile getirilen düzenleme uyusmaktadır.

6328 sayılı Kanundaki bir diğer sınırlama “yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar” şeklinde getirilen sınırlamadır. 6328 sayılı Kanundan önceki



Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğü durdurulup iptal edilen 5548 sayılı Kanun'da bu sınırlama daha farklı ifade edilmişti. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununda “yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri” hükmü (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>) ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı ile ilgili sınırlama soyut bir temele oturmuştur. Bu soyutluk 6328 sayılı Kanun ile giderilmiştir.

Ömer Baylan, Kamu Denetçiliği Kurumunun yargı organlarını denetlemesi konusundaki çekincelerin yersiz olduğu ve denetlenmeleri gerektiği görüşündedir. Uygulama açısından bakıldığında, vatandaşların yakınmalarının önemli bir bölümü yargıda işlerin hızlı yürümediği, rüşvet benzeri uygulamaların işlerin yürütmesinde etkin rol oynadığı türündedir. Baylan'a göre sivil yönetim karşısındaki haksızlıklarda çeşitli şikayet mekanizmaları varken, yargı organları karşısındaki yakınmalar durumunda tek şikayet edilecek yer yasama organı ve yürütmeye karşı herhangi bir yükümlülüğü olmayan Yüksek Hakimler Kurulu olduğunu ve burada görev yapanların mesleki dayanışma anlayışı gereği yargıdaki arkadaşlarını koruma yönünde refleksleri olduğudur (Baylan, 1978: 171). Tabii ki burada Baylan'ın görüşleri doğru olmakla beraber Kamu Denetçisinin yargı organları ile ilgili denetimini yargı kararlarına yönelik olmadığını yargıdaki işlerin gecikmesi ve kötü yönetim gibi olgularla sınırlı olması gerektiğini de belirtmek gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında olan istisnalardan sonuncusu Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleridir. Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğü durdurulan ve daha sonra iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda bu düzenleme daha farklı şekilde düzenlenmişti. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nun 9 uncu maddesinin 2 inci fıkrasının (ç) maddesinde “Türk silahlı Kuvvetlerinin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetleri” Kurumun görevi dışında bırakılmıştı (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>) 6328 sayılı Kanun Taslağı da aynı maddeyi koruma gayesinde iken Anayasa Komisyonunda bu konu ile ilgili farklı görüşler tartışmaya açıldı. Komisyonunda “sırf askeri nitelikli faaliyetler” ibaresinin muğlak olduğu, bu ibarenin kapsamının somutlaştırılması gerektiği, askeri vesayeti

kırmak iradesinin Kanun'a yansıtılması gerektiği konusunda görüşler ortaya atıldı. Komisyondaki bazı üyeler ise ihtisaslaşmaya yönelik yapılanmanın önemine dikkat çekerek en ciddi insan hakları ihlallerinin askeriye, karakollar ve cezaevlerinde yaşandığını ve bu yerlerle ilgili istisnaların kaldırılması konusunda fikir beyan etmişlerdir ([www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf)). Anayasa Komisyonundaki farklı görüşlerden çıkan sonuç verilen önerenin kabul edilmesi ile sonuçlanmış ve 5548 sayılı Kanundaki salt askeri hizmete ilişkin ibaresi sırf askeri nitelikteki faaliyetler olarak değiştirilerek kanunlaşmıştır.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin istisna dışında bırakılması Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru ile dava konusu olmuştur. Açılan davada sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin denetim dışı kalmasının ve sırf askeri nitelikteki faaliyetler ibaresinin muğlak bir ifade olması ile askeri personelin karşılaştığı insan hakları ihlallerini, çalışma koşulları ve kötü muameleyle ilgili şikayetlerin incelenemeyeceğinin belirtilmiş ve hükmün iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararda ise askeri kuruluşların da idare kapsamı içinde yer aldığı, bu nedenle idari işlem tesis ettikleri ve bunun sonucu olarak ta denetim kapsamı içinde bulunması doğal olsa da askeri kuruluşların yaptığı işlerin özelliği nedeniyle kanun koyucu tarafından istisna kapsamına alınmasının yasa koyucunun takdir yetkisi sınırları içinde olduğu ve tüm bunlardan dolayı Anayasaya aykırı bir durum olmadığı kararı vermiştir(<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130525-7.htm>).

Bu düzenleme ideali yansıtmakla beraber uygulamada genel anlamda amir sorumlu olduğu birimle ilgili bir şikayetin daha üst makamlara gitmesini istemez. Bunun dışında askerlik hiyerarşisi içindeki her amirin mutlaka bir üst amiri bulunmakta ve şikayet konusunun daha üst makamlara gitmeden disiplin yoluyla çözüme hedeflenir. Disiplin çerçevesinde çözümlenmesi istenilen şikayetlerde ise daima şikayet eden astın mağdur olacağını İç Hizmet Kanunu'nun astın vazifelerini düzenleyen "Amir ve üstüne umumi adap ve askeri usullere uygun tam bir hürmet göstermeye, amirlerine mutlak surette itaate ve kanun ve nizamlarda gösterilen hallerde de üstlerine mutlak itaate mecburdur. İtaat hissini tehdit eden her türlü

tezahürler, sözler, yazılar ve fiil ve hareketler cezai müeyyidelerle men olur.” 14 üncü maddenin hükmünden anlaşılmaktadır. Bu çerçevede şikayet amirlere karşı itaat konusuna karşıt bir davranış olarak görüldüğü gibi disiplin olgusunu zayıflatan bir durum olarak görülmektedir (Gökçe, 2012: 215).

Müslim Akıncı'ya göre ise askeri örgütlenme biçimi ve silahlı kuvvetlerin yasal statüsü sivil yapıdan farklı olduğundan silahlı kuvvetler idari örgütün dışında tutulup değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bununla birlikte genel idari örgütün dışında tutulan askeri örgütlenme için de uzmanlık ombudsmanının kurulması gerektiğini belirtmiştir(Akıncı, <http://akademikperspektif.com/2012/12/08/ombudsman-bir-tur-adalet-doktorudur/>). Nitekim, 2011 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporunda askeri örgütlenme ile ilgili askeri ombudsmanının kurulmamış olmaması eleştirilmiştir([http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf)).

Son olarak 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda belirtilen üç istisna dışında Kamu Denetçiliği Kurumumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesinde de Kurumun kendini görevli saymadığı konular belirtilmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>). Buna göre;

- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikayetler,
- Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan veya daha önce sonuçlandırılan şikayetler hakkında Kuruma yeniden yapılan şikayetler,
- Belli bir konuyu içermeyen şikayetler incelenmez.

### **3.2.6.2. Kurumun Devlet Teşkilatındaki Yeri**

Kamu Denetçiliği Kurumlarının uluslararası uygulamalarını incelerken, bu kurumların pek çoğunun parlamentoya bağlı olarak kurulup işlev gördüklerini, birazının da idare içinde konumlanıp parlamento ile herhangi bir bağlantı olmadan çalıştığını, istisnai bir kısmının da bağımsız idare otorite şeklinde kurumsal bir

kimlik kazandığını belirtmiştik. Tüm bu farklı uygulamalar aslında o ülkenin anayasal düzlemindeki organik örgütlenme konusunda bize fotoğraf vermektedir. Ombudsman sistemini benimseyen ülkeler, ombudsmanı kendi anayasal sistemlerinde nereye yerleştiriyor ve bu yerleştirmeye uygun işlev uyumlaştırması yapabiliyor mu gibi fonksiyonel sorular önem kazanmaktadır.

Bu sebeple Türk hukuk sisteminde oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal düzlemdeki konumunun tespit ve tarif edilmesi ve kuruma biçilen işlev ile organizasyon şemasındaki konumunun uyumu bundan sonra ayrıntılı anlatılacak olan işlevleri, yetkileri ve çalışma yöntemlerinin anlaşılması bakımından önemlidir. Burada, Kamu Denetçiliği Kurumunun parlamentoya bağlı olarak kurulmasının onu bir yasama faaliyeti yerine getirmesine yetip yetmeyeceği, idare içinde faaliyet göstermesi nedeniyle yürütme organı gibi görülüp görülmeyeceği veya yönetim ile yurttaşlar arasındaki sorunlara çözüm araması sebebiyle yargı organı sayılıp sayılmayacağı gibi zihin açıcı sorunların ortaya konup problematiğinin çözülmesi önem kazanmaktadır. Bu açıdan Kamu Denetçisinin Türk anayasal sistemindeki yerini koordinatlamak için öncelikli devlet yetkilerinin organik ve fonksiyonel ayrımını yaparak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu şemada hem organik hem fonksiyonel anlamda nerede yer aldığını yorumlayacağız.

### **3.2.6.2.1. İşlevsel Ayrım**

İşlev kavramının farklı anlamlarından hareketle, kamu hukukunda iki anlamda kullanıldığı gözlemlenmektedir. Bunlardan birincisi, bir faaliyetin yöneldiği amacı ifade ederken ikincisi ile o faaliyetin konusu veya sonucu kastedilmektedir.

Gerçekten devletin işlevlerinden bahsederken akla ilk gelen durum devlet faaliyet ve işlemlerinin yöneldiği amaçtır. Bu açıdan devletin işlevleri kamu yararını gerçekleştirmek, kamu düzenini sağlamak, birey özgürlüğünü temin etmek ve adil bir toplum düzeni kurmaktır. Esas olarak hukuk nosyonunun ötesinde yer alan bu işlevler yerine getirilirken hukuksallaştırılabilmekte ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde yapılan işlem ve eylemler devlet işlevlerinde yasama, yürütme

ve yargı organlarının işlevsel anlamdaki işbölümü sağlanmış olmaktadır (Öztürk, 2006: 70).

İşlevsel ayırım, Fransız Leon Duguit tarafından teorileştirilmiş ve savunulmuştur. Bu ayrıma göre devletin hukuki fonksiyonlarının tasnifi, bu fonksiyonların ifasında başvuru işlemlerin hukuki mahiyetine göre yapılmaktadır (Özbudun, 2005: 172). Bu şekilde formüle ettiğimiz işlevsel farklılık neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun almış olduğu kararların yasama, yürütme veya yargı organlarının işlevsel ayırımında nerede yer aldığını tahlil etmek gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevsel ayırımı bir yasama işlevi yapıp yapmadığının analizini yapmaya başlarsak farklı yorumlar getirebiliriz. Devlet organları içerisinde yasama organı olan parlamento işlevsel anlamda bakıldığında görevi yasa yapmak ve hükümeti denetlemektir. T.B.M.M.'nin hükümeti denetleme modelleri de daha önce ayrıntılarıyla incelediğimiz soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yoluyla yapılan hükümetin denetlenmesidir. T.B.M.M.'nin yaptığı bu denetimler ise idari değil siyasi bir denetimdir. Ancak her ne kadar idari değil siyasi bir denetim yapıyor desek te idare organının başında yer alan siyasi kişilikleri denetleyerek dolaylı bir idari denetim yaptığı yorumu getirilebilir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu Parlamento adına hareket ederek idare üzerinde yaptığı denetim dolaylı değil doğrudan bir denetimdir (Özdemir, 2015: 83-84).

Görüldüğü üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevsel özelliklerinin yasama organı olan parlamento ile ilişkilendirilmemesi gerekirken, kurumun en karakteristik özellikleri olan bağımsızlık ve tarafsızlığına vurgu yapmak adına ve dünya genelindeki uygulamaların bu yönde olması sebebiyle parlamento ile bir bağ kurulmuştur.

İşlevsel ayırımı yasama fonksiyonunu diğer fonksiyonlardan ayırmak için kullanılan bir diğer ölçüt işlemin sürekliliğidir. Yasama işlemi olan hukuki normun yürürlükte kaldığı sürece her olaya uygulandığı ve uygulandıktan sonra yürürlükten kalkmamasıdır. Oysa yasama dışındaki diğer devlet işlevlerinde hukuki işlem ve

eylemler belli bir olay veya kişiye uygulandıktan sonra ortadan kalkmaktadır (Güneş, 1965: 17). Bu açıdan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu tavsiye kararları sürekliliği olan değil sadece o olaya özgü verilen bir karardır.

Yargı fonksiyonu hukuki uyuşmazlıkları kesin bir biçimde, yani artık aksinin hukuken iddia edilemeyeceği bir biçimde çözümleyen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonudur. Kesin hüküm verme yetkisi olmayan ve kararları tavsiye niteliğinde olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu açıdan bir yargısal işlev yaptığı iddia edilemez. İdare organları da çeşitli usullerle uyuşmazlık çözümleyebilirler Ancak idare organlarının bu yolda verdikleri kararlar kesin hüküm oluşturmazlar. Yani ilgili kişi idarenin bu kararına karşı kesin hüküm verecek olan yargı organlarına başvurabilir (Gözler, 2000: 832).

Ayrıca yargısal işlev ile Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevleri arasındaki farklılık (Tablo 3.1) konusunda önemli bir ayrıntı da yapılan denetimin niteliği ile ilgilidir. Yargı yetkisi idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğu ile sınırlı olduğu ve hiçbir zaman yerindelik deneti şeklinde kullanılamayacağı Anayasa'nın 125 inci maddesinde belirtilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise hukuki denetim yanında hakkaniyete uygunluk denetimi de yaparak yerindeliği de denetleyebilmektedir.

**Tablo 3.1: İdari Yargı ve Kamu Denetçiliği Kurumu İşlevsel Karşılaştırma**

Özellikler	İdari Yargı Mercileri	Kamu Denetçiliği Kurumu
<b>Bağımsızlık ve Tarafsızlık</b>	Bağımsız ve tarafsızdır	Bağımsız ve tarafsızdır
<b>Denetimin Konusu</b>	İdari eylem ve işlemler	İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları
<b>Denetimin İçeriği</b>	Hukuka uygunluk	
<b>Bilgi ve Belge İsteme</b>	İstenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Başbakan veya ilgili bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir.	Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.
<b>Bilirkişi Görevlendirme</b>	Bilirkişi görevlendirebilir	Bilirkişi görevlendirebilir
<b>Tanık Dinleme</b>	Tanık dinlenemez	Tanık dinlenemez
<b>Kararları</b>	Yürütmeyi durdurma ve iptal kararı	Tavsiye kararı
<b>Kararlarının Kesinliği</b>	Kesindir	Tavsiye kararları icrai bir işlem niteliğinde bulunmadığından kesinlik kazanmaktadır

Kaynak: (Özdemir, 2015:81)

Karşılaştırmada kullandığımız kriterler üzerinden belirttiğimiz benzerlik ve farklılıklara rağmen, yargı organlarının temel özellikleri mahkeme şeklinde yapılanmaları ve yürütmeyi durdurma ve iptal kararı verebilmeleridir. Bu özellikler Kamu Denetçiliği Kurumu'nu işlevsel olarak yargı organlarının dışında bırakmaktadır.

Yasama organı olan parlamentoların asli düzenleme, kural koyma gücüne sahip olması karşısında demokrasi ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak bu kuralların başka bir organ tarafından üstlenilmesi hem zorunluluk hem de bir denge

unsuru olarak görülmüştür (Yayla, 2010: 17). Bu açıdan yasamadan ayrık işlevleri olan yürütme işlevini Kamu Denetçiliği Kurumu açısından değerlendirmek gerekmektedir.

Anayasa'nın 8 inci maddesine göre yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Yürütme oranı olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu belirlenmiş olmakla birlikte Yürütme organının ayrıntılarını belirleyen Anayasa'nın 101 ile 137 inci maddeleri arasında Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında "idare" den de bahsedilmiştir. Anayasa'nın bu düzenlemesi idare organları ile yürütme organı arasındaki organik bağı kurmak olarak düşünülmektedir. Bu açıdan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevsel yerini yürütme organının işlevleriyle karşılaştırırken yol haritamızın başlangıç noktası yürütme organının içindeki "idare" nin işlevleridir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun devlet işlevleri içindeki işlevsel yeri ile ilgili olarak yapılan analizlere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevlerinden yola çıkarak ta bakılabilir. Bu yüzden Kamu Denetçiliği Kurumu'nun temel işlevlerinin açık bir şekilde ortaya konulması devlet işlevleri içindeki yerini tayini konusunda yol gösterici olacaktır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 1 inci maddesi amaç başlığı ile Kurumu'nun temel işlevini çok açık ortaya koymuştur. Buna göre, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı, adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kanun'un bu maddesindeki hükmünden anlaşılacağı üzere Kurum'un amacına bağlı olarak işlevleri idarenin denetlenmesi ve idari işleyişinin iyileştirilmesidir. İdarenin denetlenmesi ile idare işleyişin iyileştirilmesi birbirinin sonucu olan işlevler ve aynı şeymiş gibi görünse de bu amaçlara ulaşmada kullanılan yöntemler yönünden birbirinden farklılaşmaktadır. Denetimde her ne kadar yapılan idari işlem ve eylemlerin hukuka ve hakkaniyete uygunluğun kontrol edilmesi ve aykırılıklar karşısında gerekli işlemlerin yapılması söz konusu olsa da idari işlemlerin iyileştirilmesinde amaç aykırılıkların tespiti değil



idari işlem ve eylemlerdeki nitelik ve kalite artırımının sağlanmasıdır. Konuya bu açıdan bakıldığında yasama ve yargı organlarını yerine getirdiği denetim iken, yürütme organının yerine getirdiği iyileştirme olarak değerlendirilebilmektedir.

Dolayısıyla, denetim ile iyileştirmeyi ayırıp amacın denetim olduğu durumda denetimin daha sağlıklı yapılabilmesi için idare dışındaki bir kurum veya organ tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak amacın denetim olduğu durumda da, yapılacak denetimin sonunda bir tavsiye kararı yerine siyasi, idari veya cezai açısından sorumluluk doğuracak icrai bir karar alınması gerekmektedir. Bu çerçevede düşündüğümüzde hukuka ve hakkaniyete aykırı idari işlem, eylem, tutum ve davranış karşısında tavsiye niteliğinde karar alabilen Kamu Denetçiliği Kurumu denetimden daha çok hukuk kalitesini arttırmaya yönelik iyileştirme işlevi gördüğü sonucuna ulaşabiliriz (Özdemir, 2015: 90-92).

### **3.2.6.2.2. Organik Ayrım**

Devletin hukuki fonksiyonlarının ayrımında başka bir yöntem de organik ayrımdır. Organik kriter Raymond Carre de Malberg tarafından teorileştirilmiştir. Organik kritere göre devlet fonksiyonları, bu fonksiyonları ifa eden organlara göre tasnif edilmesi gerekmektedir. Fonksiyonların bu ayrımında yapılan işlemin niteliği, yani onun genel, soyut ya da bireysel olmasının hiçbir önemi yoktur. Devletin üç çeşit organı olan yasama, yürütme ve yargı organlarından çıkan her işlem içerikleri ve hukuki nitelikleri ne olursa olsun o organların işlemi olarak kabul edilmektedir (Gözler, 2005: 211).

Organik ayrım göz önüne alındığında yasama organı ile organik bir bağı olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapmış olduğu işlemlerin yasama işlemi sayılıp sayılmayacağı tartışılması gereken bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu parlamentoya bağlı olması ve her yıl düzenli olarak parlamentoya rapor sunma zorunluluğuna rağmen T.B.M.M.'nin yapmış olduğu işlemlerde veya almış olduğu kararlarda uyguladığı usule uygun şekilde çalışmadığında kurumun işlemlerine yasama işlemi denilmesi mümkün gözükmemektedir. Türk kamu yönetimindeki denetim çeşitlerini incelerken

bahsedildiği üzere idarenin yargısal denetiminin yargı organlarınca, idarenin idari denetiminin yürütme organı tarafından siyasi denetimin ise yasama organı tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla yasama organı ile organik bağı olduğu kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapmış olduğu denetime yasama denetimi diyebilmemiz için yaptığı denetimin niteliğinin siyasi denetim olarak görülmesi gerekmektedir. Oysaki siyasi denetim idare üzerindeki dolaylı denetimdir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idare üzerinde yapmış olduğu denetim doğrudan bir denetimdir. Bu çerçevede Kamu Denetçiliği Kurumunu yasama organının bir parçası olarak görülmesi hatalı sonuçlar verebilmektedir (Özdemir, 2015: 76-77).

Diğer taraftan özel bütçeli olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu bütçe yapısı da yasama organı bünyesinde düşünülmesini zorlaştıran faktörlerden biridir. Çünkü özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlandığında kurumu yasama organının bir parçası olarak düşünülmesini zorlaştırmaktadır (Özdemir, 2015: 77-78).

Bu sebeplerden ötürü Kamu Denetçiliği Kurumunu yasama organının bünyesinde tasavvur etmek hatalı sonuçlar vermektedir. Nitekim idari sistemini örnek aldığımız Fransa da bu tür sorunlarla yüzleşmiş ve ombudsmanı yürütme organı içerisinde bağımsız idari otorite olarak organize etmiştir. Bu açıdan Kamu Denetçiliği Kurumu yasama organı ilişkisini sadece bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinde vurgu yapmak için kurulabileceğini onun dışında anayasal sisteme göre yürütme içerisinde bağımsız idari otorite olarak görmek en doğru düşünüş olarak görülmektedir.

### **3.2.6.3. Kurumun İşlevleri**

Bir önceki bölümde Kamu Denetçiliği Kurumunun görevlerini dayanağı olan Kanun maddeleri ile ilişkilendirilerek ayrıntılı anlatmıştık. Aslında görev ve işlev kelimesi birbiri ile karıştırılan hatta birbiri yerine kullanılan kelimelerdir. Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve kamu yönetiminden kamu hizmeti alan vatandaşların

hak ve hakkaniyet kayıplarının önlenmesi için kurulan Kamu Denetçiliğinin yapısı incelenirken kanunda sayılan görevlerinden farklı olarak mikro bazdaki görevleri yanında makro anlamda Kamu yönetimine ve vatandaşlara getireceği faydalar noktasında incelemek gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaptığı denetim şekli, diğer denetim mekanizmalarının varlığına rağmen kabul görmesi onun farklı işlevler görmesi ile bağlantılıdır. Geniş halk yığınları tarafından basit yöntemlerle harekete geçirilebildiği için kamuoyu denetimine, arkasında parlamento desteği bulunduğu ve parlamentoya bağlı olarak çalıştığı için siyasal denetime, hukuk çerçevesinde idari uyuşmazlıkları ve vatandaşların hukuksuz ve adaletsiz idari işlem ve eylemlere maruz kaldığında bunları gidermeye yönelik faaliyetleri ile yargısal denetime, idarenin sahip olduğu her türlü bilgi ve belgeyi inceleyip, idarenin personelini dinleyebildiği ve idarenin haklı olması durumunda idareyi savunmaya geçmesiyle yönetsel denetime benzer fonksiyonlarıyla çok farklı işlevlere sahiptir. Bu işlevleri önem sırası dikkate alınmadan kategorize ettiğimizde Kurumun belli başlı işlevleri, bireylerin hak ve özgürlük kayıplarını önlemek, devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerinin özellikle nitelik olarak iyileştirilmesi, vatandaşlardan gelen taleplerle işlem başlatan bir kurum olarak yönetime katılmayı teşvik ederek bireysel inisiyatifin güçlendirilmesi ve idari yargının iş yükünün hafifletilmesi işlevlerini sayabiliriz.

### **3.2.6.3.1. Hak Kaybını Önleme ve Hukuk Devleti İlkesini Geliştirme İşlevi**

Kamu Denetçiliği Kurumunun bireysel hak ve özgürlüklerin kaybına engel olmak konusundaki işlevi 6328 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Kamu Denetçiliği Kurumu, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hareket etme yükümlülüğünü haiz kılınarak, birey hak ve özgürlüklerini koruma açısından insan haklarını gözetme işlevi ile donatılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu işlevi, devletin doğasından kaynaklanan zor kullanma tekeline karşı bir önlem olarak, bireylerin sahip oldukları temel hak ve özgürlüklerin olası tehdit ve sınırlamalara karşı güvence oluşturmaktadır. Kamu

Denetçiliği Kurumu, yönetimin tek yanlı karar alma ve ilgilinin rızası olmadan bunu uygulama gücüne karşı vatandaşın bu güç karşısında haksızlığa uğraması durumunda vatandaşa verilen bir güçtür. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşın hak ve özgürlüklerine gelebilecek her türlü tehdit karşısında kullanabileceği bir güvenlik ağı işlevi görmektedir (Akıncı, 1999: 284).

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye’de her ne kadar 1970’li yıllardan itibaren tartışılmakta ise de kuruluşu 2013 yılında gerçekleşmiştir. Oldukça yeni olan Kamu Denetçiliği Kurumundan önce bireysel hak ve özgürlükler konusundaki koruyucu, kollayıcı işlevini Türk idari sisteminde yerine getiren kuruluşları Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırmak ve bu işlevin yerine getirilmesinde yaşanan yeniliğin faydalarını tartışmak, işin doğası gereğidir. Bu çerçevede bireysel hak ve özgürlüklerin korunması konusunu referans aldığımızda Kamu Denetçiliği Kurumu ile ikame olduğu düşünülen Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonunun karşılaştırmalı analizinin yapılması gerekmektedir.

Bunlardan ilki Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonudur. 1984 tarihli 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunun Komisyonun yapısı ve işleyiş tarzı incelendiğinde (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3071.pdf>). Türk Vatandaşlarının kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine veya yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahip olduğu, gönderilen dilekçelerin Dilekçe Komisyonunda incelenmesi ve karar bağlanmasında altmış gün gibi uzun bir sürenin belirlendiği, dilekçe konusuna ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarından istenen belgelerin talep edilmesi ile ilgili somut düzenlemelerin çok açık olmadığı anlaşılmaktadır.

Ayrıca bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ile ilgili dikkate değer bulduğumuz Dilekçe Komisyonun, vatandaşların kamu yönetimine ilişkin dilek ve şikayetlerinin incelenmesi, gereğinin yapılması için ilgili kamu idarelerine gönderilmesi ve kamu idarelerinden gelen cevapları dilekçe sahibine iletmesi gibi proaktif olmayan bir görev tanımı ile çalışması kurumun sınırlılığını ve etkin

olmadığını göstermektedir. Böyle bir görev şemasında, komisyonun dilekçe konusu iş ile ilgili olarak vatandaş ile ilgili kamu kuruluşu arasındaki konumu, cevap veren idarenin görüşünü vatandaşa benimsetme gibi bir işlev görmesine dönüşmektedir (Şengül, 20047: 131).

Komisyonun şikayetler konusundaki etkisiz konumundan farklı olarak örgütsel yapısından kaynaklı bağımsız ve tarafsızlığı sağlayamama eleştirileri de yapılmaktadır. Komisyon üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve komisyon aritmetiğinin ise meclis sandalye sayısına göre belirlenmesi, bu sayede idareyi elinde tutan iktidar partisi milletvekillerinin komisyonunda çoğunluğu ele geçirecek olması Kamu Denetçiliği ile karşılaştırmada geride kalmasına neden olan etkenlerdir.

Bir diğer örgütlenme ise 1990 tarihli ve 3686 sayılı kanun ile T.B.M.M. bünyesinde oluşturulan İnsan Haklarını İnceleme Komisyonudur. T.B.M.M. bünyesinde kurulan ve çalışmasına devam eden İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 1987 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapmasından sonra ve daha yoğun olarak 1990'lı yıllarda Türkiye'de devamlı olarak gündemde kalan insan hakları ihlallerine karşı parlamenter denetimin bir mekanizması olarak kurulmuştur. 1990'lı yıllara kadar insan hakları ihlallerine karşı Türkiye'de kurumsal bir örgütlenme sağlanamamıştır. O yüzden İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu önemli katkılar sağlamıştır (Eroğlu, 2006: 35-36).

T.B.M.M. bünyesindeki İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu dışında insan haklarının korunması konusunda görev yapan kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçeli bir kurum olarak oluşturulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu bulunmaktadır. 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununda Kurumun görevlerini belirten 4 üncü madde incelendiğinde, insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek; şikayet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek gibi görevlere sahip olduğu görülmektedir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6332.pdf>).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hak ve özgürlükleri koruyucu işlevini düşündüğümüzde idari ve mali özerkliğe sahip olması, bağımsız hareket etmesi, başvuru kabul etmesi ve başvuru sonrası harekete geçerek inceleme ve araştırma yapabilmesi bakımından en benzer kurum Türkiye İnsan Hakları Kurumu'dur. Bir başka açıdan Türkiye'de uzmanlık ombudsmanları kurulması şeklinde bir örgütlenmeye gidilseydi insan hak ve özgürlükleri konusundaki uzman ombudsman Türkiye İnsan Hakları Kurumu olurdu.

İnsan hak ve özgürlüklerinin korunmasında Kamu Denetçiliği Kurumuna benzeyen veya benzemeyen bir çok örgütlenme olmasına rağmen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun en önemli özelliği bağımsız ve tarafsız olmasıdır. Bağımsızlık ve tarafsızlık gibi Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaşamsal özellikleri Kurumun işlevlerini yerine getirme konusunda vatandaşlar nezdinde daha güvenilir bir imaj yaratmış olmaktadır (Özdemir, 2015: 59).

### **3.2.6.3.2.Kamu Hizmetlerinin İyileştirilmesi İşlevi**

Tarihin her döneminde yöneten-yönetilen ilişkilerinde yönetilen kısmı temsil eden vatandaşların yöneten kesimin örgütsel yapısı olan kamu yönetimlerini en çok eleştirdiği nokta kamu hizmetlerinin sunumunun kalitesidir. Bu eleştirilerin hedef aldığı nokta ve eleştirilerin kaynağı ise kamu hizmetlerinin örgütlenişine damga vuran Weberyen bürokratik örgütlenme olarak görülmektedir. Kamu yönetimi uygulamalarında görülen adaletsizlik, mevzuatı uygulamada başarısızlık, yasa ve yönetmelikleri ihlal, gecikme, hata, yetkinin ve takdir yetkisinin kötüye kullanılması, nezaket eksikliği, baskı, ihmal, taraf tutma, iletişim kopukluğu, keyfilik ve verimsizlik kötü yönetim olgusunu somutlaştıran ilke ve uygulamalardır (Eken ve Tuzcuoğlu, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Eken.pdf>).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte vatandaşların yakınmalarına gidermek adına yönetsel sisteme çeki düzen verilmesi ve kötü yönetim uygulamalarına son vermek ile birlikte iyi yönetim ilkelerini tesis etmek çağdaş kamu yönetimlerinin temel hedefi olmuştur.

Kamu hizmetinin kalitesinin arttırılması adına, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na dayanılarak çıkarılan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 1 inci maddesinde ifade edilen, “kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulan Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak şikâyet başvurularının usul ve esasları ile Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma usul ve esaslarını kapsar.” hükmünden anlaşılacağı üzere Kamu Denetçiliği Kurumunun önemli işlevlerinden birisi de Kamu Yönetiminin hizmet sunumunda referans alması gereken iyi yönetim ilke ve felsefenin kontrolünü sağlamaktır.

Aynı yönetmeliğin iyi yönetim ilkeleri başlıklı 6 ncı maddesi ise “Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.” ifadesi ile iyi yönetimden ne anlaşıldığını ve kamu yönetimini denetlerken hangi ilkeleri odak noktası yapılacağını belirtmiştir.

Yine yönetmeliğin 22 inci maddesinin 1 inci fıkrası “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuk ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır.” hükmü ile Kamu Denetçiliği Kurumu denetimlerini sadece hukuk düzenin emirleri ve hakkaniyet ilkeleri bayraktarlığında değil aynı zamanda iyi

yönetim ilkeleri rehberliğinde yapacağını göstermektedir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>).

### 3.2.6.3.3. Yönetime Katılımın Teşvik Edilmesi İşlevi

Kamu Denetçiliği Kurumu, vatandaşların kamu yönetimi ile ilgili şikayetlerini devlete iletebilmeleri yoluyla katılımcı demokrasi açısından da önemli bir işlev görmektedir. Vatandaşlar bir taraftan şikayetleri aracılığıyla kamu yönetiminde iyileştirmeler yapılmasını sağlayarak, bir yandan da hukuka ve hakkaniyete aykırı bir işlemin hukuk aleminden silinmesini başararak devlet yönetimine katılmaktadırlar.

Bu açıdan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun temel işlevi olan denetim boyutuyla vatandaşların yönetimi en yakından denetleyebilmesi sağlanmış olacaktır. Dolayısıyla, vatandaşların, devleti denetleyebilmesi için Katılımcı Demokrasi sürecinde bir mecra daha açılmış olarak demokratik gelişmeye bir katkıda bulunulmuş oluyor, diğer taraftan da vatandaşların yakınmalarını ombudsmana aktarmak suretiyle haksız ve adaletsiz kararın hukuk düzleminden silinerek yönetimin kendine çeki düzen vermesini sağlamış olmaktadır (Erhürman, 1998: 102).

Kamu Denetçiliği Kurumu aynı zamanda, şikayetlerin Kamu Denetçiliği Kurumu'na aktarılması ile bir haksızlığın giderilmesine yapılan katkı ile orantılı vatandaşlar nezdindeki moral katkının artmasına neden olmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, idareyi denetleyen diğer yöntemlerle karşılaştırdığımızda öne çıkan en önemli özelliği ulaşılma kolaylığı en üst seviye olan bir mekanizma olmasıdır. Kamu Denetçiliğinin amacı, vatandaşlardan gelen şikayetleri kısa sürede ve etkinlik temelinde sonuçlandırmak olduğu için karmaşık prosedürlere sahip değildir. Usul ve şekil konusundaki bu sadelik ve basitlik ise tüm vatandaşların kuruma kolayca ulaşmasını sağlamakta ve yönetime katılma konusunda işlevsel bir vazife görmektedir (Şengül, 2013: 79-80).

Kamu Denetçiliği Kurumu aynı zamanda bir demokratik hesap verebilirlik mekanizması olarak hareket edebilir ve bu işlevi ile bir ülkede demokrasinin



gelişimine katkıda bulunabilir. Kamu Denetçiliği Kurumu, vatandaşlara idarenin yasalara uygun veya hakkaniyete uygun davranmadığı durumda başvuru hakka vererek, vatandaşları yönetimde birer paydaş kabul etmektedir. Kamu Denetçiliği bu süreç içerisinde vatandaşların nabzını da tutmuş olacağından idare ile vatandaş arasında iletişim köprüsü vazifesini de üstlenmiş olacaktır (Şahin, 2010: 143).

#### **3.2.6.3.4. İdari Yargının İş Yükünün Hafifletilmesi İşlevi**

Devlet ile bireyler arasındaki uyuşmazlıklarda idari yargı veya Kamu Denetçiliği mekanizmalarının analiz edilmesi veya iş yükünün paylaşılması konusuna geçmeden önce bu anlaşmazlıkların kaynağındaki idarenin işleyiş sürecindeki aksaklıları görmek gerekmektedir. Çünkü idarenin işleyiş süreci arızalıdır ki anlaşmazlıkların geldiği idari yargı mekanizması ve Kamu Denetçiliği mekanizmasının iş yükü artmaktadır.

Bu bağlamda idarenin otoriterlik vasfı ve bu vasfa uygun davranışları olan kendi görüş ve idaresini her durumda uygulama isteği, tüm işlem ve eylemlerinde gizliliği ve kapalılığı koruma içgüdüğü, almış olduğu veya alacağı idari kararlarda kararın üzerinde uygulanacağı vatandaşların istek ve iradesini hiçe saymak, gereksiz bürokratik işlemler yoluyla yöntemin esasın önüne geçmesi gibi yapısal özellikler, vatandaşların idari yargıya giderek iş yükünü arttırmasına neden olmaktadır (Sağlam, 2012: 40).

Ayrıca, idari yargının yükünün azaltılması ile bazen uygulanan yanlış düzenlemelerin önüne geçmek için Kamu Denetçiliği Kurumunun önemli işlevi bulunmaktadır. Çünkü idari yargının yükünün hafifletilmesinin yolu, dava açılmasını zorlaştıracak kuralların konulması değil, idari yargının görev alanına giren konularda çıkan uyuşmazlıkların yargı önüne gelmesine gerek kalmadan çözüm sunabilen yapıların oluşturulmasına dayanan yöntemlerden yararlanmaktır. İşte bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu, bir taraftan zamanla kazanacağı kamu yönetimi tecrübesi ve kadrosundaki idari kapasiteye sahip beşeri sermayesi ile kamu yönetiminin gelişimini sağlayarak daha az şikayete esas kararların çıkmasını sağlarken, bir

tarafından da vatandaşların ulaştırdığı şikayetleri çözmeye çalışarak idari yargının yükünü hafifletmiş olmaktadır (Erhürman, 1998: 101).

Günümüzde idari yargı organları tarafından çözümlenen pek çok iş aslında çok kolay ve pratik bir şekilde idari örgütler içinde çözülebilecekken, idarenin pasifize konumda bulunması nedeni ile yargı aşamasına gelmekte ve doğal olarak idari yargının iş yükünü arttırmaktadır. Kamu Denetçiliği sistemi sayesinde bu nitelikleri taşıyan uyuşmazlıkların yargı organlarının önüne gelmeden gerek vatandaş gerekse idari kurumlar açısından olumlu bir şekilde çözülebilecektir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken bir diğer önemli husus; yargı organlarında olduğu gibi, konusu, niteliği, kapsamı aynı olup sadece tarafları farklı olan uyuşmazlıklar söz konusu olduğunda her durum için Kamu denetçisinin kararını beklemek idari yargının olduğu gibi Kamu Denetçisinin iş yükünü de artırır ve Kurum bunun yarattığı kırtasiyecilikle uğraşmaktan iş yapamaz hale gelir. Bu açıdan Kamu Denetçisi tarafından verilen kararlar her idarenin buna özel birimleri tarafından analiz edilmeli ve bu tetkik sonrası bu kararlar ışığında yanlış karar alınmasının önüne geçilmelidir. Bunun için önemli görevler düşmekte Kamu Denetçisinin her kararını önemseyip idari sürecin işleyişi için bu kararlardan dersler çıkarmalıdır (Sağlam, 2012: 44-45).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yargısal iş yükünü hafifletmek ve makul sürede yargılamanın yapılmasında oynayacağı en büyük rol, idarelerin takdir yetkilerini kullanmaktan çekinmeleri nedeni ile oluşturdukları hukuka veya hakkaniyete aykırı durumların idari yargı aşamasına gelmeden çözmelerini sağlamaktır. Başka bir deyişle, takdir yetkisini kullanmaktan çekinen ve uyuşmazlık karşısında bir üst merciin direktifi doğrultusunda hareket eden idare için Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu karar idarenin sorumluluğunu üzerinde atmasına ve çekincenin ortadan kalkmasına neden olmaktadır (Özdemir, 2015: 65-66). Bu bağlamda hata yapmaktan korkup inisiyatif alamayan idareler Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarını uygulamakta istekli davranmaktadırlar.

Bu şekilde idari yargının yükünü hafifleten Kamu Denetçiliği Kurumu, aynı zamanda idari yargının görevinin daha verimli biçimde yürütmesini sağlamış

olacaktır. Yargı denetiminin ağır işleme, formalitelerin çokluğu ve pahalı olması, sadece hukuka uygunluk kriteri ile sınırlı kalması gibi sebeplerle her zaman uygun bir seçenek olmayabilir. Katı usul ve kurallara göre hareket eden ve genelde paralı olan yargısal sistemin bu hantallığı ve uluslararası gelişmelere hantallığından kaynaklı uyum sorunu idare ile vatandaş arasında köprü görevi gören ve nihayetinde idari yargı gibi sorun çözen bir mekanizma olan Kamu Denetçiliği Kurumunun güçlendirilmesine neden olmuştur ([http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_100.htm)).

#### **3.2.6.4.Kurumun Yetkileri**

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetkileri incelendiğinde bunları 3 farklı başlık altında toplayabiliriz. Bunlardan ilki hukuka ve hakkaniyete aykırılıkları tespit etme yetkisi, ikincisi inceleme ve araştırma yetkisi, üçüncüsü ise idareye tavsiyelerde bulunma yetkisidir.

##### **3.2.6.4.1.Hukuka ve Hakkaniyete Aykırılıkları Tespit Etme Yetkisi**

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş felsefesinin temel ilkesini oluşturan ve varlık nedeni olarak kabul edilen en önemli yetkisi, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışları karşısında hakkının zedelendiğini veya hakkaniyete aykırı bir durum oluştuğunu düşünen vatandaşların yaşadığı hak ve hakkaniyete aykırılıkları tespit etmek ve bu aykırılıkları giderici önlemler almaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, idareyi denetleyen diğer mekanizmalar gibi hak ihlallerini tespit edip gidermeye çalışmanın dışında idari denetim olgusunda belki ilk kez bu kadar vurgulanan hakkaniyet kavramına da çok önem vermektedir ve hakkaniyete aykırı durumlarda kendine vazife çıkarmaktadır. Kurumun görev alanı bölümünde hakkaniyet kavramından bahsedilmişti, yalnız burada Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hakkaniyet kavramını nasıl işlediğini ve nasıl anladığını göstermek açısından bazı tavsiye kararlarının belirli bölümlerini ifade etmek gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir kararında adalet ve hakkaniyet arasındaki ilişki incelenmiş ve ikisinin farklı durumları işaret ettiğini belirtmiştir. Kararda,

toplumun mihenk taşı olan adaletin toplumsal huzuru sağladığı, hakkaniyetin ise, somut özellikler ve spesifik özellikler göz önünde tutularak adaletin uygulandığı eşitlik durumu olduğu belirtilmiştir.

Yine aynı kararda hukuk, hakkaniyeti gerçekleştirme amacına hizmet eder. Bu nedenle hukuka uygun olmayan uygulamaların hakkaniyete uygun olduğu söylenemez. Hukuka aykırı eylem, işlem, tutum ve davranışları tespit edilen bir idarenin hakkaniyete de aykırı olduğu aşıkardır (<http://ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013%2044.pdf>) denilerek hakkaniyetin hukuk kavramını kapsayan ve onu aşan bir mefhum olduğu ifade edilmiştir.

Başka bir tavsiye kararında ise hakkaniyet kavramına açıklık getirilmiş ve hakkaniyete uygunluğun hak ve adalete uygunluk olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir (<http://ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013-39.pdf>).

Hakkaniyet kavramı konusundaki tek sıkıntı soyut olan kavramın somut olaylar karşısındaki tespit sürecidir. Yani hakkaniyete uygunluk denetimi yapılırken nelerin dikkate alınacağı veya hangi kriterlerin önemseneceği çok açık değildir. Bu konuda belki en önemli yol gösterici Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinde geçen iyi yönetim ilkeleridir. İyi yönetim ilkeleri bu açıdan hakkaniyete uygunluk için iyi bir standart olmaktadır.

#### **3.2.6.4.2. İnceleme ve Araştırma Yetkisi**

Her ülkenin ombudsman yapısından kaynaklanan farklılara göre ister kendiliğinden isterse şikayet üzerine harekete geçsin bir ombudsmanın inceleme ve araştırma yetkisinin olması ombudsmanın hayatiyetini belirten bir faktördür ve varlık nedeni olarak kabul edilir.

Ombudsmanın şikayet üzerine harekete geçmesi eleştiri konusu yapılabilir. Şikayet olmadan re'sen harekete geçme hatta daha da ileri gidilerek anayasaya aykırı bulunan kanunlar için Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunma gibi yetkiler verilmesi düşünülebilirdi. Ancak yeni kurulan bir kurumda başlangıçta beklenenden

fazla başvuru gelmesi durumu öngörülerek ombudsmanın bu şikayetleri incelemesi mesaisinin büyük bir bölümünü alacağı bu arada re'sen şikayet edeceği veya kanunları inceleyip Anayasa Mahkemesine şikayette bulunmaya vakit kalmayacağı şeklinde gözden kaçırma yaşaması mümkün olacaktı. Bu durumun kurumun vatandaş nezdindeki imajını sarsacağı endişesi ile sadece şikayet üzerine harekete geçen bir düzenleme yapılmıştır (Odyakmaz, 2013: 34).

Ombudsmanın inceleme ve araştırma yetkisi ne kadar geniş olursa, ombudsmanı yönetimin kalbine götüreceği yolun daha kısa olması ve gerçeğin apaçık bir şekilde ortaya çıkmasına olanak vermektedir. Dış çevreye kapalı çalışmaya yatkın olan yönetim mekanizmasının ombudsman sayesinde inceleme ve araştırma süreci ile denetlenebilmesi yönetimde şeffaflık ilkesinin de uygulanmasının en önemli itici gücü olmaktadır (Temizel, 1997: 774).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun sahip olduğu inceleme ve araştırma yetkisinin kapsamına baktığımızda çok geniş bir alana sahip olabileceği tahmin edilebilir. Bunlar inceleme ve araştırma sürecinde gerekli olan bilgi ve belgelerin ilgili idareden istenmesi, inceleme ve araştırma konusu ile ilgili bilirkişi görevlendirme ve tanık dinlemesi ve bu konuda açıklama yapmasıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin 22 inci maddesinin ilk fırcasındaki “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuk ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır.” hükmü ile Kamu Denetçiliği Kurumu bu yetki kapsamında ilgili idarelerden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme ve araştırma yetkisi kapsamında istenmek durumunda kalınan bilgi ve belgelerin niteliği ve özelliği de önemlidir. Örneğin, vatandaşların idare ile ilişkilerinde karşılaştığı hukuksuzluk durumlarında idari yargıya yapılan başvuruda dava konusu idari işlem ve eylemin idari davaya konu olabilecek kesinlikte ve yürütülmesi gereken bir işlem olması gerekmekte iken,

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev tanımında yer alan idarenin işlem ve eylemlerinden farklı olarak idarenin tutum ve davranışlarının ise idari davaya konu olabilecek bir özellik taşıması beklenemez. Bu sayede Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına ilişkin her türlü şikayet ile ilgili bilgi ve belge talebi yapabilmektedir (Özdemir, 2015: 34-35). Ayrıca, idarenin her türlü işlem, eylem, tutum ve davranışa ilişkin tüm bilgi ve belgelerin Kamu Denetçiliği Kurumuna verilmesi zorunluluğu, idareye, aleyhteki kararların da gerekçeli olarak hazırlanma yükümlülüğü getirmesi açısından vatandaşlara dönük olarak çok önemli bir gelişmedir (Işıkkay, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>).

Nitekim, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 18 inci maddesinde "Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar.

Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir." denilerek Kurumun inceleme ve araştırma yetkisi kapsamında idarelerden isteyeceği bilgi ve belgelerin niteliği ve verilmediğinde izlenecek süreç ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır.

Kanun'un 18 inci maddesindeki düzenleme bilgi ve belge talebi karşısında ilgili idarenin keyfilikliğini önlemeyi hedeflemiştir. Düzenleme ile istenilen bilgi ve belgelerin belli bir süre içinde verilmesi öngörülmüş, bu süre içinde verilmeyen veya talebe olumsuz karşılık verenler hakkında disiplin soruşturmasına sebep olacak yetkiler belirtilmiştir.

Kurumun idareden istediği bilgi ve belgelerin verilme süresi olarak belirlenen 30 günlük sınır, kurumun kuruluş felsefesinin temelini oluşturan bireylerin mağduriyetlerini en kısa sürede giderme ilkesine aykırı bir düzenleme olarak

düşünülebilir. Olgular ve olayları değerlendirerek en hızlı bir biçimde karar veren bir yapıda, ki karar verme süresi en geç 6 ay belirlenmiş, bilgi ve belge verilme süresinin 30 gün olarak belirlenmesi uzun bir süre olduğu mantıksal çıkarımı yapılabilir (Tutal, 2014: 210).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun ilk halinde olmayıp daha sonraki halinde yer alan yerinde inceleme yetkisi sadece Devlet sırrı ile ticari sır kapsamına giren bilgi ve belgeler için öngörülse de Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin 22 inci maddesinde, şikayetin konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde veya kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikayetlerde, şikayetçi veya şikayet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabileceği belirtilmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>).

Bilgi ve belge talebi konusunda geniş özgürlük sahibi Kamu Denetçiliği Kurumunu sınırlayan devlet sırrı konusundaki çerçevenin de çizilmesi gerekmektedir. Çünkü, devlet sırrı kavramı, üzerinde herkesin anlaşacağı kolay bir tanımının olmaması nedeniyle gereksiz yere alanı genişletilmektedir. Bu genişletme ise kötü niyetli uygulamaların kapsamını aralamakta ve bilgiye erişimi kısıtlayıcı bir özellik göstermektedir. Bu nedenle devlet sırrı kavramıyla korunması amaçlanan kamu menfaati ile devlet sırrı kavramı adı altında bilgiye ulaşılmasını engelleyen durumlar neticesinde karşı karşıya gelen bireysel menfaatin çatışmasının önüne geçilmek zorundadır (Tutal, 2014: 212-213). Nitekim bu denge kanuni düzenlemede yerinde inceleme formülü ile sağlanmak istenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu inceleme ve araştırma süreci içerisinde en doğru karara hızla ulaşması bakımından konu ile ilgili bilir kişi atayabilir ve tanık veya ilgili kişileri dinleyebilir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacı ve kararlarının niteliği göz önüne alındığında bu yerinde bir düzenlemedir. Ancak müeyyide yetkisi olmayan sadece tavsiye niteliğinde karar alma yetisiyle donatılmış Kamu Denetçiliği Kurumunun, ilgisi nedeni ile davet ettiği bir uzmanın, tanığın veya konu ile ilgili

bilirkişinin daveti kabul etmediği zaman ne yapılacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır (Tutal, 2014: 213).

### **3.2.6.4.3. İdarelere Tavsiyelerde Bulunma Yetkisi**

Ombudsmanın genel özelliklerini ve dünyada uygulanış şekliyle her ülkenin kendi öz farklılıkları neticesinde işleyiş şekillerini anlatırken alınan kararların türü konusunda bilgi vermiştik. Buna göre genel olarak ombudsman herhangi bir konuda bağlayıcı karar almasının kurumun karakteristik özelliği olduğundan bahsetmiştik. Her ne kadar dünya genelindeki ombudsmanların ortak özelliği olan bağlayıcı karar alamaması karakteristik bir özelliği olsa da bu özelliğin dezavantajları her ülkenin kendi idari, siyasi ve kültürel özellikleri ile giderilmeye çalışılmış ve tavsiye kararlarına uymama karşısında önlemler alınmıştır.

Bu açıdan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda Kamu Denetçisine sadece idareye tavsiyede bulunma ve yıllık veya özel raporlarını T.B.M.M.'ye sunma yetkisi ile istenen bilgi ve belgeleri haklı bir sebep olmaksızın vermeyenler hakkında soruşturma açılması için ilgili mercilere başvurma yetkisi verilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarelere verdiği tavsiye niteliğindeki kararların idarelerce dikkate alınmamasının herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır. Yaptırım gücünden yoksun olan tavsiye kararlarının bu eksikliği ise her yıl parlamentoya rapor sunma veya gerektiğinde kamuoyuna açıklama yaparak belli bir konuda kamuoyu oluşturma gibi imkanlarla giderilmek istenmiştir (Özdemir, 2015: 38).. Başka bir deyişle, tavsiyelerine idarenin uymaması durumunda ombudsmanın başvurduğu yöntem hazırladığı yıllık ve özel raporlar ile meclisin veya kamuoyunun baskısının idare üzerinde hissetmesini sağlamaktır (Temizel, 1997: 92).

Tavsiye niteliğinde olan ve herhangi bir yaptırım gücüne sahip olmayan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları sonrası idari otoritelerin işlem ve eylemlerini değiştirmesi aynı zamanda Kurumun ve Başdenetçinin manevi otoritesine ve toplum nezdindeki prestijine bağlıdır. Manevi bir otorite güce sahip olan veya prestijli ve vatandaşlar tarafından güvenilir bir Kamu Başdenetçisine sahip



olan bir Kamu Denetçisinin idarelere vermiş olduğu tavsiye kararlarının uygulanma oranı daha fazladır (Özbudun, 2012: 37).

Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının herhangi bir yaptırımı olmayıp sadece tavsiye niteliğinde olmasını vatandaş açısından değerlendirdiğimiz zaman biraz önce bahsettiğimiz Kuruma ve denetçilere olan güvenin ön planda olduğunu söyleyebiliriz. Şöyle ki, kuruma ve denetçilerine güveni olan vatandaş, kurumun kararlarının yaptırımı olmadığını bilmesine rağmen idare ile yaşadığı herhangi bir sorunda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kapısını çalar aksini düşünürsek Kurumun belli çevrelerin ve iktidar odaklarının hizmetinde göstermelik bir kurum olduğu inancına sahip olan vatandaş zor durumda kalsa bile kuruma başvurmayı düşünmez.

### **3.2.6.5. Başdenetçi ve Denetçilerin Seçimi ve Görev Süreleri**

Kamu Denetçisi veya genel adıyla ombudsmanların, iktidarın etkilerinden korunup bağımsızlıklarını ve özgür hareket kabiliyetlerini geliştirebilmeleri seçilme biçimi, seçilme şartları, mali imkanları gibi farklı faktörler tarafından etkilenmektedir. Ombudsmanlar genel anlamda parlamento tarafından seçilmektedir. Parlamento dışındaki güç odakları tarafından seçilenler bile bağımsızlığının sağlanması için parlamento tarafından görevden alınma gibi uygulamalarla donatılmışlardır (Akın, 1998: 524).

Ombudsmanların bağımsızlığı, sadece anayasal ve yasal metinlerde yapılan düzenlemelerin yanı sıra seçilme biçimi, dokunulmazlığı, bir başka görev ve iş ile uğraşmaları, çalışmaları üzerindeki denetimin biçimi, bütçeleri, işbirliğine girdiği kurum ve kuruluşlarla ilişkisi gibi faktörler tarafından da etkilenmektedir (Avşar, 2012: 132).

Ombudsmanın tarafsızlığı ve bağımsızlığını sağlamak adına bahsettiğimiz faktörler her ülkenin kendi özelliğine göre farklı uygulama alanı bulmaktadır. Bu anlamda ombudsmanın seçimi her ülkenin kendine özgü koşulları nedeni ile farklılaşmaktadır. Örneğin, ombudsmanın orijin ülkesi olan İsveç'te ombudsmanın seçimi parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir. İsveç Parlamentosu (Riksdag) 4 yıl için ombudsmanı seçmekte ve seçilen ombudsman tekrar seçilme hakkına

sahiptir. Ayrıca yardımcı ombudsman seçilmekte ve bu yardımcı ombudsman ombudsmana değil parlamentoya karşı sorumludur (<http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>). İngiltere’de ise daha farklı olarak başbakan tarafından önerilen kişi Kraliçe tarafından ombudsman olarak atanmaktadır. Hollanda’da ise, İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen 3 kişi parlamento tarafından seçilmektedir. Yunanistan’da ise ombudsman 2001 yılına kadar hükümet tarafından seçilirken bu tarihten sonra parlamento tarafından seçilmeye başlanmıştır (Fendoğlu, 2011: 101-108).

Türkiye’deki duruma baktığımızda 6328 sayılı Kanun’un 5 inci ve 6 ncı maddelerinde Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile ilgili olarak düzenleme mevcuttur. Buna göre (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>);

“Başdenetçi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki on beş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy almış

aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.” hükmü Başkanlığı ve denetçi seçim sürecini ayrıntılı anlatmıştır.

6328 sayılı Kanun’un 11 inci maddesine göre, Başkanlığı veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Meclis Başkanlığına başvuruda bulunur. TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başkanlığı seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>).

Görüleceği üzere Başkanlığı ve denetçi seçiminde TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon görevlendirilmektedir. Dolayısıyla Genel Kurul aşamasına gelmeden önce Karma Komisyonunda bir elemeye tabi olunmaktadır. Karma Komisyonun yapısına bakıldığında, parlamento çoğunluğuna sahip iktidardaki partinin sayısal ağırlığının olduğu gerçeği Başkanlığı ve Denetçi seçiminin tarafsızlığı ve daha geniş düşünürsek Kurumun bağımsızlığı konusunda eksik bir unsur olarak görülebilir (Karakul, 2012: 161).

Başkanlığının tekrar seçilebilme imkanı ile ilgili düzenleme ise Kanun’un 14 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre, “Başkanlığının görev süresi dört yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başkanlığının yerine yeni seçilen Başkanlığının görev süresi de dört yıldır. Bir dönem Başkanlığı olarak görev yapan bir kimse bir dönem daha Başkanlığı seçilebilir.”

Başkanlığının bir kez daha seçilebilmesi hakkındaki düzenlemenin doktriner açıdan bakıldığında olumlu ve olumsuz tarafları bulunmaktadır. Olumlu olarak ilk döneminde başarılı, saygın denetçilerin tekrar seçilmesinde kurumun etkinliği

açısından önemli olurken, Kamu Denetçisinin görev süresi dolduktan sonra yeniden seçilme olasılığını düşünerek belli çevrelere hoş görünme adına özel bir çaba sarf etmesi olumsuz bir durum oluşturabilmektedir (Aydın v.d., 2012: 82). Buna göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması bakımından Başdenetçinin ikinci kez seçilmesinin engellenmesi suretiyle Başdenetçinin, kendisini seçen hükümet çoğunluğuna bağlı hareket etmemesini teşvik edilebileceği yönünde görüşler mevcuttur (İnceoğlu, 2012: 60).

Aynı durum Başdenetçi ve denetçilerin görevlerinin sona ermesine ilişkin hükümler için de geçerlidir. 6328 sayılı Kanun'un 15 inci maddesinde ayrıntıları belirtilen görevden alınma hükümlerine göre, Başdenetçi ve denetçilerin seçilmeleri için gerekli olan nitelikleri taşımadığı anlaşıldığı takdirde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilmektedir. Bu durumda karar verici Genel Kurul ve Komisyon parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran siyasi parti olmakta ve bu durum Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini yaparken tarafsız olma niteliğini zedelemektedir.

Başdenetçinin görevleri ise Kanun'un 7 inci maddesinde sıralanmıştır. Bunlar;

- Kuruma gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,
- Bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak,
- Yıllık raporu hazırlamak,
- Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,
- Raporları kamuoyuna duyurmak,
- Yokluğunda kendisine vekalet edecek denetçiyi belirlemek,
- Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek,
- Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak,

- Kanunla verilen diğer görevleri yapmak

Başdenetçi seçilebilmek için gerekli olan şartlar ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10 uncu maddesinde sayılmıştır. Bunlar;

- Türk vatandaşı olmak,
- Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli yaşını, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak,
- Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurtiçi ve yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az 10 yıl çalışmış olmak,
- Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,

26/09/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanunu'nun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkum olmamaktır.

Başdenetçi olarak seçilebilmek için aranan niteliklerden dikkat çekici olan nitelik asgari yaş şartıdır. Buna göre Başdenetçi olabilmek için seçimin yapıldığı tarihte 50 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. 6328 sayılı Kanun'un amacı ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevleri beraber düşünüldüğünde söz konusu amaçların gerçekleştirilmesi ve görevlerin tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirilmesinde Başdenetçi sıfatıyla seçilen kişinin iş hayatında uzun süreli bir

tecrübeye sahip olması gerekmektedir. İdarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarından doğan idare ile birey arasındaki bir idari uyuşmazlığı çözebilmek için belli bir idari birikime sahip olmak lazımdır. Bu birikime sahip olmak ise doğal olarak belli bir yaşta olmaya gerektirmektedir. İdari mekanizmanın dışında olup idare edilenlerin idare ile ilgili şikayetlerini kabul edip haklı bulunduğu takdirde idareye tavsiyelerde bulunacak kişinin idare tarafından sözünün dinlenebilmesi ve tavsiyelerinin uygulanabilmesi için saygınlığı ve dürüstlüğü herkes tarafından kabul görüp belli bir yaşın üzerinde olması kanun koyucu tarafından uygun görülmüştür. Bu nedenle asgari yaş olarak 50 belirlenmiş ve herhangi bir azami yaş belirlenmemiştir (Odyakmaz v.d., 2012: 20). Ayrıca 6328 sayılı Kanun, 33 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında Başdenetçi ve denetçiler hakkında 5510 sayılı Kanun'da yer alan yaş ile ilgili hükümler uygulanmaz diyerek asgari yaş sınırı ile emeklilik hükümleri arasındaki uyuşmazlığın önüne geçmiştir.

### **3.2.6.6. Kurumun Çalışma Şekli**

Kamu Denetçiliği sistemini diğer denetim mekanizmalarından ayırt eden en önemli özelliklerinden biri vatandaşların Kamu Denetçisine direkt olarak, son derece kolay, masrafsız ve şekil şartları olmadan ulaşabilmesidir. Kamu Denetçiliği sisteminde ombudsman sadece yönetimi denetleyen bir kurum değil aynı zamanda vatandaşları devlete karşı koruyan ve savunan bir kurumdur. Kamu Denetçiliğinin yapısında var olan veya olması gereken esneklik ve şekilci olmama özelliği dikkate alındığında kurumun işleyişinde şekil şartlarına çok fazla önem verilmemesi gerekmektedir (Eren, 2000: 87).

Kamu Denetçisinin herhangi bir konuda harekete geçebilmesi için önünde iki yol bulunmaktadır. Bunlardan ilki vatandaşlardan gelen şikayetlerdir. Diğerisi ise, Kamu Denetçisinin bir tür savcı gibi resen harekete geçmesidir. Dünyadaki ombudsman uygulamalarına bakıldığında birinci yol olan vatandaşlar tarafından gelen şikayetler üzerine harekete geçme en çok kullanılan yöntemdir (Özden, 2010: 40).

### 3.2.6.6.1. Kurumun Örgütlenmesi ve İşbölümü

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinde belirtildiği üzere TBMM'ye bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olarak kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik makamlarından oluşmaktadır. Kurum, Başdenetçi tarafından temsil edilmekte ve yönetilmektedir. Kurumdaki görevliler, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personellerden oluşmaktadır.

6328 sayılı Kanun'un 8 inci maddesi Başdenetçi ve denetçiler arasındaki ilişki yapısını temel olarak düzenlemektedir. 8 inci maddeye göre; Denetçilerin, Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ilişkin düzenlemenin yönetmelik ile düzenleneceğini hüküm altına alınmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 44 üncü ve 45 inci maddelerinde iş bölümüne esas alanlar ve konular sayma yöntemiyle sıralanmıştır. Buna göre (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>);

- İnsan hakları
- Kadın ve çocuk hakları
- Engelli hakları
- Ailenin korunması
- Sosyal hizmetler
- Eğitim-öğretim, gençlik ve spor
- Bilim, sanat, kültür ve turizm
- Adalet, milli savunma ve güvenlik
- Sağlık
- Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınma hakları
- Kamu personel rejimi
- Mülkiyet hakkı
- Ekonomi, maliye ve vergi
- Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret

- Çalışma ve sosyal güvenlik
- Orman, su, çevre ve şehircilik
- Ulaştırma, basın ve iletişim
- Gıda, tarım ve hayvancılık
- Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler
- Diğer konu ve alanlar.

Burada bahsedilmesi gereken bir diğer husus da Kanun'un 4 üncü maddesinde yer alan Kurumun gerek gördüğü yerlerde büro açmasına yetki veren düzenlemedir. Bu düzenleme ile Kurumun ülke sathında teşkilatlanmasının yolu açılmıştır. Zira ülke nüfusu ve yüzölçümünün büyüklüğü ile beraber merkezi idarenin yaygınlığı göz önünde bulundurulduğunda sadece merkezde örgütlenmiş bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkenin dört bir tarafından gelecek şikayetlere doğrudan müdahale ederek sonuca bağlaması için gerekli hareket kabiliyete ulaşma konusunda sıkıntılarla karşılaşacağı kesindir.

Öte yandan, Kurumun Kanun'daki düzenleme ile ülke çapında örgütlenmesi sonucunda ülke çapında binlerce kişiden oluşan personele sahip bürokratik bir yapının oluşumuna yol açılması da söz konusudur. Bu sebepten taşra teşkilatı gereksinmesi duyulan yerlerde teşkilat birkaç kişiden oluşmalı ve sekreteryaya görevi ifa etmeli, denetçiler ise periyodik olarak denetim gezileri düzenleyerek hem vatandaşlarla hem de taşra teşkilatındaki küçük örgütsel birim ile temaslarını sıcak tutması mantıklı görünmektedir (Tutal, 2014: 221).

### **3.2.6.6.2. Başvuru**

Türkiye'de kamu yönetiminin yaşadığı, bireyi değil devleti odak alan yönetim anlayışı, vatandaşın yönetime katılma konusundaki kanalların kapalı oluşu, merkezi yönetim teşkilatının aşırı büyümesi ve hantallaşması, hizmetin kötü ve eksik yürütülmesi veya hiç yürütülmemesi, yanlış istihdam politikaları, rüşvet ve yolsuzluk, aşırı kırtasiyecilik, teknolojik yeniliklerden tam olarak yararlanamama, hizmetlerdeki pahalılık, gecikme, bilgilendirme eksikliği ve gizlilik, tarafsızlık, adam kayırma, ayrımcılık ve denetimsizlik gibi sorunların yoğunluğu Kamu Denetçiliği



Kurumu'nun önemini ve ondan beklentileri aynı oranda arttırmaktadır (Karakul, 2012: 161). Bu açıdan bu sorunlarla boğuşan kamu yönetimi karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hızlı hareket ederek sorunlara çözüm arayabilmesi için kendiliğinden harekete geçmesi gerekmektedir. Zira ombudsmanlık kurumuna yer veren ülkelerin bir çoğunda ombudsmanlar kendiliğinden hareket ederek vakaları çözümlenmektedir. Bu bağlamda ombudsmanlar denetleme gezileri düzenleyebilmektedir.

Türkiye'nin sosyal ve siyasal yapısı ile eğitim düzeyi de göz önüne alındığında bazı durumlarda kötü yönetim ve haksızlık karşısında şikayette bulunulmama ve tereddüt durumlarına rastlanmaktadır. Bununla birlikte şikayet konusu yapılmamış ama denetçi tarafından bir şekilde tespit edilmiş vakaların da ele alınması gerekmektedir. Bu sebeple, kimse tarafından şikayet konusu yapılmamış ancak medya organları aracılığıyla tesadüf edilen bir olayı ihbar, şikayet kapsamında değerlendirilip resen ele alınarak incelenmesi Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliği ve başarısında önemli bir unsurdur (Tutal, 2014: 216).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 17'nci maddesinin ilk fıkrası kuruma kimlerin başvuru yapabileceğini hükme bağlamıştır. Bu fıkra, "Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur." şeklinde düzenlenmiştir. Halbuki dilekçe hakkının kullanımına ilişkin anayasal düzenleme olan Anayasa'nın 74 üncü maddesinde "Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir." denilmiştir. Dilekçe hakkı ile karşılaştırıldığında Anayasa, Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruyu hiçbir sınırlamaya tabi tutmaksızın düzenlemiştir.

Başvuranların nitelikleri konusunda dikkat çeken bir nokta ise tüzel kişilerin başvurularının da kabul edilmesidir. Bazı ülkelerin ombudsman uygulamalarına bakıldığında tüzel kişilere başvuru hakkı tanınmamaktadır. Örneğin, Fransa bu ülkelerden biridir. Ombudsmanların tüzel kişilerle yönetim arasındaki sorunlarla ilgilenmemesinin nedeni bu tür kuruluşların çıkarlarını korumak için örgütlenmiş

olmaları ve haklarını korumada yeterince araçlara sahip olduğudur. Bu durum ise Ombudsmanın tüm enerjisini yönetim karşısında güçsüz olan ve örgütlenememiş vatandaş grubunun hizmetine harcamayı sağlamaktadır (Temizel, 1997: 89).

Tasarı metninde başvurunun gizli tutulması ile ilgili bir hüküm bulunmazken, AB Uyum Komisyonu tarafından, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin 2003 yılı 1615 sayılı Tavsiye Kararı'nda öngörüldüğü üzere başvuru sahibinin talep etmesi halinde başvurusunun gizli tutulabilmesine olanak tanıyan bir düzenlemenin getirilmesi ve bu hakkın tasarıya eklenmesi” gerektiğine yönelik bir önerge verilmiştir. Bu önergenin kabul edilmesinin ardından “başvuru sahibinin talebi üzerine başvurusu gizli tutulur” cümlesi maddeye eklenmiştir ([www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf)) (02.12.2014).

Başvuru konusunda özellik gösteren ve farklı görüşlere sahip bir durum ise başvuru yapacak kişinin şikayet konu idari işlem, eylem ve tutum ile ilgili menfaatinin aranıp aranmayacağıdır. Bu konuda Kanun'da herhangi bir düzenleme mevcut değilken Uygulama Yönetmeliğinin 7 inci maddesinde “Şikayet Hakkı” başlığı ile düzenleme “İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikayet başvurusunda bulunabilirler. Ancak, şikayetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması halinde menfaat ihlali aranmaz” şeklinde ifade edilmiştir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>). Yönetmelikte getirilen bu düzenleme, yapılan başvurularda ciddiyetin sağlanması, gereksiz iş yükünün önüne geçilmesi veya mağdur olan kişilerin bu mağduriyetlerinin giderilmesinde hız ve pratiklik sağlanması hedeflenmiştir. Başvurulara menfaat ihlali şartı getirilmesi bu pratik faydasının yanında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun menfaat ihlaline odaklanması yerine şikayete konu idarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarına odaklanması gerektiğinin ve menfaat ihlali olmayan ancak çok bariz bir idari tasarruf durumunda Kurumun kuruluş gerekçesi gereği müdahalede

bulunması gerektiği konusunda da görüşler mantıklı görünmektedir (Özdemir, 2015: 148-150).

Kuruma yapılacak başvurularda ücret alınıp alınmayacağı konusu ise Kanun'un 17 inci maddesinin altıncı fıkrasında düzenlenmiştir Buna göre başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağına karar verilmiştir. Bu durum iki açıdan değerlendirilebilir, başvuru ücretinin alınmaması Kurumu ciddi iş yükü ile karşı karşıya bırakabileceği ve başvuruların Kanun'da öngörülen süreler içinde çözülmesini zora sokacağına dikkat çekilmekte ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda olduğu gibi idarenin yapacağı masrafların başvuru sahibi tarafından karşılanması gibi bir yöntemin düşünülebileceği belirtilmekte ise de Kurumun kuruluş felsefesi ve bu felsefeye uygun olarak yerine getirdiği fonksiyon dikkate alındığında başvuru ücretinin alınmaması gerekçelerinin daha ağır bastığı söylenebilir (Tatal, 2014: 219).

Başvuru yapılacak konuların sınırlandırılması ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanının çerçevesi çizilirken ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Burada şikayet konusu ile ilgili başvuruların hangi konularla sınırlandırılacağına genel çerçevede tekrar edilmesi uygundur. Başvurusu sınırlandırılacak konular üçlü bir ayrıma tabi tutularak açıklanabilir.

Birinci tür sınırlama, hangi kurum veya kuruluşlarının işlem, eylem, tutum ve davranışlara karşı başvuru yapılabileceğini belirten sınırlamalardır. 6328 sayılı Kanun'a göre, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikayet başvurusunda bulunabilirler. Burada geçen idare kavramından ne anlaşılması gerektiği şikayet başvurusunun çerçevesini belirleyen önemli bir olgudur. Buna göre idare teriminden 6328 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde sayılan kurum ve kuruluşlar anlaşılması gerekmektedir. Doğal olarak ta 4 üncü maddede sayılmayan kurum ve kuruluşların eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlara karşı şikayet başvurusu yapılamayacağı anlaşılmaktadır.

İkinci tür sınırlama ise 6328 sayılı Kanun'un kendi içinde sayılan kendine özgü bazı işlem ve eylemlere ilişkin şikayetler hakkındadır ve Kanun tarafından

Kurumun denetim alanı dışına çıkarılmıştır. Bunlar Kanun'un 5 inci maddesinde ifade edildiği şekilde;

- Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri.

Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirlere ilişkin başvuru sınırlandırılmasını getirilmesi Anayasa'nın 105 inci maddesindeki "Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine yargı mercilerine başvurulamayacağı" hükmü temel alınarak yapılan bir düzenlemedir. Anayasanın bu hükmünden hareketle Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru konusu yapılamayacak alanların belirlenmesindeki bu sınırlama gerekçesi doğal bir gerekçe olarak görünse de yargı mercii olmayan ve yaptırım gücü olmadan tavsiye kararları veren bir Kuruma başvurularda bu kısıntının yapılmasında anayasal bir zorunluluk bulunmadığı konusundaki görüşler de bulunmaktadır<sup>1</sup>.

Yine kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yargı organının bağımsızlığı nedeniyle Kurum'a yapılacak başvuruların sınırlandırıldığı diğer alan da yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerdir. Kanun maddesini lafzıyla yorumlarsak yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin olmayan işlemlerle ilgili başvurularda herhangi bir kısıtlama olmaması gerekir. Dolayısıyla Kurumun almış olduğu tavsiye kararları, yasama organının veya yargı organlarının görevlerini yerine getirirken verdikleri kararlara etki etmedikçe dikkate alınması gerekmektedir. Bu duruma örnek olarak, meclis ve yargı yerlerinin personel özlük işleri, muhasebe ve

<sup>1</sup> 6328 sayılı Kanun'un Genel Kurul görüşmesinde MHP grubu adına konuşma yapan Nevzat KORKMAZ, bu tür işlemlerin Kurumun denetim alanına sokulabileceğini belirtmektedir. "Siyasal açıdan sorumlu bir makam neden Kamu adına denetlenmesin. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlerin de Ombudsman tarafından denetlenmesi gerekmektedir." görüşünü dile getirmiştir. T.B.M.M. Genel Kurul Tutanağı, T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem:22, Cilt:42, Yasama Yılı:2, s.77

bütçe işleri gibi kurumsal iç işleyişe ilişkin işlemler verilebilir (Özdemir, 2015: 141-142).

Son olarak Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri de Kurum'a yapılacak başvurularda sınırlandırılan bir alandır. Askeri nitelikteki faaliyetlerin muğlak bir içeriğe sahip olması ve geniş yorumlamaya müsait olması askeri faaliyetlerle ilişkili insan hakları ihlalleri ve kötü muamele karşısındaki yapılacaklar arasındaki dengenin sağlanması eleştiri konusu olmaktadır.

Üçüncü sınırlama kriteri ise Uygulama Yönetmeliğinin 5 inci maddesinde sayılanlardır. Bunlar; yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarının karara bağlanmış olan uyuşmazlıklara yönelik şikayetler; sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelemekte olan veya daha önce sonuçlandırılan şikayetler; belirli bir konu içermeyen şikayetler ve 6328 sayılı Kanun'un 17 inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen şekil şartlarını taşımayan şikayetler de başvuru konusu yapılamaz. Kanunda belirtilen şekil şartları şu şekilde belirtilmiştir; "Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancı için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişi numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirtilen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir." (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>)

Başvuru usulünü düzenleyen 17 inci maddenin dördüncü fıkrası ise başvuru konusundaki en tartışmalı bölüm olan idari başvuru yollarının tüketilmiş olması durumu ile ilgilidir. Bu husus konusunda "Kuruma başvuru yapılabilmesi için 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanun'unda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkansız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul

edebilir.” (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>) şeklinde düzenleme yapılmıştır.

2577 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinin birinci fıkrasındaki hüküm uyarınca, ilgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlemin yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan istenebilecektir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf>). Görüldüğü üzere dava açmadan önce idareye başvurma zorunluluğu getirilmemiş ilgilinin takdirine bırakılmıştır. Ancak 6328 sayılı Kanun biraz önce belirttiğimiz gibi 17 inci maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmek için idari başvuruyu zorunlu tutmuştur. Kanun’daki bu düzenlemenin amacı, idare ile ilgililer arasındaki uyuşmazlıkların mümkün olduğunca ilk aşamada çözümlenmesi sağlamak, uyuşmazlık bu şekilde çözülemezse konunun Kurum’un önüne getirilmesine imkan vermektir. Bu sayede Kurum’a yapılan başvurunun hacminde de azalma sağlanması hedeflenmiştir (Tutal, 2014: 223).

Bununla ilgili bir örnek vermek gerekirse; Bir öğretmen, görev yaptığı okulun bulunduğu ilçe sınırları içerisindeki başka bir okulda görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali ve geri alınması için Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvuru yapmadan önce işlemi yapan idarenin üst makamı olan İl Milli Eğitim Müdürlüğü’ne başvurması gerekecektir. Bu süreci takip etmeden doğrudan Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvurursa yapılan başvuru Kanun’un 17 inci maddesinin dördüncü fıkrası gereği incelenmeden İl Milli Eğitim Müdürlüğü’ne gönderilecektir (Tutal, 2014: 223).

2577 sayılı Kanun haricinde bazı özel kanunlarda da idari başvuru yolları belirtilmiştir. Bu kanunlarda ayrıntıları düzenlenen başvuru yolları tüketilmeden de Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulamayacaktır. Bu kanunlardan bazıları şunlardır;

- 02.01.1961 tarihli ve 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanun’un 38 inci maddesi,

- 19.03.1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 7 inci, 8 inci, 64 üncü ve 157 inci maddeleri,
- 27.10.1999 tarihli ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 242 inci maddesi,
- 04.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'nun 54 üncü maddesi,
- 02.07.1941 tarihli ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun'un 10 uncu maddesi,
- 07.03.1954 tarihli ve 6326 sayılı Petrol Kanunu'nun 25 inci ve 26 inci maddeleri,
- 04.01.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 124 üncü maddesi,
- 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 54 üncü maddesi.

Komisyonunda ve Genel Kurul görüşmelerinde Kurum'a başvuru için idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının aranmaması gerektiği konusunda önergeler verilmiş, gerekçe olarak ta kamu yönetimi ve vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların, etkin ve hızlı bir şekilde çözümün amaçlandığı bu kanunda idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının bu etkinliği ve vatandaşın hak arama sürecini uzatacağı ifade edilmiştir ([www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf)) (02.12.2014).

Komisyon görüşmelerinde ise bu fıkranın tamamen tasarı metninden çıkarılması gerektiği, aksi halde Kurumun olaylara sıcağı sıcağına el koyamayacağı, delillerin kaybolma ihtimalinin olduğu ve bu durumun zaman içinde hak kaybına yol açabileceği bazı komisyon üyeleri tarafından dile getirilmiştir. Kamu Denetçisine yapılacak başvuruların adeta bir yargı organına yapılacak bir başvuru gibi sıkı şekil şartlarına bağlanmış olmasının Kurumun kuruluş felsefesine aykırı olduğu görüşü öne sürülmüştür ([www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf)) (02.12.2014).

### 3.2.6.6.3. İnceleme ve Araştırma

Kuruma yapılan şikayet başvurusu, başvuru şartlarını taşıması durumunda, inceleme ve araştırma aşamasına geçmeden önce ön inceleme aşamasında bazı kriterler ile değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Uygulama Yönetmeliğinin 19 uncu maddesinde sıralanmış olan kriterler şunlardır;

- Kurumun görev alanına girip girmediği,
- Süresi içinde yapılıp yapılmadığı,
- Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikayet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,
- Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı,
- İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği,
- Türkçe veya şikayetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği Kurumca haklı ve makul görülebilecek başka bir dilde yapılıp yapılmadığı,
- Belli bir konuyu içerip içermediği,
- Kanuna göre şikayet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı,
- Menfaat ihlali içerip içermediği,
- yönlerinden incelenmektedir.

Ön inceleme aşamasında belirlenen kriterlerden sadece idari başvuru yollarının tüketilmesi hariç olmak üzere yukarıda sayılan kriterlerden herhangi birini taşıması halinde incelenemezlik kararı verilmektedir. Bu karar şikayet sahibine tebliğ edilir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikayet başvuru ise ilgili idareye gönderilir ve şikayet sahibine bilgi verilir (<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>).

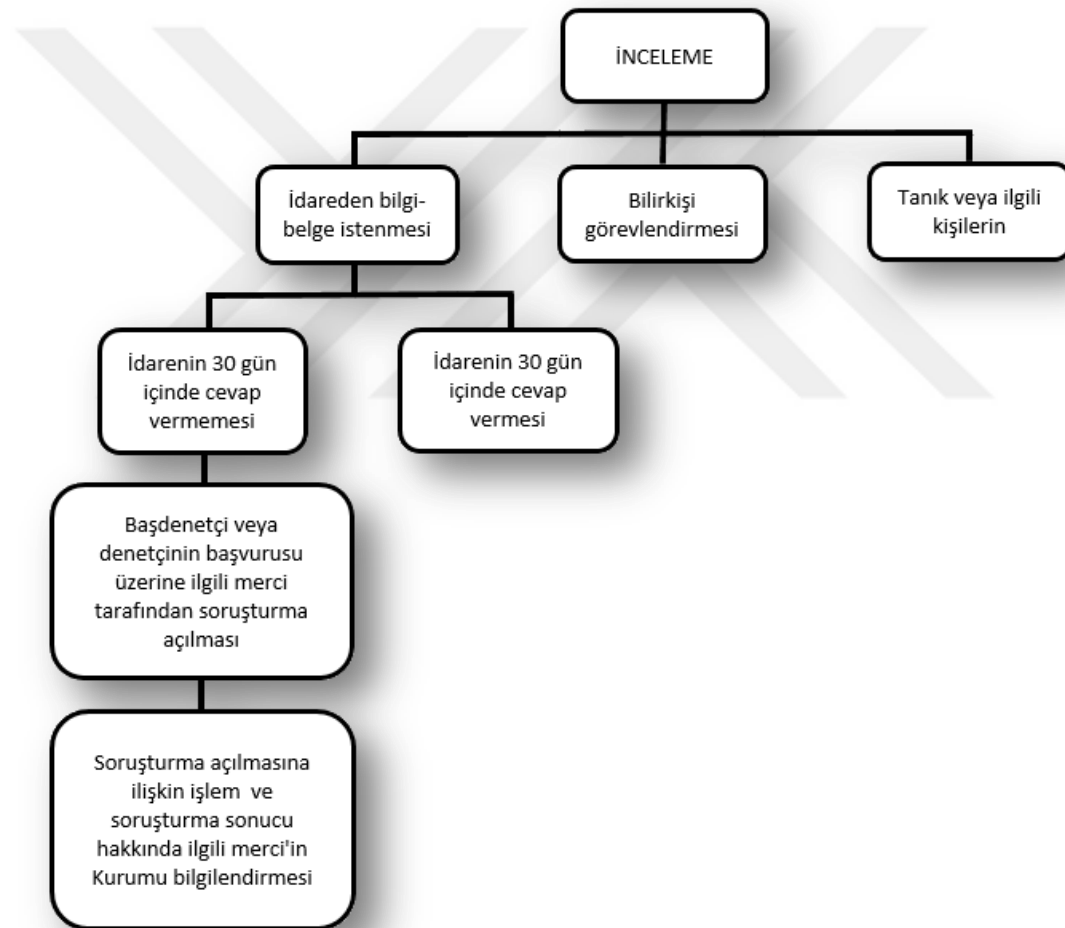
Kanun ve Uygulama Yönetmeliğinde ön inceleme ile ilgili hükümler konusunda aykırılık taşımayan şikayet başvuruları inceleme ve araştırma aşamasına geçmektedir. İnceleme ve araştırma aşamasında, daha önceden bahsedildiği gibi,



Kurum her türlü bilgi ve bilgiyi ilgili idarelerden isteyebileceği gibi bilirkişi görevlendirebilir, tanık ve ilgili kişileri dinleyebilir.

Kurum, inceleme ve araştırma aşamasını şikayet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde sonuçlandırılması mümkün gözükmezse şikayetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya son vermeden devam edilir.

**Şekil 3.1: İnceleme Süreci**



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

Yapılacak olan inceleme ve araştırma hem idare yönünden hem de şikayette bulunan birey açısından olmak üzere çift yönlü bir etkiye sahiptir. İdare yönünden,

idarenin yapmış olduğu eylem, işlem veya tutum ve davranışın hukuka ve hakkaniyete aykırılık durumu tespit edilmiş olmaktadır. Birey açısından ise bireyin şikayette bulunduğu mağduriyet durumunun Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından tespit edilmesi, tanınması tescillenmiş olmaktadır (Özdemir, 2015: 155).

İnceleme ve araştırma sürecinde inceleme ve araştırmanın sonlanmasına neden olacak faktörler de Uygulama Yönetmeliğinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre

(<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm>);

- Şikayetçi, karar verilinceye kadar şikayetinden vazgeçebilir. Bu durumda Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır. (Md. 26)
- Karar verilmeden önce şikayete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi halinde Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır. (Md. 27)
- Şikayetçi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi durumunda incele ve araştırma sonlanabilir. (Md. 28)
- İnceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusuyla ilgili olarak dava açılması halinde Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlandırılıncaya kadar bekletebilir veya şikayet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikayet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar. (Md.29)
- Şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi ve şikayetin çözüme kavuşturulduğunun kuruma bildirilmesi halinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmayı sonlandırır. (Md.33)

Buradaki inceleme ve araştırmayı sonlandıran somut nedenleri saydıktan sonra önemli bir ayrıntıyı belirtmekte fayda vardır. Sayılan sebeplerle şikayetin inceleme ve araştırmasının sonlandırılmış olması idarenin hukuk ve hakkaniyete aykırı işlem, eylem, tutum veya davranışını ortadan kaldırmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun tek görevi şikayet başvuruları ile ilgilenmek değildir. Bu görevinin dışında daha soyut idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarının hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemek vardır. Bu nedenle, yukarıda sayılan

incelemeyi ve araştırmayı sonlandırma hükümleri, Kurumun tarafı veya konusu kalmayan bu tür uyuşmazlıklarda tek taraflı bir bakış açısıyla hareket ederek, idarenin hukuka ve hakkaniyete aykırı işlem ve eylemlerin hukuk aleminde kalmasına meşruiyet tanımaktadır ( zdemir, 2015: 156).

şikayetlerin inceleme ve araştırma aşamasını durduran veya bitiren yukarıda sayılan faktörlerden farklı olarak şikayetlerin incelenmesini engelleyen bir sebep te Uygulama Yönetmeliğinin 5 inci maddesinin birinci fıkrasında hüküm altına alınan ‘‘Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikayetler incelenmez’’ maddesinde ifadesi bulan h k md r. Buna göre inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusuyla ilgili olarak dava açılması veya yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma şikayette bulunulması halinde inceleme ve araştırma sonlanacaktır. Bu düzenleme için düşünülen gerekçe tartışmalı bir pozisyonudur.

Bu düzenleme Anayasanın 138 inci maddesinde ‘‘Hiçbir organ, maka, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz’’ ve ‘‘görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz’’ hükümleri ile hakimlerin bağımsızlığını düzenleyen maddeler beraber d ş n ld ğinde şikayetlerin incelenmesine son verilmeyi gerektiren Uygulama Yönetmeliğinin 5 inci maddesinin yerinde bir düzenleme olduğu, geniş açıdan d ş n ld ğinde Kurumun inceleme ve araştırma sonucu vermiş olduğu tavsiye kararının dava sürecindeki karar verecek olan hakimleri ister istemez etkileyeceği düşünülerek düzenlendiği görüşleri mevcuttur.

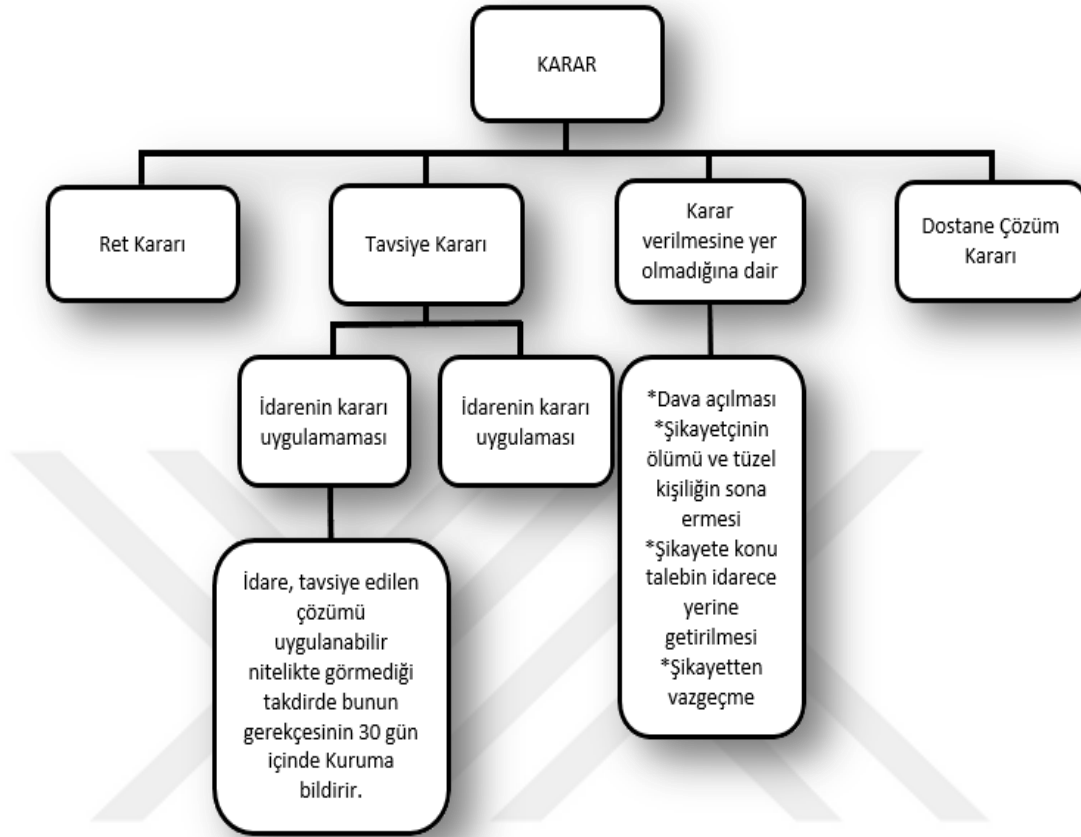
Karşıt görüş olarak Uygulama Yönetmeliğinin 5 inci maddesinde getirilen bu düzenlemenin gerekçenin geçersiz olduğu savunulmaktadır. Buna göre Kuruma gelen herhangi bir şikayetin, dava konusu olup mahkeme önüne de gelse bile, inceleme aşamasından sonra idarenin hukuka ve hakkaniyete uygun olarak hareket etmesini sağlayacak tavsiyelerde bulunulacağını, kısaca bu sürecin tek muhatabının

idare olduğu ve yargı organları olmadığı savunulmaktadır. Ayrıca Kurumun hukuka aykırılıkları olduğu gibi hakkaniyete aykırılıkları da inceleme konusu yapmasından dolayı Şikayete konu başvurunun mahkeme önüne gelerek dava konusu olması nedeniyle Şikayetin inceleme aşamasında sonlandırılması, mahkemenin ilgilenmediği hakkaniyete aykırılıklar konusunda boşluk yaratacaktır (Özdemir, 2015: 157-158).

#### **3.2.6.6.4. Karar Verme**

Şikayet başvurusu ön inceleme aşamasından geçip, ayrıntılı bir inceleme ve araştırma sürecine tabi tutulmasının ardından Kurum, Şikayet başvurusunun yerinde olduğu kanaatine varması halinde tavsiye kararı, Şikayetin yerinde olmadığı kanaatine varması halinde ise ret kararı, Şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi ve Şikayetin çözüme kavuşturulduğunun kuruma bildirilmesi halinde dostane çözüme kararını verir. Kurum vermiş olduğu tavsiye kararı ile idare hakkında hatalı davranıldığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi ve tedbir alınması tavsiyeleri veya farklı bir tavsiye kararı verilebilmektedir.

Şekil 3.2: Karar Verme Süreci



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

Kurum tarafından verilen tavsiye kararı, hem idare hem de idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışları karşısında mağdur olmuş vatandaş açısından doğrudan veya dolaylı etkilerde bulunmaktadır. Kurumun vermiş olduğu tavsiye kararı, hem kararın belli bir yaptırım içermemesi hem de icrai işlem özelliği barındırmaması nedeniyle idare üzerinde bir menfaat ihlali oluşturmadığı için herhangi bir etki bırakmamaktadır.

Diğer taraftan Kurum tarafından verilen tavsiye kararı, idare karşısında mağdur olan vatandaş üzerinde dolaylı bir etkiye sahiptir ve ilgili tavsiye kararı vatandaşın yargı yoluna başvurma hakkı doğuracağı söylenebilir. Bu durumla ilgili Kanun'un 20 inci maddesi ilgili idarenin, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi,

aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmesi gerektiği hususu belirtilmiştir. 20 inci maddedeki bu hüküm idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışları ile mağdur olan vatandaşın Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu tavsiye kararı sonucuna göre bir menfaatin doğduğunu ve yargı aşamasına geçebileceğini göstermektedir. Bu yönüyle ve doğal bir sonuç olarak Kurumun vermiş olduğu kararların durmuş olan dava açma süreleri üzerinde de etkileri bulunmaktadır (Özdemir, 2015: 159-160).

### **3.2.6.6.5. Rapor Hazırlama**

Dünyada ombudsman kurumunu uygulamaya geçirmiş tüm ülkelerde ombudsmanların yapmış oldukları incelemeler neticesinde tespit ettikleri hukuka ve hakkaniyete aykırı eylem, işlem, tutum ve davranışları içeren raporları hazırlayıp parlamentoya sunmaları ve bu rapor doğrultusunda harekete geçilmesi için baskı yapılması konusu önem arz etmektedir.

Kurumun yıllık rapor hazırlayıp sunması elindeki önemli güçlerinden birisidir. Kurumun yaptırımı olmayan tavsiye niteliğindeki kararları karşısında idare kararlara uymadığında Kurumun hukuksal alandaki yetkileri tükenmiş olacaktır. Bu noktada kurumun elindeki tek koz, idareye karşı siyasi denetim mekanizmasını harekete geçirmek suretiyle idare üzerinde baskı oluşturmaktır (Erhürman, 1998: 96-97). Ayrıca raporun kamuoyuna yansısıyla halkı bilgilendirerek kamuoyu desteğini almış olarak idarenin hukuka ve hakkaniyete aykırı kararındaki ısrarını yeniden gözden geçirmesini sağlamaktır. Bu aracın en somutlaşmış şekli raporlardır. Ayrıca bu raporların bir işlevi de yanlışlıklardan arınmak isteyen ve kendini geliştirmek isteyen idareler için ayna tutarak yol gösterici bir vazife göstermektedir (Sezen, 2001: 80).

6328 sayılı Kanun'un 7 inci maddesinde yıllık rapor hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerekli gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve raporları kamuoyuna duyurmak Başdenetçi ve denetçilerin görevleri arasında sayılmıştır. Kanun'un 22 inci maddesinde ise, Kurum'un her takvim yılı sonunda yürütülen

faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, Komisyonunu iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırlanacağı ve Genel Kurulda ivedilikle görüşüleceği ve kabul edilen yıllık raporun Resmi Gazetede yayımlanarak kamuoyuna duyurulacağı hüküm altına alınmıştır.

Kurumun yıllık olarak hazırlayacağı raporun önce Karma Komisyon'a daha sonra da Komisyonca Genel Kurul'a sunulması hükmü diğer ülke ombudsmanlarında da görülen bir uygulama biçimidir. Bu süreçte önemli olan Komisyon tarafından sunulan raporu Genel Kurul'un ne yapacağı ile ilgili bir boşluğun olmasıdır. Kanun maddesinde bu konuda herhangi bir hükme yer verilmediği görülmektedir. Bu konuda, Komisyonun raporla ilgili ne yapılması gerektiğinin belirlenerek Genel Kurul'a sunulması Genel Kurulda kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanlığı ve Başbakanlığa gönderilmesi en uygun hareket tarzlarından biri olarak düşünülebilir. Çünkü raporda sunulan idareye ilişkin aksaklıkların devletin en üst kademesi tarafından görülmesi ve çözüm bulunması sağlanmış olacaktır.

Raporda, tavsiye kararlarına olumsuz cevap veren kurumların yer alması Kurumun özgül ağırlığı için önem arz etmektedir. Şöyle ki, rapor Genel Kurul aşamasından sonra Resmi Gazete yayınlanacak ve doğal olarak kitle iletişim aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulacaktır. Bu süreci bilen ve saygınlığını önemseyen kurumlar, Kurum kararlarına daha dikkat edecekler ve buna göre hareket edecektir (Erdengi, 2009: 292).

Raporun hazırlanıp Genel Kurul'a sunulma aşamasına kadar olan süreçte en tartışmalı aşama Karman Komisyon aşamasında geçirilen süreçtir. Çünkü Kanun'un 22 inci maddesindeki ifade şekliyle Karma Komisyonun önüne gelen rapor Komisyonun görüşlerini de içerecek şekilde özetlenerek Genel Kurul'a gönderilmektedir. Bu husus Dursun'a göre etkin bir raporlamadan beklenen faydaları getirmeyecektir. Rapor, iktidar parti veya partilerinin çoğunluğunu oluşturduğu Karma Komisyon'a geldiğinde idarenin tutum ve davranışlarının eleştirilmesi siyasi hükümeti doğrudan hedef alan bir yaklaşım olacağı düşüncesiyle kısmi bir sansürden

gececektir. Bu durum ise raporlamadan beklenen verimin elde edilmesini zorlaştıracaktır (Dursun, 2011: 43-404).

### **3.2.6.7. Kurumun Denetlenmesi**

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun veya dünyadaki yaygın adı ile ombudsmanlık kurumunun temel özelliği hiçbir makam veya organ ile hiyerarşik veya vesayet denetimi ile ilişkilendirilmemesidir. Ombudsman sadece idari hiyerarşi değil kendisini seçen parlamentoya karşı da bağımsız hareket eder. Zaten ombudsmanlık kurumunun genel özelliklerinden olan bağımsızlık ve tarafsızlık bu niteliklerini bu özelliğiyle sağlamaktadır. Aksi bir düşünce ombudsmanın temelini zayıflatan bir durum arz eder. Fakat ombudsmanlık kurumunun bu özelliğini hiçbir kurum tarafından denetlenemeyeceği anlamına gelecek şekilde yorumlanmamalıdır. Sonuçta ombudsmanlığın da işleyiş sürecinde somut işlemleri olmakta ayrıca bir bütçesi bulunmakta ve bu bütçeye göre hareket etmektedir. Bu yüzden ombudsmanlar da Sayıştay benzeri mali denetim yapan organlar tarafından denetlenmektedir.

Ancak başlıkta kullandığımız Kamu Denetçiliği Kurumunun denetlenmesi kurumun mali açıdan denetlenmesine değil kararlarının idari yargı açısından denetlenmesine vurgu yapmaktadır.

Şöyle ki, Anayasanın 125 inci maddesinde idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiş ve yargı denetimin dışında olan hususlar belirtilmiştir. Bu hüküm ışığında değerlendirildiğinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu kararların idari yargı denetimi açısından durumunun incelenmesi gerekmektedir.

Bu noktada iki önemli unsurun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Birinci unsur Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, T.B.M.M.'ye bağlı olması ve idare organının dışında olması sebebiyle Anayasa ve hukuk çerçevesinde idare olarak sayılıp sayılmayacağı, ikinci unsur ise kurumun vermiş olduğu kabul veya ret kararı ile karar verilmeye yer olmadığı şeklindeki kararların idari işlem ve eylem olarak sayılıp sayılmayacağıdır (Özdemir, 2015:130-131).



Kamu Denetçiliği Kurumu'nu organik ölçüt ile ele aldığımızda Anayasa'da T.B.M.M.'ye bağlı olarak kurulması, Başdenetçi ve denetçilerin T.B.M.M. tarafından seçilmesi, bütçesinin T.B.M.M. tarafından aktarılması ve raporunun T.B.M.M.'ye sunulması ve Anayasa'da yasama bölümünde yer alması onu yasama organı olarak düşünmemiz gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunu organik ölçüt dışında maddi ölçüt çerçevesinde incelediğimizde ise yasama organının veya yasama organı içerisindeki yer alan makam ve görevlilerin bazı işlemler yasama işlemi olarak değil idari işlem olarak görülmektedir (Yıldırım v.d., 2011: 554). Danıştay da bu ekseninde görüş bildirmiştir. Danıştay 5. Dairesinin 17/05/1996 tarihli E:1995/4416, K:1996/1911 sayılı kararına göre idare işlevine ilişkin olarak yapılan işlemler hangi makam tarafından yapılırsa yapılsın idari işlem sayılıp idari yargı denetimine tabi olması gerekir

<http://www.emsalyargi.com/danistay.php?tpage=b26e91c5ae43cf2c&page=211689e36e0aff4f&karar=bc8d7d0179ecf1cd&daire=8f4a7c1406ad6be8&kyil=1996&kno1=1164&kno2=3995>).

Ancak burada esas analiz nesnesi organik veya maddi ölçüte göre Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi anayasal işlevi yaptığından daha çok vermiş olduğu kararların niteliği olması gerekmektedir.

İdari kararlar kural olarak ilgilinin rıza ve muvafakatine bağlı değildir ve ilgililerin rıza ve muvafakati olmasa dahi idarenin tek yanlı irade açıklaması ile ilgililerin hukuki durumları üzerinde etki ederler. Bu husus idari kararların icrailiği olarak belirtilir. İdari işlemlerin icrai veya etkisiz olma durumu idari yargı denetimini doğrudan etkileyen bir husustur. Kalabalık'a göre bir idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için, bu işlemin aynı zamanda etkili, icrai, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun deyimleriyle, yürütülmesi gereken bir işlem olması gerekmektedir. Kararın etkili olması, ilgilinin hukuki durumunda değişiklik yapması, diğer bir deyimle ilgiliyi hukuki olarak etkilemesidir. Bu güce sahip olmayan işlemler ve kararlar iptal davasına konu olmazlar (Kalabalık, 2003: 134).

Tüm bu açıklamaları Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarını göz önüne alarak irdelemek gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu

kararları temel olarak üç bölüme ayırabiliriz, Bunlar tavsiye kararları, ret kararları ve herhangi bir karar verilmesine yer olmadığı şeklindeki kararlardır. Tavsiye kararları incelendiğinde;

- Tavsiye kararları menfaati ihlale uğrayan kişiler tarafından yapılan başvuru sonucunda, uygulanması açısından başvuru yapan kişiye değil, bu kişi lehine, fakat ilgili idareye karşı verilen bir karardır.
- İlgili idare tarafından bu karara uyulması konusunda bağlayıcılığı bulunmamaktadır.
- Şikayet başvurusu yapan kişinin hukuki durumu üzerinde, ardından farklı bir idari işlem yapılması gerektiğinden doğrudan bir etki oluşmamaktadır.
- İdareye yöneltilen tavsiye kararı, idari işlemin yapılması için bir ön işlem veya zorunlu unsur sayılmamaktadır.
- Kurumun vermiş olduğu tavsiye kararı ilgili idare için bir ara karar özelliği gösterse de Kamu Denetçiliği Kurumu için nihai bir karardır.

Bu özelliklere sahip olan tavsiye kararları kesin ve nihai bir işlem niteliğinde olmakla birlikte; etkili, icrai veya yürütülebilir bir işlem niteliğinde bulunmamaktadır. Çünkü idari işlem icrai, etkili ve en önemlisi sonuç doğurucu olmalıdır. Dolayısıyla tavsiye kararları iptal davasına konu olması hukuk tekniği açısından mümkün görünmemektedir.

Kurumun vermiş olduğu ret kararları ve karar vermeye gerek olmadığı şeklindeki kararları tavsiye kararlarından idari yargı denetimi açısından farklılık göstermektedir. Çünkü kurumun vermiş olduğu ret kararı kişinin anayasal bir hakkı olan Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurma hakkını kullanım dışı bırakması anlamında hukuki bir sonuç doğurmaktadır. Ayrıca, kurumun ret kararları ile karar verilmesine yer olmadığına dair kararların hangi gerekçe ile verildiği kurumun kanaatine bırakılamayacak kadar önemlidir. Dolayısıyla bu kanaatin hukuki denetiminin yapılması gerekmektedir (Özdemir, 2015: 135-136).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN GEREKLİLİĞİ, ETKİNLİĞİ VE ÇALIŞMA SÜRECİ

Türkiye’de işlemeye başlayan Kamu Denetçiliği Sisteminin etkinliği ve Kamu Denetçiliği Kurumunun uygulamalarının kalitesini araştırmak esasen Türkiye’de devlet ile bireyler arasındaki ilişkilerin içeriğini incelemek anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, devlet ile vatandaşların arasındaki uyuşmazlıkların başlıca sebepleri, idarenin otoriter davranışı ve her durumda kendi görüş ve iradesini dayatma eğilimi, yaptığı veya yapmayı planladığı eylemler hususunda açıklık yerine gizliliği fanatik düzeyde desteklemesi, almış olduğu kararları gerekçelendirmeyi gerek duymayı, gereksiz ve fazla olan bürokratik işlemlerin esasın önüne geçmesi ve buna bağlı zaman ve kaynak kaybı idarenin işleyişindeki temel aksaklıkları olduğu daha önceki bölümlerde bahsedilmişti.

Devlet ile vatandaş arasındaki kronikleşmiş bu problemlerin çözümü konusunda kurulan mekanizmaların oluşturulması ve etkin bir şekilde işlev görmesi diğer mekanizmalarla olan ilişkilerine ve o mekanizmaların etkin olmamasına bağlıdır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu benzeri kurumların oldukça uzun bir tarihi olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim İslam Hukuku ve adalet ile idare etmiş devletlerin üzerine kurulan Türkiye’de ombudsman benzeri kurumların fazlalığını doğal karşılamak gerekmektedir. Bu bağlamda Türk-İslam devletlerinde, Muhtesiplik, Divan-ı Mezalim, Kadı-al Kudat, Osmanlı Devletinde, Ahilik Teşkilatı, Kadı ve Kazaskerlik Kurumu, Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlık Kurumu ve Cumhuriyet döneminde de Devlet Denetleme Kurumu, TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kurumsal yapılar ve mekanizmalar bu görüşümüz destekler bir durum arz etmektedir.

Bu aşamada sorulacak en can alıcı soru, Kamu Denetçiliği Kurumu ve aynı mekanizmalara sahip benzer kurumların tesis edilmesine hangi durumlar ve şartlar sebep oluyor sorusudur. Düşüncemizi tersten söylediğimizde toplumsal ve yönetsel

kültürümüzdeki hangi özelliklerden veya problemlerden dolayı Kamu Denetçiliği ve benzer kurumlar kuruluyor.

Kamu Denetçiliği Kurumu her derde deva, kurulur kurulmaz bütün sorunları çözen, halkın kamu yönetimine karşı güven ve desteğini sağlayan, başka bir deyişle kamu yönetiminin halkla ilişkilerini istenilen düzeye getiren bir kurum olarak algılanmamalıdır. Diğer tüm kamu kurumları gibi, Kamu denetçiliği Kurumu da halkın beklentilerine, istek, arzu ve eğilimlerine yanıt verdiği ölçüde ve ülkenin toplumsal, ekonomik ve hukuksal koşullarına uygun bir ortamda hizmet sunumu sağladığı takdirde olumlu sonuçlar verebilecek bir yapısal özellik göstermektedir (Gölönü, 1997:10).

Bu çerçevede bu bölümde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına sebep olan yönetsel iklim analiz edilerek Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasını hazırlayan süreç ve Kamu Denetçiliği Kurumunun diğer benzeri yapı ve oluşumlardan sorun çözme noktasında farklılıkları ortaya konacaktır.

Demokratik kültürün toplumun tüm kesimlerince benimsendiği ülkelere özgü bir denetim biçimi olan Kamu Denetçiliği sisteminin gelişmekte olan ülkelerde nasıl bir sonuç vereceği sorunu karşımıza çıkmaktadır. Bu açıdan 2013 yılından itibaren şikayet başvurusu kabul eden Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma performansı ve sorun çözme kabiliyetleri incelenerek hangi yaraya merhem olduğu konusu kurumsal performans analizi çerçevesinde ortaya konacaktır. Kamu Başdenetçisinin kurumun ilk yılına ilişkin faaliyetlerini değerlendirdiği açıklamalarında da bahsettiği üzere kamu kurumları ombudsmanın kararlarına uymadığını ve bunun bazı yasal ve yönetsel sorunlardan kaynaklandığını belirtmiştir. Bu bağlamda kurumun tavsiye kararlarının durumu da ayrıca önem taşımaktadır.

Tüm bu tartışmalara ek olarak Kamu Denetçiliği sistemi incelememizin eksenini devlet tarafından vatandaş tarafına çevirerek hizmet alan taraf olan ve haksızlık karşısındaki tepkileri önemli olan kesim olan yönetilenlerin Kamu Denetçiliği Kurumuna karşı refleksi tespit edilecek. Tavsiye kararı veren ve somut açıdan yaptırım olmayan kararlar alan Kamu Denetçiliği Kurumunun vatandaş

gözündeki yeri ve yeni bir kurum olmasından dolayı vatandaş tarafından bilinirliği ve tanınırılığı konusu da istatistiki olarak ortaya konacaktır.

#### **4.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Kurulma Gerekçesi**

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tesis edilmesinde pek çok gerekçe etkili olmaktadır. Bu süreçte neden bir ombudsmanlık mekanizmasının olması gerektiği konusundaki sorulara yanıt verilmesi gerekmektedir. Bunların arasında en genel gerekçe yanlış yönetim uygulamaları sonucu ortaya çıkan kamu yönetimi sorunlarıdır. Bu sorunlar arasında yolsuzluk, gizlilik gibi kötü yönetim sorunları bulunmaktadır. kamu yönetimi kültüründen kaynaklanan bu sorunlardan farklı ve dış faktörlere bağlı olan sorunlar da mevcuttur. Küreselleşme ve neo-liberal gelişmeler sonucu ortaya çıkan yeni dinamikler Türkiye’de yeni bir kurum olan ombudsmanlık kurumunun kurulmasında doğrudan etki yapan unsurlardır.

Önceki bölümlerde ayrıntılı olarak incelediğimiz Türk kamu yönetimi tarihinde ombudsmanlık kurulması yönündeki çalışmalar ışığında diyebiliriz ki, Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumunun kurulması gerektiğine dair düşünce, uzun bir süre akademik, toplumsal ve siyasi çevrelerde tartışılmıştır. Bunlara ek olarak ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de kurulması gerektiği tartışması, Türkiye’nin AB sürecinde yerine getirmesi gereken yükümlülükler (Kopenhag, Madrid, Lüksemburg, Maastricht kriterleri vb.) çerçevesinde de önemli bir yer tutmuştur (Yazıcı, 2010:27).

Ekonomik ve toplumsal sistemlerdeki karmaşıklaşma günümüzde kamu yönetimi yapılarındaki karmaşıklığı beraberinde getirmektedir. Buna bağlı olarak kamu yönetimlerinin karmaşıklaşması ve yönetsel görev ve sorumlulukların artması, kamu yönetimi-halk ilişkilerinde de sorunlara neden olmaktadır (Aydın ve taş, 2013: 216). Bu karmaşıklığın kamu yönetimi-vatandaş arasında yarattığı sorunlar karşısında dünya devletleri geleneksel yöntemler dışında yeni arayışlara girmişlerdir. Bu bağlamda gelişmiş ülkeler, geçmiş dönemlerde ombudsmanlık kurumunu belirtilen sorun alanlarının çözümü için kendi sistemlerine adapte etmişler ve ombudsmanlık kurumlarının bu ülkelerde, kamu yönetimlerine yönelik şikayetler

karşısında yaptığı “araştırma, soruşturma ve incelemelerde son derece başarılı olması, halkın kamu yönetimine olan güveninin devamında büyük pay kazanması ve yargının yükünün hafiflemesi”, gelişmekte olan ülkelerin dikkatini çekmiştir. Bu duruma bağlı olarak bazı gelişmekte olan ülkelerde, “idarenin işi ağırdan alması, yönetsel işlem ve eylemlerdeki gizliliği öne sürmesi, görevi kötüye kullanması, hakkaniyetin tesis edilememesi” gibi birçok soruna karşı kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerekliliği üzerine ombudsmanlık kurumunun kendi sistemlerine adapte edilmesini uygun bulmuşlardır (Demiral, 2009: 111).

Bu çerçevede başta demokrasi ve insan hakları ihlallerine karşı olmak üzere ombudsmanlık kurumu sistemi, yayılım gösterdiği ülkelerde bir ihtiyaçtan doğmuştur denilebilmektedir. Dolayısıyla bu ihtiyaç her ülkede bir gereklilik olduğu kadar Türkiye’de de zorunlu bir gereklilik haline gelmiştir. Çünkü Türkiye’nin yönetsel yapısı ombudsman kurumunun ilgilendiği ve çözmeye çalıştığı temel sorunları üreten bir yapıya sahiptir (Mutta, 2005:93).

Türkiye’de geleneksel olarak devlet-birey ilişkileri, tarihsel kaynaklardan ve uygulamalardan kaynaklanan bir takım gerekçelerle yöneten (merkez)-yönetilen(çevre) eksenini üzerine oturmuştur ve bu durum vatandaşları kamu otoriteleri karşısında demokratik yollardan hak arama konusunda etkisiz kılan bir özelliktir (Altuğ, 2002: 145).

Nitekim Türk kamu yönetimi sistemi; “aşırı bürokratiklik, merkeziyetçilik, siyasallaşma ve kayırmacılık” gibi kötü yönetim uygulamaları ile sıkça anılmaktadır. Diğer yandan bu uygulamalara da bağlı olarak devlet yönetiminde yozlaşmanın ulaşılmış olduğu düzey karşısında da bir görüş birliği vardır. Bütün bunlara ek olarak, Türkiye’de vatandaşların bilinç altında sıkı bir biçimde yerleşmiş bulunan “devlet baba” imajı, “sorgulanamaz devlet anlayışı” ve “bürokratik yönetim geleneği” uygulamaları devlet toplum ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşmasını engellemektedir (Balci, 2004: 115).

Bu bağlamda Türkiye’de “merkezde yoğunlaşmayı doğuran yetki ve görev merkezçiliği, kapalı kapılar ardında yürütülen, sıradan vatandaşın anlamakta güçlük

çektığı, katılıma olanak vermeyen yönetim mekanizması, şekil olarak teşkilat yapılarında yer verilen, ancak evrak takip birimi olmaktan ileri gidemeyen halkla ilişkiler üniteleri, karmaşık bürokratik ilişkiler, siyasal kayırmacılık, rüşvet, yavaş işleyen ve kırtasiyecilik içinde boğulan yönetsel işleyiş gibi yönetsel hastalık ve ahlaksızlıklar” varlığını geniş bir biçimde sürdürürken, diğer yandan “gerek kurum içi gerekse kurum dışı şikayet ve müracaat yollarının sonuç doğurucu bir etkinliğe sahip olmaması, yargı yerlerinin pahalı, zaman alıcı ve çok başvurulduğunda yönetsel işleyişe de zarar verici niteliği” karşısında “bulduğu hakça çözümü hem bireylere hem de yönetime öneren, gerek toplumda gerekse bürokrasi üzerinde saygınlığı ve arkasında Parlamento desteği bulunan bir kişi üzerine odaklanmış ombudsman sisteminin” Türkiye’de de kurulması için gerekli koşulların fazlasıyla bulunduğu açıkça görülmektedir (Kılavuz v.d., 2005:61).

İdarenin her alana el atması, mevzuatın son derece karmaşık bir hal alması, yargısal denetim sistemlerinin kendi kendilerini yenilemeyip çığ gibi artan iş hacmi karşısında işlemez hale gelmeleri, bir davayı 3-4 yıl sonra sonuçlandırmak gibi anlamsız bir duruma düşmeleri sonucunda yeni bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır.

İdarenin bünyesine kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha süratli, daha az şekilci, karşılıklı ilişkilerde önemli bir boşluğu doldurabilecek, daha iyi bilgi sahibi olabilecek, keyfilikle mücadelede daha etken olabilecek bir kuruma duyulan ihtiyaç, ombudsman idarenin denetlenmesinde zorunlu ve yararlı kılmıştır (Eroğlu, 1984: 135).

Anlaşıldığı üzere Türk kamu yönetiminin sahip olduğu derin ve yapısal sorunlar ombudsmanlık kurumunun kurulması için uygun zemini sağlamaktadır. Türkiye için neden bir ombudsmanlık kurumunun kurulması gerektiğini sıralarsak (Arklan, 2006: 94-95);

- Parlamento’nun yaptığı denetimin hükümetlerin çoğu zaman Parlamento’da çoğunluğa sahip olması sebebiyle etkili olmaması,
- Yargılama sürecinin uzun sürmesi ve pahalı olması,
- İdarenin kendini denetlerken kendi lehine taraflı davranması,

- Kamuoyunca verilen tepkilerin yönetim tarafından fazla ciddiye alınmaması,
- Uygulanmakta olan denetim hizmetlerinin daha çok şekli unsurları öne çıkarması,
- Denetim mekanizmalarının kalabalık ve yüksek ücret alan kadroları ile büyük bir mali yük getirmesi,
- Kamu yönetimi ile vatandaş arasında sağlıklı bir ilişki olması,
- Bireyi koruyacak bir mekanizmaya ihtiyaç duyulması,
- Adı konulmamış bir kayırma sisteminin olması.

Genel anlamda kategorize edilen bu tür yapısal sorunların çözümü olarak düşünülen ombudsmanlık kurumu Türk kamu yönetiminin kalitesinin geliştirilmesi, kamu yönetimini ulaşabilir ve şeffaf kılabilmesi, yönetim ve katılım sürecinde demokratik ilkeleri tesis edebilmesi ve kamu yönetimine karşı vatandaşlara yeni koruma biçimleri önermesi gibi temel prensipleri sağlamayı planlamaktadır (Temizel, 1997: 778).

Türkiye'deki böyle bir yönetsel iklimde, kısaca bahsettiğimiz iç ve dış etmenlerin sonucu olarak kökleşen yapısal sorunların çözümü için alternatif olarak düşünülen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulma gerekçelerini iki ana kategori altında inceleyebiliriz. İlki Türkiye'deki kamu yönetimi kültüründen kaynaklanan sorunlar, ikincisi ise küresel gelişmelere bağlı etkenlerdir.

#### **4.1.1. Türkiye'de Kamu Yönetimi Kültüründen Kaynaklanan Gerekçeler**

Kamu yönetimi, dinamik yapılı bir yönetim sistemi olarak dış çevresinde meydana gelene değişimlerden etkilenmektedir. Nitekim, Türkiye'de 20. Yüzyılda yaşanan teknolojik gelişmeler, kentleşme, sanayileşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi bir çok faktörün etkisiyle uzun yıllara yayılan bir süreçte şekillenen devlet yapılanması ve dolayısıyla kamu yönetimi, toplumsal koşulları ve günlük hayatı etkileyen önemli bir konu haline gelmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 19).



Bireylerin günlük hayatını etkileyen ve dolaylı olarak ekonomik ve sosyal koşulları biçimlendiren kamu yönetimindeki temel problemlerin çözümü yapının dışındaki gelişmelere paralel yeni kurumları ortaya çıkarmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunu ortaya çıkaran kamu yönetimi sisteminden kaynaklı gerekçeleri üç başlık altında kategorize edebiliriz. Bunlardan birincisi genel anlamda yönetim sistemindeki bozukluklar, ikinci olarak aslında yönetim bir alt sistemi olan denetim sistemindeki bozukluklar ve son olarak Osmanlı Devletinden miras olarak alınan kökleşmiş bürokratik gelenektir.

#### **4.1.1.1. Yönetim Sistemindeki Bozukluklar**

Türkiye’de kamu yönetimi sistemi, çok uzun yıllardır kamu yönetimi sorunları ile uğraşmaktadır. Kamu yönetimi sorunları kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması ve israf edilmesine yol açmaktadır. Buna bağlı olarak da bu sorunlar devlet ve toplum katmanlarında maliyet getiren ve politikacılar ve bürokratlar için çözülmesi gereken öncelikler haline gelmektedir. Bu sorunlar karşısında etkin çözümler üretebilmek için sürekli bir politika belirleme ve reform gerçekleştirme çabası içinde bulunmaktadır (Özsemerci, 2005: 3).

Türk kamu yönetiminde yönetim sistemindeki bozuklukları temelden başlayarak incelediğimizde mevzuat sisteminin aşırı karmaşık olması ve mevzuat sisteminin bu karmaşıklığın sebep olduğu bürokratikleşmenin bozuklukların kaynağı olduğunu söyleyebiliriz.

Türk hukuk sistemi içerisinde yasa, tüzük, yönetmelik ve diğer hukuk kaynaklarının tümü mevzuat olarak adlandırılmaktadır ve kamu yönetimi eylem ve işlemlerini bu kurallara göre yürütmektedir. Etkin, verimli ve kaliteli işleyen bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması bağlamında hukuk devleti anlayışının ve kanuni idare ilkesinin faaliyet alanı kazanabilmesi için yönetsel sistemde yapılacak öncelikli iş mevzuatta gerekli değişikliklerin ve sadeleştirmelerin yapılmasıdır. Bu nedenle, mevzuatın “objektif, kesin hükümler taşıyan, basit ve anlaşılabilir olması sağlanmalı, herhangi bir konuda mevzuat düzenlenirken, uygulayıcıdan başlayarak ilgili tüm kuruluş ve meslek odalarının, örgütün genel işleyişini ve sistem

sapmalarını tarafsız gözle değerlendiren denetim birimlerinin görüşleri de alınmalıdır (DPT, 2000: 45).

Ülkemizde, sosyal, ekonomik ve hukuki koşulların etkisi ile gelişen ve büyüyen kamu hizmetleri yeni hukuk metnlerinin yürürlüğe konulmasını gerektirmektedir. Zamanla mevcut metinlerde değişiklikler yapılmakta ya da yeni metinler yürürlüğe koyularak günlük sorunların çözümüne çalışılmaktadır.

Karmaşık sosyal ve ekonomik sorunlara “mevzuat” ile çözüm arama eğilimi hukuki metinlerimizi sayı yönünden çoğaltmıştır. Karmaşık ve iç içe girmiş kuralların içinden çıkmak, onları izleyebilmek, yalnız sade vatandaş için değil, belli bir konunun uzmanı olan kimseler için bile oldukça güçtür. Hukuk kurallarımızın içinde bulunduğu durum, sürekli olarak hukuki metinlerin içinde bulunan uzman kişilerin bile içinden çıkmakta zorlandıkları boyuttadır (Merdanoğlu, 1994: 108).

Önceden belirlenmiş yazılı kurallara uyum bürokrasinin var olan amaçları gerçekleştirebilmelerini sağlayan temel bir özellik olmanın yanında hukuki idare ilkesinin de vazgeçilmez unsurudur. Ancak bahsedildiği üzere aşırı detaylı ve karmaşık mevzuat sistemi kamusal işlemlerin ve yetkilerin verimlilik esası yerine kurallara uygunluk esasına göre değerlendirilmesi sonucunu doğurmasına neden olmaktadır. Aşırı mevzuatçılık, amaçlardan uzaklaşmaya ve aşırı biçimselliğe sebep vermektedir. Bu durum ise kamu hizmetinin yavaşlamasına ve sorunlar karşısında görevlilere mazeret sunma konusunda yardımcı olmaktadır. Kurallar başka bir deyişle vatandaşlar karşısında aklanma mekanizması görevini görmektedir (Kılavuz ve Yılmaz, 2005: 18-19).

Kamu yönetimleri ve yöneticileri, eylem ve davranışları sonrasında ortaya çıkan kamu yönetimi sorunları ile öylesine kaynaşmışlardır ki çoğu durumda mevcut durumun korunması taraftarı olarak pozisyonlarının değiştirilmesine istekli davranmamaktadırlar. Merkezîyetçilik, gizlilik, kapalılık, resmi kurallara sıkı bağlılık gibi bürokrasi zırhları arkasına saklanan kamu yönetimi ve yöneticilerine sıradan bir vatandaşın etki edebilmesi neredeyse imkansız olmaktadır. Bu durumda da mevcut bürokrasi karşısında eksik ve yetersiz olduğunu düşünen ve hissedilen vatandaş da

yasal olmayan yollar aracılığıyla kamu yönetimindeki işlerini halletmektedir. Halbuki kamu yönetimine güvenen sıradan bir vatandaş kamu yönetimi ile ilgili bir sorun karşısında ilgili idare ile temasa geçerek (dilekçe hakkı, yargısal yollara başvurma v.b.) girişimde bulunabilir (Doğan, 2014:261) .

Ombudsmanlık kavramını ve kültürünü doğrudan etkileyen etkenlerden biri yurttaşlık bilincidir. Yurttaşlık bilinci ve bu bilincin getirdiği katılım isteği ile ombudsmanlık arasında doğrusal bir ilişki mevcuttur. Çağdaş kamu yönetimi teorisinin üzerinde önemle durduğu ve modern kamu yönetimin sihirli kavramı olan yönetişim konsepti yurttaşlık bilincini ve aktif katılımı özendiren yapısı ile ombudsman felsefesinin kökleşmesine yardımcı olmaktadır. Türkiye’de katılımı özendiren yönetişim modelinin gerektirdiği katılım konusunda da sıkıntılar bulunmaktadır. Yönetişim modelinin merkezini oluşturan aktif yurttaşlık ve katılım sağlayan örgütlü toplumdur. Bu kriterler modelin odak noktasını oluşturan sivil toplum kavramı ile doğrudan ilişkilidir. Türk kamu yönetiminin seçkin yaklaşımı nedeni ile sivil toplum ögesinin güdük kalmasına ve pasif yurttaşlık ve sınırlı katılım gerçekliğini beraberinde getirmektedir (Sobacı, 2007: 228-232). Böyle bir durum ise vatandaşın aktif olmasını gerektiren bir ombudsmanlık sisteminde olumlu sayılamayacak unsurlardır.

Türk kamu yönetiminde göze çarpan en önemli özelliklerden biri de meşruiyet ile yasallığın aynı anlamda kullanılmasıdır. Kamu yönetimi belli bir meşruiyet üzerinde faaliyet göstermek zorundadır. Ancak meşruiyet ile yasallık arasında farklılıklar bulunmaktadır. Yasallık, genel ifade ile yasalara uygunluk olarak ifade edilmektedir. Hem vatandaşlar hem de kamu yönetimi için hukuk devleti anlayışı temelinde, biçimselliği ifade etmektedir. Yönetim, yasallığı yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak faaliyet göstermek ile sağlayabilir. Bu durum şekli meşruiyet kavramını kapsayabilir fakat geniş anlamda meşruiyeti kapsamamaktadır. Geniş anlamda meşruluk, toplumsal kabul ile açıklanmakta, yasalara uygunluğun yanında aykırılığı da kapsayabilmektedir. Siyasal-yönetimsel sistemlerin meşruluğu, temel hukuk düzeni, kurucu düzenlemeler ve vatandaşların kabulleri ile desteklenmelidir. Çağdaş yönetim sistemlerinde yönetim-vatandaş ilişkileri

genişlemiş ve kapsamı artmış ve yönetimden beklentiler artmıştır. Bu süreçte vatandaş beklentilerinin yönetim tarafından dikkate alınması gerekliliği yeni meşruiyet kaynağı olmuştur. Bu yeni meşruiyet anlayışı nasıl kamu yönetiminin yapısını değiştirdiyse aynı şekilde yönetimin denetim anlayışını da değişime uğratmıştır. Türkiye’de kamu yönetiminin geleneksel yasallığa vurgu yapan denetim anlayışı dönüşüme uğraması gerektiği ve yasallığın yanında meşruiyet anlayışına uygun yeni denetim yollarının ve mekanizmalarının oluşturulmasına yönelik ihtiyacın karşılanması zorunlu hale gelmiştir (Eren, 2003: 57-62).

#### **4.1.1.2. Denetim Sistemindeki Bozukluklar**

Türk kamu yönetiminde denetim sisteminde gözlenen bozuklukların nedeni yönetsel yapının temel özelliklerinin patolojik yapısından kaynaklanmaktadır. Kamu yönetiminin şeffaflığa kapalı olan, gizliliği temel politika olarak belirleyen, hesap verebilirlik kavramını gündemine almayan ve yozlaşmaya açık olan yapısı denetim sisteminin sağlıklı işlemini engellemekte ve denetleme alanında yeni arayışlara gidilmesine neden olmaktadır. Bu açıdan Türkiye’de kamu yönetiminde denetim sistemindeki bozuklukları şeffaflık eksikliği, hesapverebilirlik ilkesinin göz ardı edilmesi ve yozlaşmaya açık olması olarak üç temel ayrımında inceleyebiliriz.

Şeffaflık ve açıklık kamu otoritelerinin vatandaşlara karşı bir ikramı olmaktan ziyade, yerine getirilmesi gereken bir görev olduğu için devletin veya kamu otoritelerinin hesap verme sorumluluğunu sağlayan önemli mekanizmalardan biridir. Çünkü demokratik ülkelerde devletin şeffaf ve açık olmasının bir gereği olarak, plan ve program ve icraatlarıyla ilgili bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde vatandaşlara sunmak zorunluluğu bulunmaktadır. Kamusal kaynakların nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullanıldığını ve bu kullanımın sonuçları konusunda vatandaşlara gerekli bilgilerin sunulması şeffaflık sayesinde sağlanacak bir durumdur. Bu sürecin işlemesi halinde, yani kamu kurumları şeffaf ve açık oldukları ölçüde yönetenle yönetilenler arasında ki güven de artacaktır (Kalkan ve Alpaslan, 2009: 27).

Avrupa Kamu Yönetimi İlkelerinin yer aldığı SIGMA raporlarında açıklık ve şeffaflığın kamu yönetiminde iki önemli amacın elde edilmesini sağladıkları ifade edilmektedir. Bunlardan birincisi, kötü yönetim ve yolsuzluk riskinin azaltılması yoluyla kamu yararının korunması; diğeri de idari kararların dayanaklarını kamuya açıklayarak bu kararlardan zarar görenlerin haklarını aramalarına fırsat verilmesidir (OECD, 1999: 12).

Devletin güvenliğinin sağlanması ve diplomatik ilişkilerin yürütülmesi, özel hayatın ve ticari sınırların korunması gibi alanlarda gizliliğin gerekli ve önemli olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Bazen yönetimin tarafsız hareket edebilmesi, kamu yararını azami şekilde gerçekleştirebilmesi ve birçok işlemi üçüncü kişilerin tesir ve etkilerinden korumak için bazı hususları gizli tutması gerektiği savunulmaktadır (Eken, 1994: 29-30).

Demokratik yönetim, yöneten ve yönetilenler arasında işlemesi gereken karşılıklı hak ve özgürlükler temeline dayanmaktadır. Bu çerçevede şeffaflık, demokratik, katılımcı, etkin, verimli ve kaliteli bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulmasında önemli bir ilkedir. Dolayısıyla etkin, verimli, sorumlu ve şeffaf bir kamu yönetiminin meydana getirilmesinde yönetimde şeffaflık doğrultusunda yeniden yapılandırılması gerekmektedir (Eken, 2005: 113-114).

Bütün bunlara rağmen kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılık çoğu zaman kamu yönetiminin maruz kaldığı hastalık ve kötü uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Gizlilik bürokrasinin siyasi iktidar ve halk nazarında daha güçlü gözükme maksadıyla elindeki bilgi ve belgeleri saklamak; keyfilik, gereksiz gecikme ve katı kuralcılık, kırtasiyecilik, nepotizm, yolsuzluk, gibi kötü yönetim geleneklerinin ortaya çıkmasını önlemek ve memurların denetimden kaçma eğilimlerini teşvik etmektedir (Eken, 1994: 30-32).

Türkiye kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi yapısı, kararların başkentten alındığı, taşranın ise uygulayıcı olduğu, yerel yönetimlerin aşırı vesayete boğulduğu bir yapı yaratmıştır. Merkezin aldığı kararların taşrada meydana getirdiği uygulama zorlukları ise, sonuca odaklanmayı engellemiş ve merkezin kararlarına uyulduğu

izlenimi oluşturmak üzere daha çok zaman harcanmasına yol açmıştır. Kaliteyi geliştirmeye, performans ölçmeye, mali kaynakları etkin ve verimli kullanmaya, toplumsal talep ve beklentileri karşılamaya dönük çalışmalar zayıf kalmıştır. Mali kontrol ve denetim sistemleri ile hesap verebilirlik, merkezi bürokratik iktidarın beklentilerini tatmin etmek üzere oluşturulmuş ve biçimsel nitelikler taşımıştır (Eryılmaz, 2010: 38).

Aşırı merkeziyetçi yaklaşım beraberinde kırtasiyeciliği de getirmiş ve yönetimin işleyişi, hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesini engelleyen ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Aşırı kurallara bağlılık, işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel içerik kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, kamu görevlilerinde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmıştır. Eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuattaki aşırı ayrıntılı katı kurallar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmiş, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemiştir. Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği ve koordinasyon sağlanamamış, bazı kamu hizmetleri ortada kalmıştır (Yılmaz, 2007: 5).

Türkiye’de kamu yönetiminden kamusal hesap sorma, ancak hükümetler üzerinden seçimler yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu bile, askeri darbe ve müdahale yoluyla engellenmiştir. Yargısal yollarla hesap sorma ise, işlemeyen ve/veya işletilmek istenmeyen yargı sistemi nedeni ile sonuç vermemiştir. Hesap sormaya ilişkin davaların oldukça büyük bir kısmı zaman aşımına uğramış, hesap sorma girişiminde bulunan vatandaşlar ve hukukçular cezalandırılmıştır. Kamuya açıklamada bulunmak isteyen kamu görevlileri ya cezalandırılmış ya da bunların görevlerine son verilmiştir. Meslek örgütleri, yozlaşma ile suçlanan meslek mensuplarını koruma ve kollama yolunu seçmiştir. Vatandaşlar ve halk, kendisine hizmet edilen ve ona karşı sorumlu olunan bir odak değil, aksine, devlete ve dolayısıyla kamu yönetimine karşı ödevlerle donatılmış unsurlar olarak görülmüştür.

Yozlaşma; genel anlamda devlet sistemindeki bozukluğun yani kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili menfaat sağlamalarını ve her türlü ayrıcalıklı işlem yapmalarını ve özellikle kamu görevlerine yapılan atamalardaki kayırmacılık,

haksızlık ve yanlış uygulamaları ifade etmektedir. Ayrıca literatürde “Yozlaşma” kavramının karşılığı olarak bazı durumlarda “Yolsuzluk” ya da “Rüşvet ve Yolsuzluk” gibi kavramlar da kullanıldığı görülmektedir. Ancak yozlaşma kavramının ifade ettiği anlam “Yolsuzluk” veya “Yolsuzluk ve Rüşvet” kavramlarının ifade ettiği anlamdan daha geniş olup onları da içine almaktadır. “Yolsuzluk” terimi; maddesel kazanç için (örneğin rüşvet), ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemleri kapsamaktadır (Berkman, 1983 : 9).

Devletin görevlerindeki artış, bu görevleri yerine getiren kurum olan kamu yönetiminin yani bürokrasinin büyümesine neden olmuştur. Ayrıca devletin örgütsel (yapısal) özellikleri de devletin ya da kamu yönetiminin büyümesine neden olmaktadır. Bu büyüme ve eğilim hem örgütün sorumluluk ve yetki alanını genişletmek hem de sayısal olarak personel sayısını artırıp bütçe maksimizasyonu yolu ile bürokrasi örgütünün gücünü ve etkinliğini artırmak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yani bürokratik örgütün iktidar ve nüfuz kazanmak amacıyla, makam, prestij gibi kendisine tanınan imkanları kaybetmemek için bütçesini devamlı maksimize etmeye çalışması, bürokrasinin kamuya hizmet olan amacından uzaklaşarak, özel çıkar peşine düşmesine yol açmakta ve bu da çeşitli şekilde siyasal ve yönetsel yozlaşmanın ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Kazancı, 1972: 72).

Türkiye’de de yozlaşma ve yolsuzluklar, siyasal toplumsal, ekonomik ve kültürel alanın tüm yönlerinde ileri boyuta ulaşarak Türkiye’nin önemli sorunlarının başında yer almaktadır. Türkiye’de yozlaşma ve yolsuzluklar, 1980yılarında ki liberalizasyon politikaları süreci ve sonucunda artış göstererek, son yıllarda yaygınlık kazanmış ve hatta rüşvet, rant kollama, partililik, adam kayırma (kronizm) ve yağmacılık gibi bazı türleri olağan görünmeye başlamıştır. Yozlaşmanın yaygınlık kazanması sonucu, 1990’lı yılların başında yolsuzluk ve rüşvet iddialarını araştırmak üzere görevli bir devlet bakanlığı bile kurulmuştur (Bilgin, 1998: 195).

Kamu yönetiminin etkin, verimli, kaliteli, demokratik ve katılımcı ilkeler çerçevesinde oluşturulabilmesi için şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk ilkeleri ve kavramları çerçevesinde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Günümüzde

kamu yönetimi sistemi ve mekanizması eskiden olduğundan çok daha fazla karmaşıklaşmış ve uzmanlaşmıştır. Bu nedenle günümüzde kamu yönetiminin denetlenmesi için kamu yönetiminin klasik denetim yöntemlerine ek olarak yeni denetim yöntemlerinin devreye sokulması gerekmektedir. Nitekim Türkiye’de mevcut yargısal denetim sınırlı, geç işlemekte ve etkisizdir. Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yargının zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi mevcut yargı sistemi dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan denetim sistemlerinin (ombudsmanlık gibi) Türkiye’de kurulması gereklidir (Fendoğlu, 2013: 27).

Dolayısıyla kamu yönetimi ve vatandaşlar arasındaki sorunların çözümü konusunda dünyanın birçok ülkesine hızla yayılan ve gelişim gösteren ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de de kurulması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de, idarenin eylem ve işlemleri karşısında mağduriyet konularına ilişkin olarak “idari davalarda görülen artış ve yargı organlarının geç karar vermesi, vatandaşları haklarını koruma açısından mağdur duruma düşürdüğü gibi, hukuk devleti anlayışını da” olumsuz yönde etkilemektedir (Kestane, 2006: 137).

Yargı kuvveti dolaylı biçimde de olsa ve hatta takdir hakkını sınırlama yoluyla dahi olsa hiçbir biçimde yerindelik denetimi yapamamaktadır. Ancak bir işlem veya eylem hukuka uygun olsa dahi adaleti yeterince yerine getirmiyor olabilmektedir. İşte bu noktada ombudsmanlık kurumu devreye girmektedir. Bu durumda da ombudsmanlık kurumu, idari işlemin veya eylemin muhatabı olan kişi için en uygun çözümün, en uygun işlemin yapılmasını ve bir haksızlık, bir hata yapılmamasını sağlamaya çalışmaktadır ([http://www.turkhukusitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_100.htm)).

Buna bağlı olarak özellikle Hükümet ve bakanlarca yönetilen denetim tekniklerinin yetersiz kaldığı, yargılama sürecinin uzun süren ve pahalı bir süreç olması nedeniyle, adalete ulaşılması durumunda dahi geç kalınması gibi gerekçelerle tatmin sağlanamamaktadır. Diğer yandan idarenin kendini denetlerken taraflı davranarak kendini aklama yoluna gittiği, böyle olmasa dahi çoğu zaman denetim



yöntemlerinin sırf görevi yerine getirmek amacıyla yaptığı dolayısıyla tam anlamıyla ideal bir denetim faaliyetinin gerçekleşmediği görülmektedir (Eker, 2011: 569-570).

Bu bağlamda Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumu kurulurken, “kamuoyuna iyi tanıtılması; işlevi, katkısı ve faaliyetleri hakkında halkı bilinçlendirici konferanslar, televizyon ve radyo programları yapılması” önerilmiştir. Bu bağlamda kamuoyunun dikkatinin çekilmesi ve daha önemli bir husus olarak ombudsmanın “güvenilir, sağlıklı ve ilkeli bir kurum olarak çalışmalarına başlamasına özen göstermesinin gerekliliği” üzerinde durulmuştur. Ayrıca Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulduktan sonra da “kitle iletişim araçlarından verimli ve etkili bir şekilde yararlanması ve kamuoyunu gerçek ve yaptırımcı bir güce dönüştürmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Diğer yandan Türkiye’de kamuoyuna mal edilmiş ve vatandaşların güveni doğrultusunda işleyecek bir ombudsmanlık kurumunun yararları arasında; “masrafsız, az biçimci olması, idarenin bünyesine rahatça girebilmesi, hızlı ve verimli bir mekanizmaya sahip olması, vatandaşların şikayetlerinin yönetim organlarına taşınması” gibi nitelikler bulunmaktadır(<http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=35>).

#### **4.1.1.3. Bürokratik Yönetim Geleneği Mirası**

Her toplumun kendine ait bir sosyal hafızası mevcuttur. Bu bağlamda toplumların tarihleri boyunca geçmiş uygulamalarının kendilerine özgü bir siyasal ve bürokratik mekanizmayı oluşturduğunu söylemek mümkündür. Bu açıdan bakıldığında Cumhuriyet dönemi bürokratik yapısı, Osmanlı Devletinin yeni bir siyasal düzlemde devamı şeklinde ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet dönemi bürokratik yapısında Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinin izlerine rastlamak mümkün olmakla beraber Osmanlı bürokrasisinin devlet kurtarıcılığı rolü, Cumhuriyet bürokrasisinin yeni bir ulus yaratma rolü ile sürdürülmüştür (Şahin, 2007: 426).

Yönetim ve toplumun kültürel değerleri arasında bir ilişki bulunmaktadır. Yönetim yapı ve işleyişi, dayanışmacı-toplulukçu kültüre sahip toplumlar ve yarışmacı-bireyci kültüre sahip toplumlarda farklı biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Kültürün, yönetim üzerindeki etkisi irdelenirken, toplumdaki otorite ilişkileri ve

bunlar doğrultusunda şekillenen kültürel değerler ele alınmalıdır. Yurttaşların çoğunluğunda yönetime karşı çıkma eğiliminin olmaması ve devlete boyun eğme gibi güçlü bir geleneğin varlığı, yurttaş gereksinimleri doğrultusunda bir yönetimin ortaya çıkmasını güçleştirmektedir.

Türkiye'nin toplum yapısı ve kamu yönetimi dikkate alındığında otoriterlik ve otoriteye boyun eğmenin farklı boyutları vatandaşların günlük yaşantısında ve yöneticilerin günlük davranışlarında güçlü bir şekilde gözlemlenmektedir. Türk kamu yönetiminin patrimonyal bürokrasi adı verilen bu özelliği devletin kutsiyeti inancı ile birleşince hata yapmayan yönetici ve hata kabul etmez yönetim anlayışı eleştiriye dahil tahammülü olmayan yönetim yapısını kökleştirmektedir (Emre, 2003: 481-486).

Türkiye'de bürokrasinin sorunları iki kategoride incelenebilir, örgütsel sorunlar ve işlemsel sorunlar. Örgütsek sorunlar arasında merkezizetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk sayılabilir. İşlemsel sorunlar olarak da kuralcılık, sorumluluktan kaçınma, yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, işlemlerin araçlar yoluyla yürütülmesi gösterilebilir. Yetki ve sorumlulukların merkezde ve hiyerarşik olarak üstte toplanmış olması, yönetim işlevini halktan uzaklaştırmaktadır. Türk kamu yönetimi bu hali ile yerinden yönetim, sivilleşme ve katılıma fazla yatkın olmadığı ve bunun sonucu olarak yavaş işlediği şeklinde görüşlerin doğruluğunu ön plana çıkarmaktadır (Eryılmaz, 2004: 302-303). Türk kamu yönetiminin karakteristik bu özellikleri ve tablo ombudsman uygulamasının performansını ve kurumsal etkinliğini doğrudan etkilemektedir. Ombudsman tarafından verilen tavsiye kararlarına uyulması noktasında kamu personeli veya kurumsal yönetim kamu yönetiminin kökleşmiş bu özellikleri nedeni ile çekingen davranabilmekte ve bu kararlara olumsuz bir refleks sergilemektedir.

Cumhuriyet tarihi kamu yönetimi açısından hiç bitmeyen bir reform süreci olarak görülse de son 10 yılda geçmiş ile bağlarını koparan çok köklü ve nitelikli değişimler yaşanmıştır. Bu reformları motive eden unsurlar çok çeşitli ve birbirinden bağımsız olsa da temel gerekçenin kurumsal mantıklarda meydana gelen köklü

farklılaşmaların olduğunu siyasi figürlerin beyanlarından anlayabiliriz. Örneğin, 2014 yılında Başbakan olan Ahmet Davutoğlu partisinin 98. Genişletilmiş İl Başkanları Toplantısında “Eski Türkiye buydu. Devlet mutlak kendini gösterirdi “Ben buradayım” diye (<http://www.milliyet.com.tr/genisletilmis-il-baskanlari-toplantisi-ankara-yerelhaber-440473>). Bir huzuruma gelsin şu vatandaş, bir hesap sorayım, bakayım gerçekten doğdu mu öldü mü, boşandı mı ne yapıyor? Yeni devlet halkının hizmetinde ve emrindeki devlettir, vatandaşın devletidir. Yeni Türkiye bu. Artık devlet amir, vatandaş memur olmayacak; vatandaş amir devlet ise o amire tabi memurdur.” şeklinde ifade ettiği durum kamu yönetimi kurumsal zihniyetindeki değişimin veya değişim isteğini en iyi anlatan fikir beyanlardandır.

#### **4.1.2. Küresel Gelişmelerden Kaynaklanan Gerekçeler**

Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasında içsel gerekçeler olarak saydığımız kamu yönetimi sisteminden kaynaklı gerekçeler kadar önemli bir diğer etken de küreselleşme sürecinde yapılanmış uluslararası örgütlerin etkisidir.

Nitekim 20. Yüzyılın başlarından sonra, uluslararası sistemin temelinde değişimler meydana gelmiş ve özellikle iki dünya savaşının sonrasındaki süreçte, Vestfalya (Westphalia) sistemi ile ortaya çıkan ulus devletlerin uluslararası sistemin temel egemen aktörü olması durumu değişerek ulus devletler dışındaki aktörlerinde uluslararası politikanın temel belirleyicileri olmuştur. Bu bağlamda günümüzde uluslararası örgüt ve kuruluşlar, dünya siyasetinin şekillenmesinde ve yürütülmesinde rol oynayan önemli yapılanmalardandır.

Dünya sistemindeki ulus devletlerin tek aktör olmaktan çıkıp egemenliğini uluslararası örgüt ve yapılanmalar ile paylaşması devletlerin kamu yönetimlerini dönüştürücü bir etkiye sebep olmuştur. Bu çerçevede iktisadi etkinliği gözetken, özel sektör mantığına sahip, piyasa kurallarına göre hareket eden, sermayenin önündeki engelleri ortadan kaldıracak şekilde düzenleme yapan bir devlet modeli oluşturma girişimleri başlamıştır. Bu çaba içerisinde Dünya Bankası, IMF, Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü ve OECD gibi Uluslararası örgütler ve kuruluşlar aktif rol

oyunmuşlardır (Zengin, [kamyon.politics.ankara.edu.tr/bülten/belgeler/01.pdf](http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bülten/belgeler/01.pdf), 14.01.2016).

Avrupa Birliği olarak farklı bir aşamaya girmiş bulunan Avrupa ülkelerinin örgütlenmesi ise uluslararası örgütlenmeye çok gelişmiş bir boyut kazandırmış, üye devletlerin ve üyeliğe aday ülkelerin hukuksal, ekonomik, sosyal, kültürel ve nihai olarak da siyasal yapılarını benzeştirmeyi ve bütünleştirmeyi amaçlayan ulusüstü yetkilerle donatılmıştır. Zira AB, üye ve üyeliğe aday ülkelerin yönetim sistemlerini değiştirme ve benzeştirme konusunda doğrudan bir etkiye sahip olmasa da AB topluluk müktesebatından doğan yükümlülüklerin layıkıyla yerine getirilebilmesi için ilgili ülkelerin kamu yönetimi örgütlenmelerini nasıl dizayn etmeleri gerektiği konusunda yayımlanmış olduğu ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri, çeşitli zirvelerin sonuç bildirgeleri gibi pek çok uluslararası belgeyle önemli bir etki gücüne sahip olmaktadır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 12).

#### **4.1.2.1. Avrupa Birliği**

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasının uluslararası örgütlerce desteklenmiştir. Bu örgütlerden en çok öne çıkanı Avrupa Birliği’dir. 1995 yılında Gümrük birliğine üye olmasıyla Türkiye’de yargı mekanizmalarının hantallığına dikkat çekilmiş ve yönetim dışında yer alacak bağımsız bir mekanizmanın gerekliliği üzerinde durulmuştur (Sezen, 2001: 83-84).

Avrupa Birliği, kendisine üye olmak isteyen aday ülkelerden Kopenhag, Madrid ve Lüksemburg gibi zirvelerde ve Maastricht gibi antlaşmalarda kabul ettiği üyelik şartlarını ve kriterlerini benimsemeleri yolunda direktifler vermektedir. Bu direktiflerin aday ülkeler tarafından ne derecede uygulandığını belirlemek için düzenli Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB) ve İlerleme Raporları ile aday ülkelerin AB’ne üyelik sürecinin değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Nitekim bir AB aday ülkesi olarak Türkiye de AB müktesebatını benimseyebilmek ve kendi hukuksal, siyasal ve yönetsel yapısına dahil etmek için idari kapasitesini geliştirmeye çalışmaktadır. Bu çerçevede AB’nin Türkiye’den

aciliyet ile yapılmasını ve kurulmasını istediği oluşumlardan biri de bir ombudsmanlık kurumunun tesis edilmesidir (Doğan, 2014: 255).

Avrupa Komisyonu, 2005 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda "kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve suiistimalin ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle, Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsmanlık) oluşturulması" hususunda vurgu yapmaktadır ([http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf)).

Türkiye 2008 yılı İlerleme Raporu'nda da Türkiye'de bir ombudsman sisteminin halen kurulmaması eleştirilmektedir ve söz konusu raporda, "ombudsman sisteminin yokluğunda, insan haklarına saygı, özgürlükler, hukuk ve adalet bağlamında merkezi ve yerel düzeyde verilen idari kararlara karşı yapılan şikâyetlerin soruşturulması için yargı yoluna gitmekten başka çare kalmadığını ve Ombudsman yoluyla bir tetkik mekanizmasının kurulmasının, hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ile bireysel hakların korunmasıyla toplumun değişik kesimleri arasındaki gerilimin yatıştırılmasına yardımcı olacağı uyarısı yapılmıştır (Şafaklı, 2009: 164).

Türkiye'de bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulduktan sonra sistemin mevcut hali ve eksikliklerine ilişkin Avrupa Komisyonu 2012 İlerleme Raporu'nda da şu ifadelerle yer verilmiştir ([http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012\\_ilerleme\\_raporu.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf)): "Avrupa Ombudsmanı ve diğer Ombudsmanlarla yapılan istişarelerden sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14 Haziran 2012'de kabul edilmiştir. Bu Kanun, Kurumun TBMM'ye karşı sorumluluğunu ve kimsenin bu Kuruma talimat verememesini temin etmektedir. Türkiye'de ilk Kamu Başdenetçisi seçimi Kurumun güvenilirliği açısından büyük önem taşımaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun, resen soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Özellikle Kurumun sorumluluk alanına nelerin gireceğine kimin karar vereceği ve bunun dayanağının ne olacağı bakımından bu hükmün uygulanması önem arz etmektedir. Kanun mevcut haliyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun herhangi bir karar alma sürecini düzenlememektedir,

ancak, bu konunun Kurul tarafından kabul edilecek bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Kurumun yetki ve bağımsızlığı açısından bu karar alma sürecinde son sözün Kamu Baş Denetçisine bırakılması büyük önem taşımaktadır”.

Görüldüğü üzere Avrupa birliği, Kamu Denetçiliği Kurumunun üye bir devletin kamu yönetimi mekanizmasında olması ve görevini yapması konusundaki hassasiyetini her fırsatta belirtmiştir. Bu mekanizmanın varlığı ve işlevini yerine getirmesi Avrupa Birliği’ne üyelik sürecini olumlu bir şekilde etkileyecektir.

#### **4.2. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Etkinliğinin Unsurları**

Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliği tartışmasındaki temel ilişki idari yargı olan ilişkisinin analiz edilmesidir. İdari yargı geleneğinin çok eskilere dayalı olan ve güçlü hukuksal kökleri olan idari yargının mevcudiyetinde Kamu Denetçiliği sisteminin etkinliğinin incelenmesi idari yargı sisteminin yapısal analizine gerek duymaktadır.

İdari yargı ile ilişkiler dışında kurumun yapısal özelliklerinin toplumsal dokuya nasıl temas ettiği ve kamuoyu ile ilişkilerde kurumun etkinliğinde üst sıralarda yer alan unsurlardır.

##### **4.2.1. İdari Yargı ile İlişkisi**

İdari kararların yargı yolu ile denetlenmesi hukuk devletinin getirmiş olduğu bir zorunluluktur. İdare’nin, tasarruflarının ve özel şahıslarla arasında meydana gelen anlaşmazlıkların bağımsız mahkemelerde çözülmesi vatandaş açısından önemli olmakla birlikte devletin hukuk devleti kimliği açısından da önemlidir (Kuluçlu, 2006: 7).

Yargısal denetimle kamusal etkinliklerden doğan, bireyin yararlarını zedeleyici tutumlar, yansız ve bağımsız kurumsallaşmış bir kamu otoritesi olan yargı erki tarafından sorgulanmaktadır. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devletinin hayati bir gereğidir. Kendini hukuk kuralları ile bağlı sayan bir devlet, bağımsız yargı organınca denetlenmeyi de kabullenmek zorundadır. Kişisel fayda çekişmelerinden ülke genelindeki toplumsal düzene kadar yargının nesnel terazisinde

tartılarak dengelenmeye çalışılan adalet duygusu, hukuk devletinin varlığını dayandırdığı temeldir (Akıncı, 1999: 89).

Hukuka bağlı bir idari yapının kurulması için en etkili yöntem yargısal denetimdir. Türkiye’de köklü bir idari yargı sistemi vardır ve adli yargı sisteminden farklı olarak idari denetim yapmaktadır. İdarenin denetlenmesinde ayrı bir yargı sisteminin varlığı denetimin özünü etkileyen bir unsurdur. Anayasa Mahkemesi, 28.02.1989 tarihli ve E:1988/32; K:1989/10 sayılı kararında bunu açık bir şekilde belirtmiştir(<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20203.pdf>).

“Yargı ayrılığı, yargı organlarının görev alanları ve yapı türleri yönünden nesnel ayrılıkları yanında bu organlarda görev yapacak hakim ve savcılarının öğretim-  
eğitimleriyle yetişme düzenleri bakımından ayrılıklarını, uzmanlıklarını da gerekli kılar. Atanma ve özlük işlemlerinin aynı kurulca gerçekleştirilmesi, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun Yargıtay üyeleri gibi Danıştay üyelerinin dörtte üçünü de seçmesi yargı birliğinin benimsendiğini göstermez. Asıl olan görevlendirme yöntemi ve yetkisi değil, görevlendirilecek olanın nitelik ve uzmanlığı, yargı alanının ayrılığıdır. Bunlar olunca yargı birliğinden söz edilemez. Anayasa’nın 140. Maddesindeki adli ve idari yargı Hakim ve savcılar ayrımının adli ve idari yargı ayrımına dayandığı Anayasa’nın yüksek mahkemelerle ilgili 154. Maddesinde Yargıtay’ı adliye mahkemeleri, 155. Maddesinde de Danıştay’ı idari mahkemeleri için son inceleme mercii olarak göstermesiyle bellidir. Anlaşılmaktadır ki, kuruluş ve yapılanma sürecine göre, ilk derece mahkemelerinden yüksek mahkemelere doğru, adli ve idari yargı ayrımı benimsenmiş, korunmuş ve geliştirilmiştir. Bu belirgin oluşumu, Anayasa’nın Uyuşmazlık Mahkemesi ile ilgili 158. Maddenin içeriği de doğrulamaktadır. ... yargı yetkisine bağlı olarak yargı erkinin anayasal bütünlüğü doğal bir sonuçtur. Yargı bütünlüğü, öbür erkler, yasama ve yürütme gibi klasik ve evrensel bir ayrım içinde söz konusudur. Her erkin kendi içinde ayrımları gibi yargının da görev alanları değişikliğine göre değişik türleri olabilir. Adli ve idari yargı ayrımı, bu alanlarda yetişerek deneyim kazanmış, uzmanlaşmış hakim ve savcılar gerekli kılmaktadır. Adli ve idari yargı ayrımı, yasalardaki birlikteliğin etkisiz kılamayacağı biçimde köklü ve yaygındır. İşlevleri kapsamındaki konuların

ayrılığı, yargılama düzenlerinin dayandığı esasların değişikliği, kimi özgün kuralların varlığı, bu ayrımı zorunlu kılmış, tarihsel gelişimin sonucu olarak ortaya çıkmış ve Anayasal gelenek haline gelmiştir. Adli ve idari yargı hakim ve savcılarının birbirleri yerine görevlendirilmesi uygun bulunsaydı Anayasa’da bu olanağı tanıyan kurallara yer verilirdi. Bu olgular gözetildiğinde yargı ayrılığı ilkesinin Anayasa’ca benimsendiği duraksanamaz. Adli ve idari yargı yolu ayrımı, uyuşmazlıklara uygulanan kurallardan değil, anlaşmazlığın kaynaklandığı esaslardaki ayrılıklardan ileri gelmektedir. Bu nedenle adli yargı alanındaki uyuşmazlığın idari yargı hakimine, idari yargı alanındaki bir uyuşmazlığın adli yargı hakimine gördürülmesi sonucunu doğuracak, savcılar da aynı biçimde görevlendirmeye elverişli bir düzenleme Anayasa’nın öngördüğü yargı ayrılığı ilkesiyle çelişecektir. Böylece benimsenen yargı ayrılığının anayasal bir ilke olarak konulması ve buna uyulması zorunluluğu açıktır. Anayasa’nın 154. maddesinin, Yargıtay üyelerinin, birinci sınıfa ayrılmış adli yargı hakim ve cumhuriyet savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından, 155. maddenin de Danıştay üyelerinin dörtte üçünün, birinci sınıf idari yargı Hakim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından seçileceğini bildirmesi adli ve idari yargı ayrımı temel alınarak uygulamaların yapılacağını göstermektedir. Yargı ayrılığı ilkesinin doğal sonucu olan bu seçim kuralları, Anayasa’nın benimsediği ikili yargıyı kanıtlamaktadır.”

Türkiye’deki idari yargı sisteminin temel özelliklerini şu şekilde sistematize edebiliriz (Gözübüyük ve Tan, 1999: 22-23);

- İdari yargı sistemi kuramsal dayanağını Anayasa’dan almaktadır.
- İdari yargı sistemi Danıştay şeklinde örgütlenmiştir.
- İdari yargı sisteminde “genel görev” ilkesi uygulanmaktadır.
- İdari yargının görev alanı geniş tutulmuştur. Hem idari işlemin iptali hem de işlemle ilgili zararın tazmini idari davaya söz konusu olmaktadır.
- İdari yargı düzenindeki ilk derece yargı yerleri mahkeme niteliğindedir ve bu mahkemeler genel görevlidir.
- İdari yargı alanında “Danıştay” ve “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi” olmak üzere iki özel görevli yüksek mahkeme vardır.



Türkiye’de idari yargının varlık nedeni idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesinde uzmanlık ilkesinden yararlanılmasıdır. İdarenin işlemlerinin daha etkili bir şekilde denetlenmesi bunun için uzmanlaşmış bir yargı kolunun etkin bir şekilde işlemesi ile mümkündür. İdari yargı denetiminin temel işlevi ise bireyleri ve toplulukları idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden korumasıdır (Günday, 1997: 347).

Ombudsman sistemi ile idari yargı ilişkisi başlığı altında tarihsel olarak ilk gözüme çarpan ülke ve sistem Fransa’dır. Dünyada başarılı bir idari yargı sistemi oluşturarak uygulamaya koyan ülke olarak üz kazanan Fransa’da idarenin idari yargı dışında ombudsman sistemi ile de denetlenmesi tartışmalı bir süreç geçirmiştir. İdari yargı sisteminin başarılı bir şekilde işlediği Fransa’da idari yargı dışında bir denetim olan ombudsmanın gereksiz bir uygulama olacağı fikri hakimken ombudsman sistemi Fransa’nın kendi siyasal yapısına uyarlanmıştır. Bu uyarlama neticesinde ortaya çıkan Mediator (arabulucu) ortaya çıkmış ve uygulanmaya başlanmıştır. Mediator’un başarılı uygulamaları kuruluş aşamasındaki varlık tartışmasına son vermiştir.

İdari yargı sisteminin güçlü olduğu Fransa’daki bu başarılı uygulama idari yargı sistemine sahip olan diğer ülkelere de örnek teşkil etmiştir. Bu başarı hikayesi idari yargı sisteminin olması ve işlemesinin idarenin farklı denetim yöntemleriyle denetlenmesine engel teşkil etmediği mesajını vermiştir. Çünkü kamuoyunun desteğini alan, basınla işbirliği içinde olan, bağımsız bir ombudsmanın hukuka uygun hareket eden idare idealinde çok güçlü bir faktör olduğu konusunda dünya çapında görüş birliği oluşmuştur (Tutal, 2014: 237-238).

Hikmet Sami Türk’e göre Kamu Denetçiliği sistemi idari yargı sisteminin tamamlayıcısıdır. Anayasaya göre idari yargı, idarenin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk açısından denetler. Eğer bir idari işlem ve eylem hukuka uygunsa idari yargının yapabileceği bir şey yoktur. Ancak hukuka uygunluk halinde de çok farklı durumlar ortaya çıkabilir. Bu aşamada Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapması gereken farklı çözümler ortaya koymaktır. Bu anlamda Kamu Denetçisi idari yargının tamamlayıcısı niteliğinde işlem yapmaktadır. İdari yargının inceleme

yaparken göz önünde bulundurmadığı hususları dikkate alarak çözüm aramaktadır (KDK, 2014: 62).

İdari yargı sisteminin tamamlayıcısı olduğu konusunda tereddüt bulunmayan ombudsmanlık sisteminin idari yargı ile olan en önemli ilişkisi idari yargının yükünün hafifletilmesi olgusudur. Kuşkusuz ki idarenin işlem ve eylemleri karşısında hakları ve menfaatleri ihlal edilen vatandaşların bu işlem ve eylemler karşısında en güvenilir ve tercih edilen yöntem olarak idari yargı ağırlığını korumakta olduğu kesindir. Ombudsman denetiminin bu süreçteki en büyük katkısı idarenin eylem ve işlemlerinde tespit ettiği haksızlıkları ve kötü yönetim olgusunu idare ile temasa geçerek geri aldırarak veya düzeltmek şeklinde ikna yollarını kullanarak idari yargıya gidecek süreci kaynaktan kesmektir.

İdari yargı üzerindeki iş yükü, sadece özen eksikliğine bağlı hukuksal kararlardaki isabet oranının azalmasına neden olmakla kalamamakta, davaların makul bir sürede sonuçlanmasını engelleyerek idari işlemin devamlılığı konusundaki belirsizlikle kamu hizmetlerinin kalitesinin düşmesine neden olmaktadır (Tutal, 2014: 244).

Ombudsman, müfettiş, hakim veya mahkeme değildir. Hukukçu olması zorunlu değildir. Ancak kamu yönetiminin işleyişini çok iyi bilmesi ve sorun çözme yeteneğine sahip olması gerekmektedir. Ombudsman yargıya alternatif olarak kurulmamaktadır. Bazı kesişmeler olsa bile görev alanları farklı olduğundan, kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun, hukuka tamamen saygılı kişilerdir. Kişilikleri topluma güven telkin eder, sözleri, raporları kamuoyunda ve basında ilgi uyandırır (Akın, 1998: 524).

Yargı yerleri ve yargıçlardan farklı yanlarını daha iyi anlayabilmek için Ombudsman kurumunun belirleyici özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz;

- Genellikle yasa ile kurulur.
- Parlamento tarafından seçilir.
- Parlamento'nun bir temsilcisi olarak yönetim üzerinde parlamento adına denetim yapar. Arkasında parlamento'nun desteği vardır.

- Yönetim dışında yer alır.
- Yasama ve yürütme organlarından bağımsız olarak çalışır.
- İşlevsel anlamda özerkliğe sahiptir.
- Halk tarafından kolayca bulunabilir. Başvuru daha az biçimsel ve ucuzdur.
- Hiçbir makam ombudsmana görevi ile ilgili olarak emir veremez, telkinde bulunamaz.
- Ombudsman tarafsızlığı, uzmanlığı, saygınlığı tartışılmaz olan kişiler arasından seçilir.
- Temel değeri ve ilkesi verimlilik (Şahin, 1998: 8).

Bunlarla birlikte, Ombudsman kurumu kararlarının sadece tavsiye kararı hükmünde olması, ombudsmanın mahkemelere gerçek bir alternatif olmasını sağlamaktadır. O halde, bu durum, tersine ombudsmanın güçlü yanı olabilir. Daha da önemlisi, ombudsman basın toplantısı yapabilir veya halka açık olarak konuşma yapabilir. Bu daha ziyade bağımsızlık ve tarafsızlık ihtiyacı ile ilgilidir ve bu enstrüman potansiyel ihlal edicileri vazgeçirmek suretiyle ombudsmanın elini kuvvetlendirir (Şahin, 2010: 136).

Ombudsmanın etkinliğini artıran faktörler, onun şahsi karakteri, tarafsızlığı, halkın ona ulaşılabilirliği, finansal kaynaklar, bağımsızlığı, hükmetme alan gücü, toplum ve hükümet kuruluşlarının kendisine duyduğu saygı, demokratik hükümet ve uluslararası kuruluşlarla yardımlaşmadır (Şahin, 2010: 136). Bu özellikler ise ombudsmanlık kurumunun yargıya alternatif olabileceğine dair ipucu vermektedir.

İdari yargıya başvuru prosedürlerinin çok karmaşık ve pahalı olması ve idari yargı yerlerinin iş yükünün ağır olması gibi etkenler göz önüne alındığında ve biraz önce bahsettiğimiz Kamu Denetçiliği Kurumu'nun örgütsel avantajları ve usul basitliği gibi sebepler vatandaşları idari yargı yerleri dışındaki alternatiflere yönlendirmektedir. Ancak idarenin hizmet sunumunda alan ve konu çeşitliliği, iletişim araçlarının zenginliği, ülke nüfusunun artması ve vatandaşlık bilincinin gelişmesi gibi sebepler vatandaşın idari yargı yerlerine gitme oranlarını yine de arttırmaktadır.

İdari yargı sisteminin yüksek mahkemesi olan Danıştay'ın son yıllardaki dosya işlem istatistiklerini verdiğimiz tablomuzu incelendiğinde idari yargıdaki iş yükünün artışta olduğu gerçeği açık bir şekilde görülmektedir.

#### **4.2.2. Diğer Denetleme Kurumları İle İlişkisi**

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması ve yasal mevzuat hazırlık sürecinde en çok eleştirilen noktalardan birisi Türk kamu yönetiminde denetim görevi gören oldukça fazla kurum mevcut iken Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulma girişiminin gereksiz olduğu yönündeydi. Daha önceki bölümlerde Türk kamu yönetiminde etkin çalışan denetim işlevi gören kurumların yapısal özellikleri anlatılmıştı. Burada ise gerçekten Kamu Denetçiliği Kurumunun diğer denetim kurumlarından farkı olup olmadığı karşılaştırmalı olarak incelenecektir.

##### **4.2.2.1. Devlet Denetleme Kurulu İle İlişkisi**

Türk kamu yönetiminin örgütsel yapısı içerisinde denetim işlevi gören kurumlardan biri olan Devlet Denetleme Kurulu'nun varlığı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faydaları konusunda önem arz etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gereksizliği konusunda görüş bildirenlerin çoğunluğu Devlet Denetleme Kurulu var iken Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gereksiz olduğu görüşündedirler. Bu çerçevede bu başlık altında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hangi açılardan fark yarattığını ve bu farkın yeni bir örgüt kurulmasını gerektirecek önemde olup olmadığı tartışılacaktır.

Harekete geçme yönünden incelemeye başlarsak Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'nın izniyle harekete geçmektedir. Ancak istisnai olarak vatandaşlardan gelen şikayetler ve gazetelerde herhangi bir idareye karşı yazılan tenkit kupürleri de kurulun harekete geçmesine yön veren unsurlardır. Her ne kadar harekete geçme konusunda son söz Cumhurbaşkanı makamında olmakla birlikte Kurul, inceleme, araştırma ve denetim yapılacak alanın belirlenmesinde yardımcı bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla Kurul, idarenin işleyişinin iyileştirilmesi ve

gözetilmesi konusunda Cumhurbaşkanına yardımcı bir mekanizmadır, vatandaşın kişisel şikayetlerine açık değildir (Gürleş, 2010: 71).

Görev alanı konusunda ise iki denetim mekanizması da benzerlik gösterse de Kamu Denetçiliği Kurumu inceleme ve denetleme sahası daha geniş bir özellik göstermektedir. Şöyle ki, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ve re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri dışındaki bütün idari işlem ve eylemleri Kamu Denetçiliği Kurumunun görev çerçevesi içerisinde kalmaktadır.

Hazırladıkları rapor açısından da Kamu Denetçiliği Kurumunun gücü Devlet Denetleme Kurul'una göre daha fazladır. Devlet Denetleme Kurulu, herhangi bir inceleme, araştırma ya da denetlemenin sonucunda o çalışmayla ilgili raporu hazırlar ve bunu Cumhurbaşkanına sunar. Rapor Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Başbakanlığa ve ilgili kurumlara gönderilir. Kamu Denetçiliği Kurumunda ise daha önce bahsedildiği üzere yürütülen faaliyetlerin ve önerilerin kapsadığı yıllık raporlar hazırlanarak Karma Komisyona sunulmaktadır. Karma Komisyonda özetlenen rapor Genel Kurul'da görüşülmek üzere Meclis Başkanlığına sunulmaktadır. Rapor ise Genel Kurul'da ivedilikle görüşülür. Ayrıca yıllık rapor Resmi Gazete'de yayımlanarak kamuoyuna da duyurulmaktadır.

Görüldüğü üzere hem onay süreci hem de yayım süreci olarak kamuoyu ve idareler açısından güç algısı olarak iki kurum arasında fark dikkate değerdir. İdarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ve bu sayede bireysel taleplerin yerine getirilmesinde Devlet Denetleme Kurulu'nun herhangi bir katkısı yoktur. Devlet Denetleme Kurulu'nun hukuki statüsü göz önüne alındığında tek işlevinin Cumhurbaşkanı'nın 1982 Anayasasının 104 üncü maddesi ile verilen yürütme ile ilgili yetkilerin kullanılmasında önemli bir araç olmaktan öte bir fonksiyonu bulunmamaktadır (Doğan, 1998: 240).

#### 4.2.2.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu İle İlişkisi

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1 inci maddesi incelendiğinde bu kanunun kamu görevlilerinin uymaları gereken ilkeleri düzenlemekte olduğu anlaşılmaktadır.

5176 sayılı Kanun'un 1 inci maddesinde görüleceği gibi (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf>) "Bu kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetmek gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek gibi etik davranış ilkelerini Kamu Denetçiliği Kurumu ile yapılan karşılaştırmaya başlamadan amaç bakımından çok farklı iki kurumsal yapının karşılaştırıldığı anlaşılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş gerekçesi ve Kurumun amacı ile karşılaştırıldığında çok farklı alanlarda görev yaptığı anlaşılmaktadır. İki kurumun amaç konusundaki farklılığından ayrı kapsamları ve incelediği konular ile ilgili de çok farklılık bulunmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile ilgili kanun hükümleri Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri, Bakanlar Kurulu Üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında uygulanmaz. 5176 sayılı Kanun ile uygulana sistemde istisna kapsamının bu kadar geniş tutulması eleştirilere açık bir alan oluşturmaktadır. Karşılaştırma yöntemi ile Dünya örnekleri incelendiğinde yargı mensuplarının bu sistemin dışında tutulması genel anlamda doğal karşılanmaktadır. Ancak Dünya genelinde siyasi ve askeri yapının bu sistemin içinde olduğu bilinmektedir. Nitekim Avrupa Birliği Düzenli Raporlarında etik yapılanma ile ilgili çalışmalar takdir edildikten sonra geniş kapsamlı istisnalar eleştiri konusu olmuştur. Özellikle son yıllardaki raporlardaki ortak eleştiri vurgusu siyasal sistem içindeki etik yapılanmanın olmayışı şeklindedir. Dolayısıyla etik kültürün daha geniş bir alanda yerleşmesi için toplumun ana eksenini oluşturan siyaset alanın da çağdaş etik yapılanmanın merkezine alınması gerekmektedir (Karaca, 2012: 88-90).

Görüldüğü üzere denetim alanının kapsam genişliği açısından Kamu Denetçiliği Kurumu daha geniş bir alana denetim nüfuz ettirmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kapsam dışında bıraktığı Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin, yargı organlarının, üniversite mensuplarının eylem ve işlemleri de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı içine girmektedir (Odyakmaz, 2013: 11).

Tarihsel açıdan bakıldığında dünya genelinde ombudsmanlık deneyimlerinin 200 yıllık bir geçmişi olmasına rağmen Etik Kurullar ise daha yeni mekanizmalardır. Ombudsman kurumlarının varlığına rağmen Etik Kurullarının oluşumu dikkate değer bir husustur. Bunun temel sebebi aslında ombudsmanların ağırlıklı olarak denetime odaklanmasıdır. Bu denetimin ise mevzuat ve hakkaniyet gibi olgulara dayanılarak yapılmasıdır. Etik kurullar ise daha evrensel insani ilkeler ve standartlara uyumu kontrol eden ve bu ilkeler çerçevesinde bir yapı oluşumu için çalışan mekanizmalardır (Karaca, 2012: 105).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun tek yaptırımı etik olmayan davranışın Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulmasıdır. Anayasa Mahkemesi'nin 04/02/2010 tarihli E:2007/98 ve K:2010/33 sayılı kararı ile Kurulun kararlarının Resmi Gazeteden duyurulması durumu sonlandırılmış ve Kurulun kararları yalnızca kendi web sayfasından duyurulabilecektir. Kurulun kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmasına son verilme nedeni ise idari yargı denetimine açık olan ve yargısal kesinlik kazanmayan kararların Resmi Gazetede yayımlanmasının temel hak ve özgürlükler, insan onuru ile kişinin hak ve hürriyetinin önemli ölçüde zedelenmesine yol açacağıdır. Ancak kurumun web sayfası incelendiğinden en son yayımlanan karar 2010 yılına ait bir karardır ve Kurumun bu tarihten sonra kamu görevlileri ile ilgili bir karar almadığı anlaşılmaktadır. Bundan yola çıkarak kurulun artık sadece eğitici (eğitim veren, konferans ve seminer düzenleyen) bir kurum kimliğine büründüğü söylenebilir. Bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırırken kurumun kurulduktan sonra kurumsal yapısının hangi güçlülükte olduğunun da değerlendirilmesi gerekmektedir (Sayan, 2004: 342).

#### 4.2.2.3. T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu İle İlişkisi

Kamu Denetçiliği Kurumu'na benzetilen bir diğer mekanizma da Dilekçe Komisyonudur. Dilekçe Komisyonu, parlamenter denetimin bir parçası olarak dilekçe hakkı kapsamında vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar tarafından yapılan başvuruları ilgili mevzuat çerçevesinde incelemekte ve başvurulara ilişkin ulaştığı sonuçları ilgili idareler nezdinde uygulamasını takip etmekte ve önerilerde bulunmaktadır([https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet\\_raporlari/faaliyet\\_raporu\\_2013.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2013.pdf)).

1982 Anayasası ile sağlanan dilekçe hakkı sayesinde vatandaşlar kamu kurum ve kuruluşlarından kaynaklanan şikayetlerini ilgili birimlere ve T.B.M.M.'ne dilekçe yazmak suretiyle iletebilmektedirler. Başvuruların konusu yasal bir hakkın muhafazası, kamu yararını ve kişisel haklarını ilgilendiren herhangi bir problem olabilmektedir (Atay, 1999: 75).

Öncelikle Kamu Denetçiliği Kurumu ile Dilekçe Komisyonu arasındaki temel fark sorun çözme yöntemi konusunda göze çarpmaktadır. Dilekçe Komisyonu'nun sorun çözme özelliği bulunmamaktadır. Vatandaşlardan gelen şikayetleri ilgili birimlere aktarma vazifesi görmektedir. Yani bir başvuru masası şeklinde çalışma prensiplerine sahip bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise gelen şikayetleri çözmek üzere ayrıntılı bir şekilde inceleyen ve sonuçlandırdığı şikayetlerin uygulanmasını yakından takip eden bir mekanizmadır (Şengül, 2007: 130).

Ayrıca Dilekçe Komisyonu üyeleri aynı zamanda T.B.M.M. üyeleri oldukları için yaptıkları görev ikincil bir görev olmaktadır. Yani Komisyon üyeleri aynı anda iki görev yürütmektedirler. Oysa Kamu Denetçiliği Kurumu parlamentodan bağımsız olarak tek bir amaç etrafında görev yapmaktadırlar. Kamu Denetçileri görevleri süresince kamu veya özel herhangi ek bir görevde bulunamazlar (Esgün, 1996: 255).

Yapılan yapısal ve işlevsel karşılaştırma sonucunda T.B.M.M. Dilekçe Komisyonu Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir alternatifi olamayacak kadar farklı



niteliklere sahiptir. O yüzden Dilekçe Komisyonu'nun varlığı Kamu Denetçiliği Kurumu'nu gereksiz bir konuma itmemektedir.

#### 4.2.2.4. T.B.M.M. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ile İlişkisi

Kamu Denetçiliği Kurumu ile karşılaştırılan diğer bir denetim birimi de T.B.M.M. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'dur. Yasama organı adına denetim yapan bir birim olan T.B.M.M. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, insan haklarının korunması ve her vatandaşa daha özgür bir sosyal ortamda yaşayabilmesi için 1990 yılındaki 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile kurulmuştur (Şengül, 2007: 132).

İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile Kamu Denetçiliği Kurumu bazı açılardan benzerlikler göstermektedir. Örneğin her iki kurum da bireysel başvuruları incelemektedir. Her iki kurumun aldıkları kararların mahiyeti aynı olup bağlayıcı değildir. Komisyon farklı siyasi parti üyesi olan milletvekillerinden oluştuğu için Kamu Denetçiliği Kurumu gibi bağımsız ve tarafsız bir özellik göstermektedir (Aydın, 2010:13).

Kamu Denetçiliği Kurumu ile T.B.M.M. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu yaptıkları inceleme ve denetimin çerçevesi noktasında birbirlerinden ayrılmaktadır. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, genellikle ayrımcılık yasağı, yaşama hakkı, işkence yasağı, kötü muamele yasağı, kölelik ve zorla çalıştırma yasağı, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı, adil yargılanma hakkı, özel hayatın gizliliği hakkı, konut dokunulmazlığı, haberleşme özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü, düşünce ve ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, aile kurma ve ailenin korunması hakkı, yerleşme ve seyahat özgürlüğü, seçme ve seçilme hakkı, hak arama hürriyeti, adli hata sonucu tazminat hakkı, çocuk hakları, yaşlıların hakları, engellilerin hakları, kadın hakları, mülkiyet hakkı, eğitim ve öğrenim hakkı, çalışma ve sözleşme özgürlüğü, bilim ve sanat özgürlüğü, sosyal güvenlik hakkı, sığınma hakkı, ihraç, sınır dışı ve iade etme yasağı, uyrukluk hakkı, dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkı, çevre hakkı, sağlık ve hasta hakkı, tutuklu ve hükümlülerin hakları, azınlık hakları, maddi ve manevi varlığı

geliştirme hakkı, kamu hizmetlerine girme hakkı, çalışma hakkı gibi doğrudan insan haklarını ilgilendiren konuları incelemektedir (T.B.M.M. İnsan Hakları Komisyonu, 2009-2010:9). Görüldüğü üzere T.B.M.M. İnsan Hakları Komisyonu insan haklarının sadece Birinci Kuşak olarak sınıflandırılan hakların ihlalleri ile ilgilenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise hak kayıpları konusunda kendisini böyle bir sınırlama yapmadan inceleme ve denetlemelerini yapmaktadır.

#### **4.2.2.5. Ekonomik ve Sosyal Konsey İle İlişkisi**

Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzerliği olan bir diğer kurum da Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir. Ekonomik ve Sosyal Konsey 4641 sayılı Kanun ile kurulmuş olup daha sonra 12 Eylül 2010 tarihli halk oylamasıyla kabul edilen ve anayasa değişikliklerini içeren 5982 sayılı Kanununun 23. maddesiyle Anayasanın 166. maddesine eklenen ek fıkra ile anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (Yıldırım, 2014: 60).

Ekonomik ve Sosyal Konsey, sosyal devlet anlayışına uygun olarak, sosyal ve ekonomik demokrasinin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulmuş, meslek kuruluşlarının temsili esasına dayanan, istişari nitelikte bir danışma organı olarak karşımıza çıkmaktadır (Ruhi, 2001: 151).

Ancak bu benzerliklere karşın, iki kurum arasında belirgin farklar vardır. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in amacı ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak, istişarî mahiyette ortak görüş belirlemek iken, Kamu Denetçiliği Kurumu ise, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak amacı ile ihdas edilmiş bir kurumdur (Ruhi, 2001: 156).

Bir diğer fark; Ekonomik ve Sosyal Konsey'in herhangi bir denetim yetkisinin olmaması, daha çok hükümet ve toplumsal kesimler arasında bir arabuluculuk görevi

yapmasıdır. Zaten Kamu Denetçiliği Kurumu ile aralarındaki benzerlik de buradan kaynaklanmaktadır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in ekonomik ve sosyal nitelikteki yasa tasarıları ve kalkınma plânı ile yıllık program hakkında görüş belirtmesi için hükümetin bu yönde bir talebinin olması gerekmektedir. Oysa kamu denetçisi, hiçbir kişi ve kurumdan emir almaksızın, ilgi alanına giren bir konu hakkında toplumun yararına olacak görüşlerini açıklar ve medya vasıtasıyla da bu görüşlerini geniş halk kitlelerine duyurabilir (Özden, 2010:141).

### **4.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Katkıları**

Ombudsman öncelikle vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli katkılar sağlayabilecek bir kurumdur. Ombudsman, köklerini yıllar öncesinde bulan fakat günümüze de kolayca uyarlanabilen yapısıyla, demokratik hukuk devletinin sorunlarının en azından bir kısmına çözümler üretebilme potansiyelini taşımaktadır.

Ombudsmanın sağlayabileceği katkılar şu şekilde sıralanabilir (Erhürman, 1998: 101-102);

- Pozitif hukukun vatandaşlara tanıdığı hakların yaşama geçirilmesi,
- İdareyle vatandaş arasındaki sürtüşmelerin azaltılması,
- Kamu yönetiminin iyileştirilmesi,
- İdari yargı yükünün hafifletilmesi,
- Katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi.

Ombudsmanlık kurumu “kamu yönetiminin kalitesini iyileştirme, artırma, vatandaşlar için ulaşılır ve saydam kılma; yönetimi demokratik ve katılımcı olmaya zorlama noktasında ve kamu yönetimine karşı vatandaşlara yeni koruma biçimi önermesi açılarından” sayısız yararlarla sahiptir (Toprak, 2005: 233).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk kamu yönetiminde sayılayacağı faydalar şu şekilde ifade edilebilmektedir (Odyakmaz, 2012: 145-146);

- Toplumun idareye olan güvenliği giderilecek, idarede verimlilik sağlanacak, güncel deyimiyile idarede toplam kalite anlayışına ulaşılacaktır,
- İdari yargının yükü azalacaktır,
- Parlamento'ya başvuru yoluyla yapılan denetimde ön inceleme ile olumlu sonuca varmayan dilekçelerin ombudsman tarafından incelenmesi vatandaşa daha çok güven verecek, Dilekçe Komisyonu'nun yükü hafifleyecektir,
- Ombudsman kişilerin şikayetleri doğrultusunda idareyi denetlemektedir.
- İdarenin eylem ve işlemini haklı bulursa bu defa idareyi, şikayet edene karşı savunacaktır.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu, kanunun 1 inci maddesi gereği idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevlidir. Kanunun 3.maddesinde tanımlanan idare kavramı içerisinde merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, mahalli idarelerin bağlı idareleri, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri girmektedir. Kanunun amacını belirten 1.madde ile kurumun görevini düzenleyen 5 inci madde birlikte değerlendirildiğinde Kamu Denetçiliği Kurumu, idare ile bireyler arasında bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması olarak tasarlanmıştır; kamu personelinin kurumlarıyla olan ilişkileri ve kurumlar arası ilişkiler görev alanında değildir. Görev alanı dikkate alındığında kamu denetçisinden hukuk devletinin yerleşmesine katkıda bulunması beklenmektedir (Kahraman, 2011:361).

Demokrasi ve iyi yönetim arasında zorunlu bir ilişki vardır. Demokratik idare iyi yönetimin uygulanmasının bir ön şartıdır ve demokratik yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan bir tanesidir. Ombudsman, kamu yönetiminde onun bütün ana unsurlarını geliştirmeye çalışarak iyi yönetimin tesis edilmesine yardım eder. Bu

temel unsurlar yönetime katılım, kamu yönetiminin şeffaflığı, kamu otoritelerinin insanlara hesap verebilirliği ve yönetimde adalettir (Şahin, 2000: 151). Kamu Denetçiliği Kurumu, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin yönetim önünde haklarını savunacak, idareden kaynaklı hakkaniyetsiz durumları düzeltmeye çalışacak ve yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemede önemli bir rol üstlenecektir (Şengül, 2010: 135-136).

Ombudsman kamu gücünün kullanan kişi ve kurumlar bakımından yapılan işlemleri inceler, yapılan yanlışları ve haksızlıkların nedenlerini yapacağı araştırmalarla ortaya koyar. Denetim, inceleme, araştırma faaliyetleri sonucu elde ettiği bulgulara göre kamu yönetimine yönetsel tavsiyelerde bulunur. Yaptığı gözlem, tespit ve araştırma sonuçlarından yola çıkarak kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla hazırlanacak yasal düzenlemelerde yol gösterici rol oynamaktadır (Akın, 1998:543-544). Böylelikle, Ombudsman, idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkararak, kamu yönetimin genelini ilgilendiren çeşitli problemlere dikkati çekerek idari reformların yapılması için önerileri içeren raporlar hazırlayabilecek ve vatandaşların dolaylı yollardan da olsa kamu yönetimindeki reform hareketlerine katılabilmelerinin yolunu açacaktır (Erhürman, 1998:100).

İdarenin tutum ve davranışları idari eylem ve işlemler dışında idarenin bireyler ile ilişkilerinde ortaya konan, aslında hukuk, ahlaka aykırı olmamakla beraber genel görgü kuralı dışında olan, bireyleri rahatsız eden, idareden bezdiren, şikayet konusu haller olarak tanımlanabilir. Örneğin idareye dilekçesini götüren vatandaşa karşı memur "... harcını yatır getir" diyor. Harcını yatırıp getiren vatandaşa bu defa "... şu kadar TL. lik posta pulu lazım" diyor. Onu da alıp getiren vatandaşa bu sefer de "... fotoğraf eksik" diyor. Burada görünürde bir suç yok, kötü muamele de yok, ama davranış vatandaşı idareden soğutan ve şikayet aşamasına getiren niteliktedir. Bu istekler normalde tek defada söylenebilirdi. Bu durum idarenin işlem veya eylemi olmayıp tutum ve davranışı somutlaştıran olaylardır (Odyakmaz, 2013:9).

İdare sadece hukuka uygun davranmakla iyi idare niteliğini kazanamaz. Aynı zamanda "icab-ı hale" yani maslahata da uygun davranmak zorundadır. İdarenin

işlemlerinin bu türdeki bir değerlendirilmeye tutulması ihtiyacı uygunluk denetimi olarak adlandırılır ve bu denetim türü idari yargının denetim sınırları dışındadır. İşte idari yargı denetimi ile ombudsman denetimi arasındaki farklarını sayarken en başta söylenen iki denetim türünün birbirinin alternatifi değil tamamlayıcısıdır cümlesi bu noktayı ifade etmek için söylenen bir cümledir.

İdarenin herhangi bir eylem ve işleminin hukuk kurallarına uygun olduğu halde yerinde olmadığı ombudsman tarafından tespit edilirse idare, idari yargı tarafından aklanmış olsa bile ombudsman kararı sonrası bu işlemi yapmaktan çekinecektir ve yapmaması gerektiği konusundaki baskıyı hissedecektir. Örneğin, 2 (iki) kişi ile rahat bir şekilde görülecek bir kamu hizmeti için 5 (beş) kişilik kadro ihdas edilip 5 (beş) kişi bu kadrolara atandığında hukuki anlamda herhangi bir sıkıntı görülmemesine rağmen ihtiyaca uygunluk açısından bariz bir aykırılık göstermektedir. Bu şekilde idarenin faaliyetleri idari yargıdan daha geniş olarak ombudsman tarafından da denetlenmiş olacak ve idarenin tüm faaliyetleri bir şekilde denetim kapsamına alınmış olacaktır (Odyakmaz, 2013:9-10). Bu çerçevede ombudsman yönetimin doğru kararlar almasına rehberlik etmektedir.

#### **4.4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kurulması ile İlgili Eleştiriler**

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yürütmeden ve idareden bağımsız olması uluslararası anlamda ombudsmanlığın temel özelliklerinden biridir. Çünkü ombudsman olarak nitelendirilen ve isimlendirilen bir kurumun idare ve yürütmeden bağına koparamaması ombudsman denetimini alışılmış idari denetimden farklı kılmayacaktır. Bu yüzden ombudsman denetimi adı altında idari denetimden farklı ve kendine özgü bir denetim türünden bahsedilecekse yürütme ve idareden olduğu kadar egemenliği kullanan diğer kuvvetlerden arındırılmış bir örgütsel nitelikler kazandırmakla mümkün olacaktır. Örneğin, Fransa'da mediateur'un hükümet tarafından atanması Fransa'da gerçek anlamda bir ombudsmanlığın olmadığını göstermektedir. Türkiye'de ise Meclis çoğunluğu ile seçilen Kamu Başdenetçisinin seçiminde ülke tek başına yönetiliyorsa iktidar partisinin koalisyon hükümeti döneminde ise en büyük ortağın tercihinin önemli olması ombudsmanlık kurumunun birinci önceliği olan bağımsızlığını etkileyen bir durum arz edecektir. Bu bağlamda

Kamu Başdenetçisinin seçim yöntemi Türkiye’de gerçek anlamda bir ombudsmanlık denetiminin olmadığı yönündeki tartışmaların esas konusunu teşkil etmektedir (Dursun, 2011: 396).

Ombudsmanın geniş faaliyet alanı ve serbestisi bulunsa da onun tipik bir özelliği, bağlayıcı hiç bir karar alma yetkisinin bulunmamasıdır. Daha açık bir deyişle, ombudsman, sorunu her türlü yöntemle incelemesine, gerçek durumu saptamasına, vardığı sonuçlarını, görüşlerini ve eleştirilerini idareye bildirmesine; İdareden tutumunu veya davranışlarını değiştirmesini isteyebilmesine, yüksek prestij ve nüfuzunu kullanabilmesine karşın, bağlayıcı nitelikte kararlar alamamakta, idareyi mahkûm edememekte, bir idari işlem veya eylemi iptal edememekte, bir memuru hakkında kendisi disiplin cezası uygulayamamaktadır. Ancak, bir memurun veya yargıcın hata yaptığı kanısına varırsa, o memura veya yargıca kovuşturma yapılması için durumu disiplin ya da ceza yargısı yerlerine bildirebilmektedir. Aslında, İdarenin ve kamu görevlilerinin ombudsmandan son derece çekinmelerinin ana nedenini, onun denetlediği idare birimi hakkında rapor hazırlayıp parlamentoya sunması olgusu oluşturur. Ombudsmanın girişimlerini, soruşturmalarını, denetimlerini açıkladığı, aksaklıklara işaret ettiği, eleştiri ve ithamlarını sıraladığı ve son derece etkili olan bu raporlarda yer almak hiç bir idari birimin hoşuna gitmez, çünkü söz konusu raporlarda yer alan idari birimler, önce parlamentonun ilgili komisyonunda daha sonra ise genel kurulda ağır eleştirilere tabi tutulmaktadır. Daha sonra ise rapor kamuoyuna açıklanmakta, yapılan eleştirileri kendisine mal eden basın da soruna el atıp söz konusu birimleri eleştirmektedir (Oytan, 1975: 198).

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması konusunda eleştiri sahipleri Türkiye’de gerçek anlamda bir ombudsmanlık kurumu kurulması konusunda önündeki en büyük engel, “tavsiye edici” bir nitelik gösteren ombudsmanın kararlarına uyumun neredeyse yok denecek ölçüde az olacağı hususunu dillendirmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kararlarının doğası gereği “zorlayıcı” nitelik taşımaması durumunun ise uygulamada nasıl bir duruma getireceği kurumun yıllara yaygın performansı ile ortaya çıkacaktır.

Ombudsmannın gerçek anlamda idari yargıda açılan dava sayısını azaltacağı, teknik ve hukuki bir deyişle, idari yargıya alternatif bir uyuşmazlık yöntemi olacağı konusunda yöneltilen temel eleştirilerden veya başka deyişle böyle bir alternatif olmasının mümkün olmadığı şeklindeki görüşlerden biri de ‘‘tazminat’’ konusunda idareye öneride bulunması esasının olmaması konusunda toplanmaktadır. Ombudsmannın yapacağı tazminat konusundaki önerinin idare tarafından kabul edilmesi açısından hukuksal bir engel bulunmaktadır. Gerçekten de, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 34. maddesinin 2. fıkrasında; mali yıl içinde ödeme emri belgesine bağlandığı halde, hak sahibinin talep etmemesi veya başka nedenlerle ödenmeyen tutarların, beye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan deneceğı, ancak hesaba alındığı mali yılı izleyen beşinci yılsonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların beye gelir kaydedileceğı, gelir kaydedilen tutarların ise mahkeme kararı üzerine deneceğı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere 5018 sayılı Kanun, yalnızca mahkeme ilamlarına dayalı kamusal borçların deneceğı esasını benimsemiştir. Bu bağlamda, ombudsmannın tazminata yönelik kararı idare tarafından kabul edilse bile denebilme olanağı yoktur. Bu durum kurumun işlevsizliği hususunu ön plana çıkararak eleştiri konusu olmaktadır (Dursun, 2011: 397).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik eleştirilerden biri de ombudsmanlık kurumuna gelen şikâyetlerin ombudsmannın bizzat ilgilenebileceğı sayıyı açması durumunda, bürokrasinin sorunlarını çözmek amacıyla göreve gelmiş olan bu yapının veya sistemin, bizatihi kendisinin birtakım sorunlar çıkaran bürokratik bir yapıya dnşebileceğidir (Büyükavcı, 2008: 12). Ancak ombudsmanlık kurumunun dünyada çok farklı bürokratik yapılarda başarı ile uygulanması bu eleştiryi boşa çıkarmaktadır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik olumsuz eleştirilerden diğeri, ombudsmanlık kurumunun iyi işlemesi için gerekli olan temel yapıların ve oluşumların Türkiye’de bulunmadığı şeklindeyir. Nitekim ombudsmanlık kurumu, ‘‘uzun yıllar demokrasi ilkelerinin yerleştiği, nüfusu az, halkın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu, medyanın etkili olduğu ve



yüzölçümü küçük İskandinav ülkelerine özgü bir kurum olarak” görülmüştür. Buna karşın ombudsmanlık kurumu, ülkelerin siyasal rejimlerine ve yönetsel sistemlerine bağlı olmaksızın günümüzde dünyanın pek çok ülkesinde başarıyla uygulanmaktadır (Süler, 2010: 165).

Türkiye’de bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasına yönelik son eleştiri, kamu yönetiminin denetiminde idari mahkemelerin yanı sıra Meclis, Cumhurbaşkanlığı ve her kurumun kendi denetim organlarının bulunduğu görüşüdür. Nitekim Türkiye, güçlü bir idari yargı sistemine sahiptir ve DDK, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, BİO gibi denetim kurumlarının varlığı nedeniyle ombudsmanlık kurumuna bir ihtiyaç olmadığı yönünde eleştiriler vardır (Koçak v.d., 2013: 1345). Ancak burada denetim görevi ile kurulmuş ve görev yapan birbirine benzer kurumların sayısal çokluğundan ziyade vatandaş nezdindeki güven algısının fazlalığı önemlidir.

Türkiye’de yargının dışındaki denetim organlarının ve yöntemlerinin ne derece etkin, tarafsız ve adil olduğu konusu belirgin değildir. Ayrıca mevcut denetim kurumlarının siyasetten ne kadar arındırılmış ve bağımsız olduğu ve siyasetten ne derecede etkilendiği konusunda kamuoyunun tam olarak güveni bulunmamaktadır. Nitekim bu güven kaybına bağlı olarak kamu yönetimlerinde denetim biçiminden kaynaklanan verimsiz işleyiş, karşılaşılan bürokratik engeller vatandaşlar tarafından olağan kabul edilmekte bu nedenle de birçok insan, kamu yönetimleri karşısında uğramış olduğu mağduriyet konularını şikayet etme gereğini bile duymamaktadır (Kuruüzüm, 2008: 197).

Türk kamu yönetiminin bürokratik özellikleri az gelişmiş ülke bürokrasi sınıfı içinde tanımlanmasına neden olmaktadır. Ombudsman kurumlarının ise daha gelişmiş ülkelere daha uygun olacağı ve görevlerini daha etkin olarak yerine getireceği konusunda görüşler mevcuttur. Gelişmekte olan ülkelerin ifade özgürlüğü, baskı gruplarının yetersizliği, yönetsel etkisizlik ve aşırılık, siyasal denetimin etkin olmaması, yürütmenin üstünlüğü, basının siyasi iktidar karşısındaki tutsak durumları, yönetimde gizlilikten kaynaklanan kötü yönetim olguları gibi özellikler yurttaşlık bilincinin olmaması ve vatandaşların eğitim düzeyinin düşüklüğü ile birleşince

yönetim-vatandaş ilişkilerini olumsuz etkileyen ve yönetimin vatandaş ile yaşadığı sorunları çözmeye yarayan mekanizmaları etkisiz olmasına neden olan bir atmosfer yaratmaktadır. Türkiye’de siyasi iktidarların dillerinden düşürmediği bürokratik oligarşi kendisini ayrıcalıklı bir konumda hissetmekte ve bu ayrıcalıklarını kaybetmek istemediğinden yaşanan siyaset-yönetim çatışması vatandaşa yansımakta ve daha çekingen vatandaş profili oluşmaktadır. Böyle bir yönetsel iklimde ise ombudsman özündeki denetim görevini yerine getiremeyip sadece yönetim ve vatandaş arasında aracı görevi gören bir mekanizmaya dönüşmektedir.

#### **4.5. Anayasa Değişikliği Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevsel Dönüşümü**

Türkiye’de anayasa değişikliği gündemin en önemli maddelerinden bir haline gelmiştir. Anayasa değişikliği tartışmaları aslında 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girdiği günden bugüne gündemden hiç düşmemiştir. Anayasa bugüne kadar on sekiz kez değiştirildi. Bu kısmi değişikliklerin yanı sıra AK Partinin galip geldiği 22 Temmuz 2007 seçimlerinde, “yeni anayasa” vaadi seçimlerde yarışan tüm siyasi partilerin programlarında yer aldı. Bunun sonucunda, 2011 yılında TBMM’de temsil edilen siyasi partilerin katılımıyla bir anayasa Uzlaşma Komisyonu” kuruldu ve Komisyon yeni bir anayasa yapmak üzere çalışmalara başladı. Başlangıçta çalışmaların gidişatı umut vericiydi ancak zaman içerisinde görüş ayrılıkları ve partilerin kırmızı çizgileri su yüzeyine çıkmaya başladı. Özellikle hükümet sistemi konusu görüşülmeye başlandığında AK Partinin başkanlık sistemi ısrarı diğer partilerin sert muhalefeti ile karşılaştı. Nihayet komisyon çalışmalarını sonlandırdı. 1 Kasım 2015 seçimlerinden sonra yeni anayasa tartışmaları yeniden alevlendi. TBMM’de yeni bir Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulsa da bu komisyon da 2011-2013 arasında görev yapan komisyon ile aynı kaderi paylaştı ve üçüncü toplantısında dağıldı. Komisyonun dağılma sebebi yine başkanlık sistemi tartışmasıydı.

Tüm bu gelişmelerin ardından yeni anayasa ve başkanlık sistemi tartışmaları gündemden çıkmış gibi görünürken 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin siyasi sonuçları bağlamında Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) lideri Devlet Bahçeli anayasal sistemin yarattığı anomali durumlarının ve fiili durumun yarattığı sorunların

altını çizerek AK Partinin başkanlık sistemini öngören anayasa değişikliği teklifine destek vereceklerini açıklamasıyla birlikte anayasa yeniden gündemin baş köşesindeki yerini almış oldu. AK Parti ve MHP üzerinde uzlaştıkları anayasa değişikliği teklifini 10 Aralık 2016 günü kamuoyuna açıkladılar. TBMM’de Anayasa Komisyonu ve Genel Kurul’da oldukça tartışmalı bir şekilde görüşülen bu metin, Cumhurbaşkanı’nın onayının ardından, halkoylamasına sunulmak üzere 11 Şubat 2017 tarihli Resmi Gazetede yayımlandı. Bu metin Yüksek Seçim Kurulu’nun kararıyla 16 Nisan 2017 tarihinde halk tarafından oylanacak.

Kamuoyuna açıklandığı günden beri söz konusu değişiklik teklifi üzerine çok konuşuldu. Anayasa hukuku tekniği açısından metin farklı açılardan tartışıldı ve değerlendirildi. Teklifin ne getirip ne götüreceği konusu kamuoyuna aktarıldı ve referandum sürecinde siyasi partiler ve sivil toplum örgütlerinin yapacağı propaganda çerçevesinde aktarılma ve bilgilendirme süreci devam edecektir.

Bu kısımda siyasetin en tartışmalı konusu olan anayasa değişiklik sürecine yer vermemizin nedeni, halkoylaması sonucu gerçekleşecek olası bir anayasa değişikliği sonrasında hükümet sistemindeki temel değişikliğin kuvvetler ayrılığı sisteminde yaratacağı etki ve kuvvetlerin birbiriyle ilişkileri sonucu denetim işlevinin dönüşümünün etkileri ekseninde Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevsel analizinin yapılmasıdır. Anayasa değişikliği sürecinin Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevlerindeki etkilerine geçmeden önce Anayasa değişikliği ile ilgili önemli gördüğümüz özellikleri kısaca bahsetmek gerekmektedir:

- Anayasa değişikliği sürecinin en başından beri ABD modeli başkanlık sisteminin örnek alınacağı söylenmesine rağmen daha sonra bu konuda farklı bir yol çizilmiştir. Bu bağlamda ideal başkanlık sisteminin ABD sistemi olmayabileceği, illa ki ABD sistemini taklit edilmesi gerekmediği konusu hakim olmuştur. Dünyadaki hükümet sistemleri incelenerek en iyi yönlerinin tespit edileceği ve bu iyi parçaların bir araya getirilip “Türk Tipi” bir başkanlık sisteminin tanımlanabileceği ifade edilmiştir. Nihayet bu süreçte teklif edilen sistem için bulunan isin “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olarak kararlaştırılıp kamuoyu ile paylaşılmıştır.

- Geçmişte Anayasa’da nitelik ve nicelik açısından çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak bu seferki değişiklik öncekilerden oldukça farklıdır. Bu değişiklik; “temel haklar ve özgürlükler” ve “hükümet sistemi” olarak tanımlanan anayasal yapının iki esaslı kolonundan ikincisine dair temel demokratik tercihleri revize etmeye yöneliktir. 1982 Anayasasında bugüne kadar 18 değişiklik yapılmıştır ve bu 18 maddelik değişiklik 67 maddeye doğrudan etkisi olacak ve 21 maddeyi ise yürürlükten kaldıracaktır. Bu değişiklik ile daha önceki değişiklikler arasındaki bu niceliksel farktan daha önemlisi daha önceki değişiklikler sistem içi revizyon niteliğindeydi, bu değişiklik ise tamamen sistem revizyonudur.
- 2007 yılındaki referandum ile yapılan anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı’nın halk tarafından seçilmesi kararı ile 2010 yılında halk tarafından yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimine 3 aday girmiş ve seçim vaadi olarak ilk aday sembolik cumhurbaşkanı olmayacağını anayasanın verdiği yetkileri sonuna kadar kullanan icracı konumda olacağını söylemiş, ikinci aday ekmek metaforunu ortaya koyarak halkın geçim sorununa gönderme yaparak oy istemiş son aday ise kürt sorununu barışçıl temelde siyasal sistem içinde çözmek için Türkiye partisi vurgusu yaparak vatandaşın karşısına gitmiştir. Seçim sonucunda etkisiz ve sembolik cumhurbaşkanı olmayacağını açıklayan Recep Tayyip Erdoğan seçimi kazanmıştır. Böyle bir sürecin sonunda yürütmenin icracı bir konumuna gelen cumhurbaşkanlığı parlamenter sistem yönetim anlayışında anomali yaratması ve fiili durumlara yol açması işin doğası gereğiydi ve nitekim öyle oldu. Aynı siyasi mecradan gelen Başbakan ve Cumhurbaşkanı bile böyle bir yetki karmaşasında ters düşüp 21 ay süren Ahmet Davutoğlu başbakanlığının istifa ile biten bir sorunun kaynağı bile olmuştur. Sonuçta halkın oyuyla seçilen bir cumhurbaşkanına halk, ne güzel resepsiyon verdin, güzel büyükelçi atıyorsun diye sorması abes olabilirdi. Bu sebeple yürütme sisteminde sistem içi bir revizyon değil sistem revizyonunun olması kaçınılmaz bir hal almıştır.
- Parlamento ile cumhurbaşkanı arasındaki ilişkiyi belirleyen unsur parlamentonun bilgi edinme ve denetim yollarıdır. Öneride dört temel yoldan

bahsedilmektedir ve 98. madde ile 106. maddede bu yollar “meclis araştırması”, “genel görüşme”, “meclis soruşturması” ve “yazılı soru”dur. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeyi; genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesini; Meclis soruşturması, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106. maddenin 5, 6 ve 7. Fıkraları uyarınca yapılan soruşturmayı; yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarını ifade etmektedir. Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usullerinin Meclis İç Tüzüğü ile düzenleneceği hükme bağlanmaktadır. Mevcut sistemde, olan denetim mekanizmalarından “gensoru” hariç diğer hususlar korunmaktadır. Gensoru ise parlamenter sistemin doğasından kaynaklanan bir mekanizmadır. Çünkü yürütme organı yasamaya karşı sorumludur. Cumhurbaşkanlığı sisteminde ise yürütme doğrudan halka karşı sorumludur. Bu sebeple gensoru mekanizması kaldırılmıştır.

- Hükümet sistemlerinde denge ve denetleme başlığında incelenen önemli bir mekanizma olan bütçe özellikle yasama ile yürütme arasındaki ilişki açısından belirleyici bir karaktere sahiptir. Genellikle bütçenin hazırlanması aşamasında yürütme organı, onaylanması aşamasında ise yasama organı yani parlamentonun yetki sahibi olduğu kabul edilmektedir. Her iki organın da yetkisinin kapsamı hükümet sisteminin parlamenter veya başkanlık olmasına göre farklılık göstermektedir. Anayasa önerisinin 5. maddesi, bütçenin onaylanmasını TBMM’nin görev ve yetkileri arasında saymaktadır. 15. madde ise bütçenin hazırlanması görevini cumhurbaşkanına vermektedir. Buna göre cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM’ye sunmakta, bütçe teklifi de Bütçe Komisyonu’nda görüşülmektedir. Komisyon’un elli beş gün içinde kabul edeceği metnin Genel Kurulda görüşülmesi ve mali yıl başına kadar karara bağlanması hüküm altına alınmaktadır. Ancak önerilen hükümet sistemine

bütçe konusunda katkı yapan asıl düzenlemeye bu maddenin ikinci paragrafında rastlanılmaktadır:

- “Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilmesine göre artırılarak uygulanır.” Önerinin getirdiği düzenlemenin yasama yürütme aksında sıkça tıkanıklıklara yol açma riski taşıyan bütçenin kabulü konusuna oldukça etkili bir çözüm olduğu söylenebilir.
- Türkiye’de, Cumhurbaşkanlığı Sistemi’nin kuvvetler ayrılığını yeterince dikkate almadığı gerekçesiyle parlamenter sistemin savunulmasındaki argümantasyon mantığı yanlıştır. Zira, parti kontrolü yoluyla yasamanın tamamen yürütmeye bağımlı hale geldiği parlamenter sistemlerde kuvvetler ayrılığından zaten söz edilemez. Parlamenter sistemlerde kuvvetler ayrılığı zamanla sadece yasama/yürütme ile yargı arasındaki bir ayrılığa dönüşmüş bulunmaktadır (Star Gazetesi, 22.01.2017) . Anayasa teklifi ile Yasama ve yürütme arasındaki gerçek anlamda bir ayrılıktan söz etmek mümkün hale gelecektir.
- Anayasa değişikliği ile ilgili önemli gördüğümüz özelliklerden sonra asıl konumuz olarak olası anayasa değişikliği sonucu temelden değişecek olan yürütme ve yasama arasındaki ilişkinin bürokratik işleyişe nasıl etki edeceği ve etkinin sonucu olarak idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını hukuka ve hakkaniyete uygun olarak incelemek, araştırmak ve öneride bulunmak üzere oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevsel özellikleri ve kurumsal yapısını nasıl etkileyeceği konusuna değinmek gerekmektedir.

Demokrasiler, halk kontrolü ilkesine dayanan hükümet sistemleridir. Çoğunluğun yönetimi ilkesinin birbirinden farklı düzeylerini uygulayarak ve halkın öncelikli menfaatlerine saygı gösterirler; fakat teorik olarak verimlilik, etkinlik ve özel uzmanlık değerlerine çok fazla dikkat etmeleri gerekmez. Soyut anlamda

demokrasi, halkın isteğine dayalı olan ve etkinlik ve verimlilikle bir ilişkisi bulunmayan bir yönetim şeklidir (Dahl, 2001: 79-80).

Demokratik prosedürlere önem veren toplumların en önemli sorunlarından biri, kamu bürokrasilerinin, halk denetimine tabi olmayan ve halka karşı sorumluluk duymayan bir sisteme dönüşmeden etkin bir şekilde işlemelerinin sağlanmasıdır.

O halde idarenin çalışmalarını sıradan vatandaşlar nasıl denetleyeceği, güçlü hükümet bürokrasilerinde idari kapasitenin bir ögesi olan karar verme yetkisinin gelişmesi, demokrasi ve demokratik kontrol düşüncesiyle nasıl uzlaştırılabileceği, diğer taraftan, uzmanlık bilgisine ve geniş kapsamlı inisiyatif kullanma hakkına sahip bürokrasinin, kendi çıkarı yerine kamusal yararı gerçekleştirmek için çalışacağına garanti sağlanıp sağlanamayacağı gibi soruların cevabı önem kazanmaktadır. Nitekim özel sektör nasıl kar elde etmeyi amaçlıyorsa, bürokratlar da güç elde etmeyi amaçlarlar. Özel sektörde belirsizlik ortamlarında daha fazla kar elde edilir; böyle ortamlarda doğru kararların verilmesini sağlayacak bilgi ve cesaret kara dönüştürülebilir. Aynı şekilde kamu sektöründe de bilgi, gücü getirir ve belirsizlikten beslenir. Kamu kurumları kamusal yararı amaç edindiklerinden, kar elde etmek meşru bir amaç olamaz; fakat bu, bürokratların rant elde etmedikleri anlamına gelmemektedir. Bürokratlar ellerindeki teknik üstünlük ve bilgi gücünü paraya çevirmeye çalışabilirler (Demir, 2011: 72).

Seçilmişler ve atanmışlar arasındaki anlaşmazlıklar devlet politikalarına etki eder. Seçilmişler yani yürütme ve yasama, bürokrasiye (atanmışlar) dış geçirmeye çalışır. Bürokratlar kurumlarda uzun süre görev aldıklarından görev aldıkları kurumları kendilerinin bilirler. İşte ülke genel politikalarında bu çekişme başladığında atanmışlar kendi içlerinde bazı politikaları yönlendirmeye çalışırlar. Eğer başarılı olurlarsa devlet işleyişinde iki başlılık olur. İşte bu ikinci başın ismi de bürokratik vesayettir.

Bürokratların siyasilere karşı sahip oldu teknik üstünlük onlara vesayetçi bir güç olarak mücadele alanı sağlamış olmaktadır. 1960 darbesinin ardından Türkiye’de de bahsettiğimiz gibi bir bürokratik vesayet sistemi kurulduğunu tüm siyaset

bilimciler ve anayasa hukukçuları kabul ediyor. Demokrasiyi önemseyen ve vatandaşına güvenenler vesayet sisteminin kabul edilemez olduğunu söylerken, toplumların devlet otoritesi marifetiyle bir yerden başka bir yere taşınabileceğini iddia edenler demokrasinin bilinçli ve eğitilmiş halkların kurmayı ve sürdürmeyi başarabildiği bir rejim olduğunu, Türkiye halkının henüz bu seviyeye ulaşmadığını, aydınlanmış bürokratik elitlerin toplumu demokrasiye hazırlaması ve o zaman gelene kadar demokratik siyasetin ortaya çıkartabileceği zararlara engel olmak için vesayet sisteminin gerekli ve meşru olduğunu kabul ediyor. Bürokratik vesayet demokraside kolayca sürdürülmesi mümkün olmadığından, her darbenin ardından demokrasiye geçildiğinde sistem çeşitli yerlerinde aksadı. Bu, siyasî sisteme yeni müdahaleler için gerekçe yapıldı(Yeni Şafak Gazetesi, 26.07.2014).

Hem 1961 Anayasası hem de 1982 Anayasası, olağanüstü koşullarda oluşturulan anayasalar olması sebebiyle esasında milli iradeye ve seçimle gelen iktidara güvensizlik temelinde oluşturulan anayasalardır. Anayasa ile oluşturulan, seçilmiş iktidarı denetlemek ve dengelemek için tesis edilen mekanizmaların varlığı çift başlı ve çatışmacı bir iktidar alanı oluşturmuştur. Darbe anayasalarının ürettiği vesayetçi mekanizmalar, ülkelerin artık hukuki kategorilerde yarıştığı demokrasi liginde Türkiye'nin üst sıralara tırmanmasını engelleyecek duruma gelmiştir(<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf>).

İşte bu bağlamda yürütmeyi, yasamanın boyunduruğundan çıkartıp daha esnek hareket edeceği mecraya sokan yeni anayasa değişikliği tasarısı halkoylamasından sonra kabul edildiği takdirde yürütmenin siyasi olmayan kanadı olan bürokrasinin iş görme yöntemleri çok radikal bir dönüşüm yaşayacaktır. Bürokrasi, hantal kurumsal yapısından sıyrılarak varlık sebebi olan vatandaşın hizmetkârı olmak için hedeflenen yola girmiş olacaktır. Bu noktada idare ile vatandaş arasındaki sorunların niteliğinde de bir başkalaşım olacaktır. Artık idare, yıllardır arkasına aldığı bürokratik vesayetini verdiği desteği göremeyecek ve vatandaş ile ilişkisinde daha dikkatli ve titiz davranacaktır.



Bu noktada çalışmamızın konusu olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu değişikliklerden önemli ölçüde etkilenmesi beklenmektedir. Anayasa değişikliğinin genel gerekçesinde de ifade edildiği gibi bürokratik vesayeti ortadan kaldırmak hedefleri doğrultusunda, olası bir değişikliğin gerçekleşmesi halinde idare ile vatandaş arasındaki sorunları çözmeye çalışan ve arabulucu özelliği ile hareket eden Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevsel gücü ve ağırlığı artacak, kararlarına uyma oranı ise hissedilir bir şekilde yükselecektir. Çünkü artık idareler Kamu Denetçiliği Kurumunun kararları nasıl olsa tavsiye niteliğinde, uymasam da olur rahatlığını bulamayacaktır.

Bu süreçte halkoylaması sonucu anayasa değişikliği gerçekleşirse Kamu Denetçiliği Kurumunun mevzuatında da bazı değişimler yapılması gerekecektir.

6328 sayılı Kanunun 7 inci maddesinde, Kurumun rapor hazırlama ve TBMM'ye sunma görevinin önemi dolayısıyla Başdenetçi ve denetçilere yıllık rapor hazırlama ve gerekli gördüğü konularda ise yıllık raporu beklemeden özel rapor hazırlama görevi verilmiştir. Aynı maddede söz konusu raporların hazırlanmasından sonra kamuoyuna duyurulacağı da belirtilmiştir. Kanunun 22 inci maddesinde ise Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetlerini ve önerilerini kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM Karma Komisyona sunacağı belirtilmiştir. Anayasa değişiklik paketinin olası kabulünden sonra yürütmeyi tekeline alan cumhurbaşkanlığı makamının idareye tamamen hakim icrai yapısı nedeni ile Kamu Denetçiliği Kurumunun kurumsal ve işlevsel yapının Cumhurbaşkanlığı makamı ile de ilişkilendirilip 6328 sayılı Kanun'da buna uygun değişikliklerin, örneğin yıllık faaliyetlerin Meclis dışında Cumhurbaşkanlığına da rapor edilmesi uygulamasına geçilmesi gibi, yapılması düşünülmelidir.

Ayrıca son olarak belirtmek gerekir ki, Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzer işlevlere sahip olan hatta Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması sürecinde bu kurumun gereksizliğini vurgulayıp eleştirenlerin büyük çoğunluğunun temel argümanı Devlet Denetleme Kurulu gibi hali hazırda mevcut bir kurum varken Kamu Denetçiliği Kurumu kurmak yerine Devlet Denetleme Kurulunun etkinliğinin daha fazla artırılmasıydı. Sembolik yetkilerinden sıyrılıp yürütmenin sorumlu unsuru

olarak ortaya çıkacak olan Cumhurbaşkanına bağlı olarak işlev gören Devlet Denetleme Kurulunda da anayasa değişikliği paketinde düzenleme yapılmıştır.

Şöyle ki, Devlet Denetleme Kurulu'nun mevcut halinde sahip olduğu inceleme, araştırma ve denetleme yapma yetkilerinin yanına idari soruşturma yetkisi verilmiştir. Ayrıca, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanun ile düzenlenirken olası anayasa değişikliği sonrası Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği şeklinde hüküm getirilmiştir. Son olarak değişiklik öncesi Silahlı Kuvvetler Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışındayken artık görev sahası içine alınmıştır.

Anayasanın halkoylaması neticesinde olası değişikliğinde 108 inci maddenin yeni hali şu şekilde olacaktır;

“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.”

Sonuç olarak, anayasa değişikliği referandum sonrası kabul edildikten sonra darbeler sonucu devletin içine yuvalanan ve halkın iradesini yok sayan, ceberut devlet anlayışı sona erecek ve hukuku bir baskı ve korku aracı olarak kullanan bürokratik vesayet ortadan kalkacaktır. Çağdaş ve evrensel yönetim ilkelerine uygun olarak devlet kurumsal kimliğine kavuşacak, halk ile daha hızlı iletişime geçecek ve en iyi hizmeti sunacaktır. Bu değişiklikte denetim kadar temel bir mesele de yeni

sistemin mevcut parlamenter sistemi aşacak bir yönetim temposu, verimlilik ve kalite üretmesini sağlamaktır. Denetim konusunda yapılan eleştiriler kadar sistemin başarısını temin edecek önerilere de odaklanmak gerekiyor. Malum, Cumhurbaşkanı'nı halkın seçmeye başlamasıyla ok yaydan çıkmıştı. 15 Temmuz sonrasında ise sistemin yenilenmesi veya en azından revize edilmesi için geri dönüşsüz yola girildi, değişiklik kaçınılmaz bir hal almıştır.

#### **4.6. Siyaset ve Akademi Dünyasının Kamu Denetçiliği Kurumuna Bakışı**

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere, 29 Haziran 2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuş bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu, 29 Mart 2013 tarihi itibarıyla şikayet başvurusu almaya başlamış olup dört faaliyet dönemi boyunca vatandaşların idare ile yaşadığı sorunları çözmeye çalışmaktadır.

Karar verici siyaset dünyasının ve karar verme sürecinde eleştiri ve önerileri ile katkıda bulunan akademi dünyasının oldukça yeni olan Kamu Denetçiliği Kurumu hakkındaki görüşleri, kurumun kendi içe bakışı konusunda oldukça önemlidir. Bu nedenle Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Başbakan gibi siyasi figürler ile kamu yönetiminin denetlenmesi ve ombudsmanlık konularında özgün çalışmaları olan hukuku ve kamu yönetimi alanındaki akademisyenlerin çeşitli vesilelerle Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili yorumlarından da bahsetmek gerekmektedir.

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, katıldığı çeşitli platformlarda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari sisteme getireceği faydalardan defaten bahsetmiştir. 4 kez düzenlenen Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumunun hepsine katılmış ve konuşmalarında Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan beklentilerini anlatmıştır. Bu sempozyumlarda vurguladığı görüşleri kısaca belirtmek gerekirse;

Türkiye'nin kadim devlet geleneğinde bireyin hak ve özgürlüklerinin temin edilmesi ve korunması; özellikle de bireyin devlet karşısında hem güçlü hem de cesur olması gerektiğini, bizim devlet geleneğimizde birey, sadece vergi veren,

askerlik yapan, bütün kararlara da körü körüne itaat eden bir varlık olarak değerlendirilemeyeceğini belirtmiştir. 1000 yıllık bir mazisi olan Ahilik Teşkilatı gibi Türk tarihinde önemli bir yeri olan vakıf kültürünün de bireyi devlete karşı güçlendiren benzer yapılar olduğunu belirterek Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da yürürlük tarihi yeni olmasına rağmen özünün çok eskilere dayandığının altını çizmiştir. Ayrıca, Türk devlet geleneğini anlatan Şeyh Edebalı'nın o meşhur vasiyeti olan “insanı yaşat ki devlet yaşasın” anlayışının birey ile devlet arasındaki temel ilkeyi belirlediğini de akıldan çıkarılmaması gerektiğini söylemiştir.

Ayrıca, devlet karşısında vatandaşı güçlendiren çok kapsamlı, reform niteliğinde düzenlemeler yapıldığını belirten Erdoğan, Türkiye’de devlet artık vatandaşa tepeden kibirle bakan, ceberut devlet olmadığını, vatandaşa hizmetkar olan bir devlet anlayışına sahip bürokrasiye sahip olma yolunda emin adımlarla ilerlediğini kaydetmiştir. Ombudsmanlık kurumunun ise bunun için var olduğunu söylemiştir. Bu zihniyet değişiminin kolay olmayacağını, önyargıları kırmanın atomu parçalamaktan zor olduğunu ama sonuçta başarı geleceğini temenni etmiştir (KDK, 2013: 19-26).

Cumhurbaşkanı, yüzyıllara sari devlet geleneğimizde bireyin hiçbir zaman devlet karşısında yalnız bırakılmadığını, Memlûklerde, Selçuklularda Divan-ı Mezalim gibi kurumların bireyin sızlanmalarını, şikayetlerini önemseydiğini, bireyin gerekirse sultana kadar çıkabilme gücü olduğunu belirtmiştir. I. Uluslararası Kamu Denetçiliği Sempozyumunda da önemle belirttiği nasihati bu sempozyumda da tekrarlayan Cumhurbaşkanı “insanı yaşat ki devlet yaşasın” nasihatinin devlet-vatandaş ilişkisinde rehber olması gerektiğini söylemiştir. Devlet öncelikli bir yapıdan birey öncelikli bir yapıya geçmenin önemini vurgulayan cumhurbaşkanı devlet ile birey arasındaki mesafe açıldıkça devletin gücünün azaldığı gözlemini yapmıştır. Selçuklu Devletini ve Osmanlı İmparatorluğunu güçlü kılan devletinin halkı ile kurduğu münasebetten kaynaklandığını belirtmiştir. Kendi vatandaşını tehlike olarak gören bir devletin adil olma imkanı olmadığını da sözlerine eklemiştir.

Ayrıca, özgürlük ve güvenlik arasındaki ilişkiye konuşmasında bahseden cumhurbaşkanı, birey için özgürlük ne kadar haksa, güvenlik te o kadar haktır.

Güvenliğin olmadığı yerde özgürlüğün, özgürlüğün olmadığı yerde ise güvenliğin olamayacağını, bunların bıçak sırtı bir vaziyette olduğunu ve adalet terazisinde dengede tutulmasından bahisle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da kararlarında bu dengeyi gözetmesi gerektiğini önemle vurgulamıştır (<https://www.youtube.com/watch?v=CEpwbqIj00c>).

Erdoğan, artık Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vatandaş tarafından tanınmaya başladığı sözlerini verdiği istatistiklerle desteklemiştir. Kuruma gelen 17.321 adet başvuru sonrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun verdiği tavsiye kararlarına idarenin uyma oranının %38'leri bulunduğunu, bu oranın ise daha artacağını, daha kat edecek çok mesafe olduğunu söylemiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir hacet kapısı işlevi gördüğünü, vatandaşın uğradığı haksızlık karşısında ilk akla gelen kurum olma özelliği kazanması gerektiği ve bu konuda kurumun çok çalışması gerektiği tavsiyesini vermiştir. İdarelerin ise kurum kararlarına yüksek oranda reaksiyon gösterdiklerinde kurum misyonunu yerine getirmiş sayılacağını önemle vurgulamıştır.

Şeyh Edebalı'nın "insanı yaşat ki devlet yaşasın" sözü ile ifade edilen devlet geleneğimizin ete kemiğe bürünmesinin tezahürü olan Kamu Denetçiliği Kurumu, birey devlet ilişkisinde çok önemli bir yerde durmaktadır. Bizim inancımızda kul hakkı, adalet, merhamet gibi yüce kavramlara olan vurgu devlet işlerinde ve vatandaş ilişkilerinde damga vuran bir yapıya sahip olduğunun altını çizmiştir (KDK, 2015: 17-26).

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, ilhamını ve köklerini kendi tarihinden alan Kamu Denetçiliği Kurumunun vatandaş ve devletin kucaklaşmasının önündeki engelleri kaldıracağını, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin niteliğini değiştirdiğini, devletin maslahatını vatandaşın menfaatinden öne koyan anlayıştan, vatandaşın menfaatini önceleyen, vatandaşın hakkını devlet karşısında koruma altına alan bir sisteme geçildiğinin altını çizmiştir.

İnsanımızın devletten korktuğu bir atmosferden 15 temmuzdaki gibi devletini canı pahasına koruyan bir iklime geçildiği bir dönemin ürünüdür. Vatandaşına artık

tepeden bakan, ceberut, mütekebbir devlet anlayışı değil vatandaşına hizmetkar olan anlayış vardır. Bir tek vatandaşın dahi devlet kapısından boynu bükük, kalbi kırık, haksızlığa uğramış bir şekilde ayrılmaması için Kamu Denetçiliği Kurumunun daha da güçlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun milletimize büyük hizmetler sunduğunu belirten cumhurbaşkanı, bugüne kadar yapılan başvuru sayısının 25,000'e yaklaştığını, bunlardan 23.000'den fazlası incelenip ve neticelendiğini. Bu kararlara uyma oranının %42 olduğunu belirtmiştir. 2013 yılında bu rakamın %23 olduğunun altını çizen cumhurbaşkanı her geçen gün kurumun etkinliği ve yaptırım kapasitesinin arttığını, bu oranın ülkemize yakışır seviyelere yaklaşılması için el birliği ile çalışılması gerektiğini söylemiştir (<https://www.youtube.com/watch?v=t-nU8OsQT5Q&t=1041s>).

Başbakan Binali Yıldırım ise Kamu denetçiliği Kurumu ile görüşlerini, ikinci dönem seçilen yeni Kamu Denetçiliği Kurumu Başkanlığı ve denetçilerinin yaptığı nezaket ziyaretinde belirtmiştir. KDK'nın, insanların hakkını, hukukunu ve çıkarlarını gözetten bir kurum olduğunu, Kamu Başkanlığı ve Kamu Denetçilerinin de mazlumun yanında olmaları nedeniyle görevlerinin önemli olduğunu ifade etmiş ve kurumun verdiği kararlara bütün kurumların uyması gerektiğini, kararların daha etkili olması için yasal değişiklikler dâhil her türlü desteği vereceklerini söylemiştir (<https://www.ombudsman.gov.tr/basbakan-yildirimdan-kamu-denetciligi-kurumuna-tam-destek/>).

Eylül-2014 ve Mayıs-2016 tarihleri arasında Başbakanlık yapan Ahmet Davutoğlu, kurduğu 64. hükümetin 2016 Eylem Planını açıklama toplantısında Demokratikleşme başlığı altında tüm vatandaşların temel hak ve hürriyetlerden uluslararası standartlarda faydalanabilmesi için bu alandaki uluslararası sözleşmeler iç hukukumuzun parçası haline getirilmeye devam edileceğini, ayrıca, temel hak ve hürriyetler alanındaki onaylanmış uluslararası sözleşmeler gözden geçirilerek özgürlükçü demokratik düzen mantığıyla bağdaşmayan şerhler kaldırılacağını belirttikten sonra TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları Kurumunun etkinleştirilmesi sağlanacaktır. Bu

alandanda uluslararası temel hak ve hürriyetleri koruma mekanizmaları doğrultusunda mevzuat ve uygulama uyum düzeyi yükseltilecektir diyerek Kamu Denetçiliği Kurumunun önemine atıfta bulunmuştur(<https://www.akparti.org.tr/site/haberler/64.-hukumetin-eylem-plani/81171#1>).

Ahmet Davutoğlu “Kamuda Şeffaflık Paketi” konulu basın açıklamasında da Kamu yönetiminde hedeflenen şeffaflık düzeyine giden süreçte pek çok reform niteliğinde adımlar atıldığını önemle altını çizmiştir. Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanmak ile hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlamanın hayatın getirdiği yeniliklere bir reaksiyon olarak görülmesi yorumunu yapmıştır. Vatandaşın idare ile ilişkilerinde önündeki tüm engellerin AK Parti iktidarı döneminde kaldırıldığını ifade eden Davutoğlu, idarenin her türlü işlem, eylem, tutum ve davranışından rahatsız olan ve hakkaniyet kaybı yaşayan vatandaşların Kamu Denetçiliği Kurumu gibi tüm demokratik ülkelerde vatandaşın hakkını ve hukukunu koruyan bir kurum ihya ettiklerini belirtmiştir(<http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/01/14/basbakan-davutoglu-konusuyor-canli-1421242134>).

TBMM Başkanı İsmail Kahraman, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Başkanı Hansjörg Haber, İspanya Ombudsmanı Solera Bedeli, Kamu Denetçiliği Kurumu Başkanı Nihat Ömeroğlu, Yargıtay Başkanı İsmail Rüştü Cirit ve yabancı misyon şeflerinin katıldığı bir törende Kamu denetçiliği Kurumunun, Fransa ve İspanya Ombudsmanlık ortaklığı ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kurulmasına ilişkin eşleştirme projenin önemine değinerek, “Modern anlamda ilk ombudsmanlık kurumunun 1809 yılında İsveç’te kurulduğu, buradan Avrupa’ya ve tüm dünyaya yayıldığı kabul edilmektedir. Bununla birlikte Ombudsmanlık sisteminin Kral 2. Charles’ın Osmanlı devleti misafir olduğu Edirne’de 26 Ekim 1713 tarihine Osmanlı Devleti yönetiminden esinlenerek yazmış olduğu ferman ile ülkesinde Yüksek Ombudsmanın görevlendirilmesi talimatı verdiği çeşitli kitap ve dergilerde ifade edilmektedir” şeklindeki görüşünü dile getirerek Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinleşmesi için her türlü desteğin verileceğini önemle altını çizmiştir(<http://www.milliyet.com.tr/kamu-denetciligi-kurumunun-kurulmasinin-ankara-yerelhaber-1268803/>).

TBMM Eski Başkanı Cemil Çiçek, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idare ve devlet ilişkisini düzenleyen alanda önemli bir boşluğu doldurduğunu belirtmiştir.

Türkiye'de uzun zamandan beri demokratik standartları yükseltmek, insanların mutluluğunu, refahını arttırmak için bir çok anayasal düzenleme yapıldığını bunlardan en önemlilerinden birinin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması olduğunu belirtmiştir. Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedeflerine gidilen süreçte demokratik standartlarını yükselten ve bunun dışında bir eksiklik olarak görülen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ile birlikte sayılan hedefler gerçekleştirilmiş olacaktır şeklinde görüş belirtmiştir (KDK, 2013: 28-31).

Meclis Eski Başkanı ve halen Milli Eğitim Bakanlığı yapan İsmet Yılmaz, 16-17 Eylül 2015 yılında gerçekleştirilen III. Uluslararası Ombudsmanlık Sempozyumunda yaptığı konuşmada Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması Türk kamu yönetiminde bir reform olduğunu, Kamu Denetçiliği Kurumu ile halka daha iyi hizmet vermek, halkın kamu hizmetlerinden olan şikâyetlerini azaltmak, kamu hizmetlerinde açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik çerçevesinde halka hizmete adanmış bir kamu görevlisiyle bir kamu hizmeti kültürünün geliştirilmesi amaçlandığını belirtmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, Devlet denetçiliğinde emreden yaklaşımdan, hizmet eden bir yaklaşıma geçildiğinin önemli bir göstergesi olduğunu ifade etmiştir.

Devlet, Adalet ve Milli Savunma Eski Bakanlarından Hikmet Sami Türk ise Kamu Denetçiliği Kurumunun, bütün dünyada insan hakları ve demokrasi konusunda çok önemli katkıları olan bir Kurum olduğunu dile getirerek kurumun demokrasinin güçlenmesine, demokratik rejimin yerleşmesine önemli katkıları olacağına inandığını belirtmiştir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu, bireyin idare ile olan sorunlarını çözümede idari yargının yanında önemli bir hizmet yapmakta olduğunu üstelik idari yarıdan daha kısa süre içerisinde sonuca varabileceğini önemle belirtmiştir. Olabildiğince idareyi ve şikâyetçiyi bir araya getiren çözümlere ulaşılmaya çalışılmanın bir aşaması olan Kamu Denetçiliği Kurumunun diğer ülkelerde olduğu gibi demokratik rejimin daha ileriye gitmesinde, güçlenmesinde önemli hizmetler yapacağını vurgulamıştır (KDK, 2013: 32-33).



Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun tasarı aşamasında önemli görev alan ve kanunun mimarlarından olan akademisyen Prof. Dr. Zehra Odyakmaz, Kamu Denetçiliği Kurumu hakkındaki görüşlerini dile getirmiştir. Hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesi konusunda yardımcı bir kurum olan Kamu denetçiliği Kurumunun vatandaş ile idare arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümünü kolaylaştırmak gibi önemli bir işlevi olduğunu, Türkiye’de güçlü bir idari rejim var bu yüzden Kamu Denetçiliği Kurumu gibi bir kurum için gerek olmadığı konusundaki görüşlere katılmadığını söylemiştir. İdari yargının idarenin işlem ve eylemlerini hukuka uygunluk yönlerinden denetlemesine rağmen idarenin işlem ve eylemleri dışında tutum ve davranışları olduğunu ve vatandaşların daha çok idarenin bu tutum ve davranışlarından dolayı sıkıntılar yaşadığını ve bu konuda idari yargıdan farklı olarak ombudsmanlık kurumunun aktif görev aldığını ve etkili olacağını özellikle belirtmiştir.

Ayrıca, Odyakmaz, kamu kurumlarında iş takip ederken hep karşılaşılan bazı davranışların, örneğin hafif bir kötü muamele, duyarsızlık, ilgisizlik, vurdumduymazlık, hoyratça davranışın, suç teşkil edecek kadar ağır olmayabileceğini ama bir şekilde vatandaşı inciteceğini, rencide edeceğini, güçsüzleştireceğini söyleyerek ombudsmanın bu süreçte devreye girerek vatandaşın boynunu eğdirmemek için mücadele ettiğinin altını çizmiştir. Aynı şekilde Odyakmaz, belki de vatandaşların günde birkaç kez karşılaştığı durumlarla ilgili örnekler vererek gündelik hayatta ombudsmanın öneminden bahsetmiştir. Örneğin para yatırmamız gereken vezne önündeki camekân bazen arkada oturan memurla temas kurmayı sağlayacak ölçüde yapılmamıştır, memurun önünde sesimizi duyuramıyoruzdur, o da belki biraz sertçe kabaca davranabilir veya davranmaz ama sizi işitememektedir. Burada suç yoktur kötü muamele yoktur, ama kişiyi rahatsız edecek ortam mevcuttur, yani “özensizlik” bulunmaktadır. O halde Ombudsman “özensizlikler”in düzeltilmesi için öneride bulunmak suretiyle, hizmetlerin sunulmasında kaliteyi gerçekleştirecektir diyerek ombudsmanın doğrudan amacının idareyi denetlemekten çok vatandaşın mutsuzluğunu gidererek arkasında devletin gücü olduğunu hissettirmek olduğunun altını çizmiştir (KDK, 2013: 65-84).

Metin Günday, bir hukuk devletinde idarenin ortaya koyduğu; bireylerin ve toplulukların temel hak ve özgürlüklerini ihlal eden her işleminin, yargısal denetime tabi olduğunu, yargı tarafından verilecek kararlarla ihlalin ortadan kaldırılabileceğini, buna karşın temel hak ve özgürlüklerin sadece idari işlemler ile ihlal edilmediğini de ifade etmiş; aynı zamanda idarenin, bir eylem, tutum veya davranışı nedeniyle de böyle bir ihlalin ortaya çıkabileceğini vurgulamıştır. Günday, “Hatta idareden kaynaklanan bu gibi hak ihlallerinin çok büyük bir kısmının idarenin eylemlerden ve de bir idari eylem olarak dahi nitelendirilemeyecek tutum ve davranışlarından kaynaklanması söz konusu olabilir. Bu durumda da temel hak ve özgürlüklerin korunmasında ve ihlallerin önlenmesinde yargısal denetim çoğu kez yetersiz kalabilir. Bu nedendir ki, gerek ülkemizde ve gerekse başka ülkelerde idareden kaynaklanan hak ihlallerinin önlenmesi için, yargısal denetim dışında başka denetim yollarına da gereksinim duyulmuştur.” şeklinde konuşarak Kamu Denetçiliği Kurumunun önemini altını çizmiştir (KDK, 2013: 96-101).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ilk Baş Denetçisi Nihat Ömeroğlu da kurumu tanıtmak ve etkinliğini arttırmak gayesiyle çeşitli mecralarda görüş bildiriminde bulunmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşunun 2. Yıl dönümünde TBMM Tören Salonunda verilen resepsiyonda konuşan Ömeroğlu, 300 yıl önce kendi topraklarımızda çıkan bir uygulamanın, 300 yıl sonra bize gelmesi buruk gelse de yine de son derece sevindiricidir diyen Ömeroğlu, KDK'nın idarenin her türlü eylem ve işlemi ile başvurulara baktığını bildirdi. Ömeroğlu, yargılama makamı olmadıklarını, kararlarının tavsiye niteliğinde olduğunu ifade ederek, "Bireyi devlet karşısında korumak amacındayız" görüşünü paylaştı

Ömeroğlu, mahkemelerden farklı idarecilerin tutum ve davranışlarını ele aldıklarını söyleyerek, İdare ve birey arasındaki sağlıklı iletişimi kurmak istediklerini hem bireyin hem de idarenin kazanmasını amaçladıklarından bahsetti Ömeroğlu, 2 yıl dolmadan 10 bin şikayet aldıklarını, bunun 9 binini sonuçlandırdıklarını, 150 de tavsiyelerinin olduğunu bildirdi(<http://www.haberler.com/kamu-denetciligi-kurumu-2-yasinda-6194223-haberi/>).

Ömeroğlu, Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda 2017 yılı bütçesinin sunumunu yaparken açıklamalarda bulunmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumunun yaptığı incelemelerde tamamen bağımsız ve tarafsız olduğuna işaret eden Ömeroğlu, "Kurumumuz, kamu idarelerinin verdiği hizmetin kalitesinin artırılmasına, bireylerle devletin, birbirlerini suçlamaksızın çözüm ortak paydasında buluşmasına destek olmaya, idare-birey tüm tarafların kazanmalarına odaklanmış bir kurumdur. Verdiği tavsiye niteliğindeki kararlar ve uzlaşma dinamiğiyle kurumumuz, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasına katkı vermeye halk iradesinin tecelli ettiği TBMM'den aldığı destekle devam edecektir." açıklamasını yapmıştır

Ömeroğlu, Kamu Denetçiliği Kurumunun, AB kurum ve kuruluşlarıyla yakından irtibatlı olduğunu dile getirerek, 2013, 2014 ve 2015 yılı AB İlerleme Raporları'nda kurumumuzun kısa bir sürede faal hale gelmiş olması, vatandaşlarımızın haklarının korunması adına kat edilen önemli bir rol olarak nitelendirilmekte ve uygulamaya ilişkin doğru yönde birçok adım atıldığı ifade edildiğinden bahsetmiştir(<http://www.haberler.com/kamu-basdenetçisi-omeroglu-kamu-denetçiliği-kurumu-8925514-haberi/>).

İlk dönem Kamu Denetçisi Muhittin Mihçak ise 09 Mart 2016 tarihinde Sabancı Üniversitesi'nin daveti ile katıldığı konferansta Kamu Denetçiliği Kurumu ile bilgi vermiştir. Mihçak, ombudsmanlık kurumunun İsveç orjinli olduğunu ve İsveç örneğini yerinde incelediğini, İsveç Ombudsmanlarını ziyaret ettiğini söyleyerek bazı karşılaştırmalar yapmıştır. Örneğin İsveç'te Ombudsman tarafından verilen tavsiye kararların uymama gibi bir durumun olmadığını ve bu soru karşısında ombudsmanın şaşkınlığından bahsetmiştir. İsveç'te ombudsmana başvurma hakkının kutsal olduğunu ve İsveç Devletinin bu hakkı çok sıkı bir şekilde koruduğunu söylemiştir.

Mihçak ayrıca, TBMM bünyesinde faaliyet gösteren Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Komisyonu'nun da Kamu Denetçiliği Kurumu ile paralel işlevler yürüttüğü için aralarında iletişimin olduğunu Dilekçe Komisyonuna başvuran bir

vatandaşın aynı zamanda Kamu Denetçiliği Kurumu'na da başvurduğunu belirterek Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyete geçmesiyle Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları Komisyonuna yapılan başvuruların azaldığını ve iş yükünün paylaşıldığını kaydetmiştir(<https://www.youtube.com/watch?v=z6ngHhmyH2w>).

İkinci dönem Başdenetçi olarak seçilen Şeref Malkoç ise Kurumun 2016 yılı faaliyet raporu değerlendirmesinde gazetecilere Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili bilgi vermiştir. Malkoç, Kamu Denetçiliği Kurumuna 5 bin 519'u 2016 yılında olmak üzere, 2013 yılından bugüne kadar toplam 24 bin 851 şikayet başvurusu yapıldığını belirterek, 2017 yılına bin 677 dosyanın devredildiğini söyledi. Malkoç, "Kararlarımıza uymayan idareleri kamuoyuna duyurmayı, ifşa etmeyi düşünüyoruz. Bunun için yasa da müsait. İdarecileri de komisyona davet edip niye uymadıklarını söylemelerini talep edeceğiz. Verilen kararları takip etmek için birim oluşturacağız. Bu birim ilgili daireden takip edilecek" diyerek Kurumun en önemli eksikliklerinden olan tavsiye kararlarına uymama konusuna radikal bir şekilde önlem alma konusundaki kararlılığını göstermiştir.

Malkoç ayrıca aynı basın toplantısında kuruma gelen çok ilginç gelecek "Annem cep telefonumu aldı, alın bana verin", "Televizyonlardaki evlilik programı duyurusuna beni de çağırdılar, katıldım ama beni evlendirmediler. Masraflarımı o kurumdan alın, bana verin" gibi başvurulardan da örnekler vermiştir.

Malkoç'un basın toplantısında altını çizdiği belki de en önemli nokta Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de hakkaniyete bakan tek kurum olduğunu belirtmesi olmuştur(<http://www.milliyet.com.tr/ombudsman-malkoc-yapilan-iliginc-siyaset-2397269/>).

#### **4.7. Kamu Denetçiliği Kurumunun Çalışma Süreci ve İstatistiksel Görünüm**

Türkiye'de veya Türkiye dışında yaşayan ülke vatandaşlarından veya tabiiyet ve mütakabiliyet şartı aranmaksızın yabancı ülke vatandaşlarından, idarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışı sonucu hak ve özgürlükleri veya menfaatleri ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilirler. Bu

çerçevede gerçek kişiler dışında şirketler, sivil toplum kuruluşları, dernekler, sendikalar ve vakıflar gibi tüzel kişiler de şikayet hakkına sahip organizasyonlardır.

İnsan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konular olması durumunda doğrudan hak ve özgürlüğü veya menfaati ihlal edilme şartı aranmaksızın tüm gerçek ve tüzel kişiler de şikayet başvurusunda bulunabilirler.

Ombudsman kurumunun genel özellikleri arasında yer alan kolay ulaşılabilirlik ve zorlayıcı şekil şartlarının olmaması ilkesi gereği Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayet başvuruları da bu konuda çok çeşitlendirilmiş ve kolaylaştırılmıştır. Kamu Denetçiliği kurumuna yapılan başvurular doğrudan kuruma veya kuruma ait bürolara yapılabildiği gibi elden, posta, e-posta (iletisim@ombudsman.gov.tr), faks veya elektronik başvuru sistemi yoluyla ulaştırılabilmektedir. Ancak faks ve elektronik başvuru sistemi ile yapılan başvurularda asıl dilekçeler 15 gün içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na gönderilip ibraz edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ekinde yer alan “Gerçek Kişiler için Şikayet Başvuru Formu” (EK-1) veya “Tüzel Kişiler İçin Şikayet Başvuru Formu” (EK-2) doldurulmak suretiyle de Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılabilmektedir. İlgili yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin sunulması koşuluyla form kullanılmadan da şikayet başvurusu yapılabilmektedir. Diğer taraftan haklı bir nedenin bulunması durumunda başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olmak üzere sözlü şikayete de izin verilmekte ve kabul edilmektedir.

Tüm bu yöntemlere ek olarak illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da şikayet başvurusu alınabilmektedir. Valilik ve kaymakamlıklar, şikayetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına almakta ve varsa ekleri ile birlikte 3 (üç) iş günü içinde Kamu Denetçiliği Kurumuna ulaştırmaktadırlar (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>).

**Tablo 4.1: Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru Sayıları**

Yıl	2013	2014	2015	2016	Toplam
Toplam Şikâyet Sayısı	7638	5639	6055	5519	24,851

Kaynak: (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>)

2013 yılında şikâyet başvurusu kabul etmeye başlayan kurum, şikâyet başvurularını elden, E-başvuru, E-posta, posta ve faks yolu ile kabul etmiştir. Bu kapsamda kuruma 2013 yılı içerisinde 7638 başvuru yapılırken, 2014 yılında bu rakam 5639'a düşmüştür. 2015 yılında ise 2014 yılından biraz daha fazla şikâyet başvurusu olarak 6055'te kalmıştır. 2016 yılı ise kurumun kurulduğundan beri şikâyet başvurularının en az olduğu yıl olmuştur. 5519 başvuru ile bir önceki yıl olan 2015'e göre %8,85 oranında bir azalma olmuştur. (Tablo 4.1.)

**Tablo 4.2: Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru Şekli**

BAŞVURU ŞEKLİ	2013		2014		2015		2016	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Faks	211	2,8	133	2,36	94	1,55	79	1,43
Elden	365	4,8	665	11,79	574	9,48	585	10,6
Posta	2136	28	1775	31,48	1776	29,33	1117	20,24
E-başvuru	4356	57	2978	52,81	3516	58,05	3631	65,79
E-posta	570	7,5	88	1,56	95	1,57	107	1,94
Toplam	<b>7638</b>	<b>100</b>	<b>5639</b>	<b>100</b>	<b>6055</b>	<b>100</b>	<b>5519</b>	<b>100</b>

Kaynak: (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>)

2013 yılında şikâyet başvurusu kabul etmeye başlayan kurum, şikâyet başvurularını elden, E-başvuru, E-posta, posta ve faks yolu ile kabul etmiştir. Şikâyet başvurularının yapılış şekillerindeki dağılımı incelediğimizde 2013 yılından 2015 yılına kadar en fazla yapılan başvuru türü E-başvurudur. 2013 yılında E-başvuru

toplam başvurunun %57'sini oluştururken 2014 ve 2015 yıllarında ise sırasıyla %52,81 ve %58,05'ini oluşturmaktadır. 2016 yılı ise daha önceki yıllar gibi başvuru şekli olarak E-başvuru %65,79 ile vatandaşlar tarafından en çok tercih edilen başvuru şekli olmuştur. (Tablo 4.2.)

İletişim araçlarının gelişimi ile birlikte şikayet başvuru yöntemleri de buna paralel olarak değişmektedir. Örneğin faks ve posta yöntemi ile yapılan şikayet başvuru sayıları 2013 yılında sırası ile 211 ve 2136 iken, bu rakamlar 2014 yılında 133 ve 1175'e, 2015 yılında ise daha da düşerek 94 ve 1776 olarak değişmiştir. 2016 yılında ise faks ve posta yolu ile başvuru düşüş eğilimini sürdürmüştür.

Kamu Denetçiliği Kurumuna gelen şikayet başvuruları öncelikle ön inceleme sürecinden geçirilmektedir. Yapılan bu ön inceleme süreci sonucunda;

- Konusu Kurumun görev alanına girmeyen,
- Başvuru süreci içerisinde yapılmayan,
- Kurumda inceleme ve araştırma süreci devam eden bir şikayet başvurusu ile ilgili veya Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılmış bir şikayet ile ilgili sebebi, konusu ve tarafları aynı olan,
- Yargı organı önünde olan ve yargısal bir karar gerektiren uyuşmazlıklara ilişkin olan,
- Başvuru usulüne uygun olmayan,
- Şikayet başvurusunda zorunlu olan olması gereken isim, adres, unvan gibi bilgileri içermeyen,
- Menfaat ihlali içermeyen başvurular “İncelenemezlik” kararı verilerek yazılı bir şekilde ilgili bilgilendirilmektedir.

Yine ön inceleme aşamasında göz önüne alınan bir husus ise şikayetçinin Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmadan önce idari yolları tüketip tüketmediği konusudur. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulmadan önce idari işlemde doğan zararın giderilmesi üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapan idareden idari dava açma süresi içerisinde istenir.

Kamu Denetçiliği Kurumu ön inceleme sürecinde idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediğini sorgular ve tüketilmediğinin tespiti halinde “Gönderme Kararı” verilmektedir. Verilen bu karar ile idareye gereğinin yapılması şikayetçiye ise bilgi verilmektedir. Bu sayede idari başvuru yollarının tüketilmesi sağlanmış olmaktadır.

Ön inceleme sürecinde yapılan bu süzme işleminden sonra inceleme aşamasına geçilmektedir. İnceleme aşamasına geçilmesi için şartları sağlayan şikayetler incelemeye geçmeden bürokrasi ve kırtasiyecilikle şikayete esas çözümü geciktirmemek için çözümün en kısa sürede nasıl çözülebileceğine dair bir değerlendirme yapılmaktadır. Şikayetin herhangi bir yazışmaya yer verilmeden çözülebileceği kanaatine ulaşırsa ilgili idare ile telefon veya bizzat iletişime geçilerek görüşmeler yapılabilmektedir. Görüşmelerde şikayete konu durum hakkında bilgi verilip sorunun çözülmesi yönündeki talepler iletilir (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>).

Kamu Denetçiliği sistemi uygulaması, anlaşmazlıkların taraflar arasındaki uzlaşma ile bertaraf edilmesi temeline dayanmaktadır. Dolayısıyla, kuruma gelen şikayetlerin bürokratik karmaşıklığa ve kırtasiyeciliğe meydan vermeden telefonla veya yüz yüze görüşmelerle çözülmesi ilk uygulanan pratiktir. Bu sayede biraz önce bahsettiğimiz gibi gereksiz bürokratik prosedürler ortadan kalkmış olarak uygulamadaki aksaklıkları ve problem doğuran unsurları kaynağında hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulmaktadır.

Diğer bir ifade ile uzlaşma yolu ile şikayetlerin çözülmesi, iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetimi yapısına aşılması olarak değerlendirilebilir. Bir taraftan birey, devlet karşısında sahip olduğu haklarını kullanabilmekte diğer taraftan ise idare makul sürede işlem tesis ederek hesap verebilir ve şeffaf hale gelebilmektedir.

Alternatif uyuşmazlık çözümlerine ilişkin Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin farklı tavsiye kararları mevcut olup R (98) 1 sayılı aile arabuluculuğu, R (2002) 10 sayılı medeni hukuk uyuşmazlıklarında arabuluculuk ve R (99) 19 sayılı ceza konularında arabuluculuk tavsiye kararları yanında R(2001) 9 sayılı İdari



Mercilerle Özel Kişiler Arasında Dava Yoluna Alternatifler Hakkında Tavsiye Kararı da Kurumumuz açısından önemli olup bu karar, 5 Eylül 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Bu tavsiye kararıyla Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Kararın yedinci fıkrasında, alternatif çözümlerin yaygın kullanımının sorunların çözümünü ve idari mercilerin halka yakınlaşmasını sağlayacağını ve sekizinci fıkrasında ise, alternatif çözümlerin, dosya kapsamında değişmekle birlikte daha basit ve esnek süreçler olması, daha hızlı ve daha ucuz çözümler olması, dostane çözüm olması, sadece katı hukuk kurallarının değil aynı zamanda hakkaniyet ilkelerinin de göz önünde bulundurulması ve daha geniş takdir yetkisinin olması gibi avantajları olduğunu dikkate alarak üye devletlere idari mercilerle özel kişilerarasındaki uyuşmazlıkların çözümü için alternatif yolların kullanılmasını tavsiye etmektedir (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf>).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ön inceleme aşamasından sonra inceleme aşamasına geçmeden çözdüğü sorunların sayısı hayli fazladır. 2013 yılında 47, 2014 yılında 46 ve 2015 yılında ise 161 adet olmak üzere toplam 209 adet dosya uzlaşma yöntemi ile çözüme kavuşturulmuştur (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf>). Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından uzlaşma yoluyla çözülen sorunlara örnek vermek gerekirse;

Şikayetçi, D.S.İ. 22. Bölge Müdürlüğü tarafından yapılan dere ıslah çalışmaları sırasında konutun bitişiğinde açılan ve 6 ay boyunca kapatılmayan çukurun kapatılması talebi ile Kuruma başvurmuş ve Kurum tarafından yapılan uzlaşma çabaları netice vermiş idare çukuru kapatmıştır<sup>2</sup>.

Şikayetçi, ortodonti tedavisine ihtiyaç duyan oğlunun Konya Selçuk Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesinde başlanan tedavisi devam ederken, Kahramanmaraş'a tayini çıkmıştır. Kahramanmaraş'ta diş Hekimliği Fakültesi bulunmadığından en yakın Gaziantep Üniversitesi Diş Hekimliği Fakültesinde tedavisinin devam edilmesini istememiş olmasına rağmen Sosyal Güvenlik Kurumu ödemelerinde yaşanabilecek sorunlar gerekçe gösterilerek talebin yerine

<sup>2</sup> Karar No: 01.2013/47

getirilmemesi üzerine Kurum'a başvuru yapılmış. Kurum tarafından yapılan uzlaştırma çabaları sonuç vermiş ve şikayete konu tedavi Gaziantep'te devam etmesi sağlanmıştır<sup>3</sup>.

Şikayetçinin Esenyurt Tapu Müdürlüğü'nde yaşadığı aksaklıklar ve çalışanların tutum ve davranışlarına ilişkin başvurusu üzerine yapılan yazışmalar netice vermiş, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Başmüfettişliğince yerinde inceleme sağlanmış, tanzim edilen raporda çeşitli idari tedbirlerin alınması gerektiği sonucuna varılmış ve söz konusu tedbirlerin uygulanması için talimat verildiği şikayet sahibine bildirilmiştir<sup>4</sup>.

İstanbul ili Kadıköy ilçesinde ikamet eden vatandaşlar, Söğütluçeşme Camisine bir yıldır imam hatip atanmadığından mağduriyetlerini Kamu Denetçiliği Kurumu'na bildirmiş, Kurum tarafından yapılan uzlaştırma çalışmaları sonucu Kadıköy Müftülüğü söz konusu camiye imam atamıştır<sup>5</sup>.

Şikayetçi, radar uygulaması sonucu hız limiti ihlali cezası aldığını ve cezanın kendisine zamanında tebliğ edilmemesinden dolayı indirim hakkını kaybettiğini iddia etmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yaptığı girişimler sonucu Isparta Emniyet Müdürlüğü mağduriyeti gidermek için gerekenin yapılacağını bildirmiştir<sup>6</sup>.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 yılında da idare ve vatandaşlar arasında uzlaşmacı taraf olarak yer alarak çeşitli sorunları tavsiye kararı almadan çözüme kavuşturmuştur. Bunlardan örnek vermek gerekirse;

Kayseri ili Talas ilçesinde bir ilköğretim Okulunda hizmetli olarak çalışan şikayetçi, 4+4+4 eğitim sistemine geçilmesi sürecinde fazla çalıştırılması ve bu fazla çalışmanın karşılığı olan izin hakkının kullandırılmaması sebebiyle Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmuştur. İdare yetkilileri ile yapılan görüşmeler

<sup>3</sup> Karar No:01.01.2013/4430

<sup>4</sup> Karar No:01.2013/560

<sup>5</sup> Karar No:01.2013/75

<sup>6</sup> Karar no:03.2013/3103

neticesinde şikayetçi ile idare arasında uzlaşma tesis edilmiş, şikayetçinin fazla çalışmadan doğan 87 günlük izni izin takvimine dahil edilmiştir<sup>7</sup>.

Okulunun yanındaki sokağın akşam zifiri karanlık olması nedeni ile okul çıkışlarında korktuğunu ifade eden bir çocuğun başvurusu üzerine şikayet konusu Belediye Başkanlığına iletilmiş, konu ivedilikle ildeki Aydınlatma Komisyonunun gündemine taşınmış ve yapılan ilk toplantıda söz konusu sokağa 6 direk dikilmesi ve 6 armatür takılması kararı alınmıştır<sup>8</sup>.

Şikayetçi, babasının sağlık heyeti ve bakıma muhtaç raporları ile 15/05/2013 tarihinde Balıkesir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü'ne tayin talebinde bulunmasını rağmen 14 aylık süre içerisinde herhangi bir işlem yapılmadığını belirtmiştir. Şikayet konusu ile ilgili yapılan incelemeler neticesi ve Balıkesir İl Gıda, Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü ile yapılan uzlaşma görüşmeleri neticesinde ilgili tayin yapılmıştır<sup>9</sup>.

Aydın Merkez Bademli Köyü Narh Dere Mevkiinde bulunan tarım arazisi ve arazi içerisinde bulunan zeytin ağaçlarının Karayolları Genel Müdürlüğüne Aydın-Muğla Karayolunun bölünmüş yola dönüştürülmesi sonucunda, karayolu üzerinde biriken yağmur sularının arazisine akması, arazinin ve zeytin ağaçlarının zarar görmesini şikayet eden şikayetçi, zararının tazmin edilmesini istemiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan arabuluculuk girişimleri sayesinde Karayolları 2. Bölge Müdürlüğü Tesisler ve Bakım Başmühendisliği ile yapılan telefon görüşmeleri neticesinde şikayetçinin talebi yerine getirilmiştir<sup>10</sup>.

Şikâyetçi, Diyarbakır Eğitim ve Araştırma Hastanesi Sağlık Kurulunca düzenlenmiş raporlara istinaden gaziler için temin ettiği protezlerin faturalarına ait geri ödemeler için Diyarbakır Sosyal Güvenlik Merkezinin ödeme talebini reddettiğini belirterek Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunmuştur. Sorunun çözümüne yönelik olarak Kurumca SGK ile yapılan yazışma

<sup>7</sup> 2014/2889 şikayet numaralı başvuru için 05/09/2014 tarihli KVYO Kararı

<sup>8</sup> 2014/2064 şikayet numaralı başvuru için 07/07/2014 tarihli KVYO Kararı

<sup>9</sup> 2014/3114 şikayet numaralı başvuru için 10/12/2014 tarihli KVYO Kararı

<sup>10</sup> 2014/4645 şikayet numaralı başvuru için 07/11/2014 tarihli KVYO Kararı

ve görüşmeler sonucunda, gazilere temin edilen tıbbi malzemeler için şikâyetçiye gereken ödemeler yapılmıştır<sup>11</sup>.

Şikâyetçi, Çine Sosyal Güvenlik Merkezinde görevli bir memurun kendisine ve babasına kötü muamelede bulunduğunu, ilgili memurun uyarılması gerektiğini belirten talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruda bulunmuştur. Kurumca yapılan arabuluculuk girişimleri sonucunda Çine Sosyal Güvenlik Merkez Müdürü ile görüşülerek şikâyet konusu hakkında bilgi verilmiştir. Merkez Müdürü, gerekli uyarıların yapılarak daha dikkatli davranılması hususunda hassasiyet göstereceklerini ifade etmiştir. Şikâyetçi tarafından da konunun idare tarafından çözüldüğü bilgisi Kuruma bildirilmiştir<sup>12</sup>.

Nevşehir İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğünde görev yapan şikâyetçi, Türkiye Ekonomi Bankası Nevşehir Şubesi ile adı geçen Müdürlüğün yaptığı protokol şartnamesi gereği tarafına ödenmesi gereken promosyonun ödenmeyerek mağduriyet yaşadığından bahisle Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmuştur. Kurum tarafından ilgili bankayla yapılan görüşmeler ve yazışmalar sonucu uzlaşma sağlanmış ve bankanın hatasını kabul etmesi sonucu şikâyetçinin maaş hesabına promosyon tutarı yatırılmıştır<sup>13</sup>.

Görüldüğü üzere herhangi bir karar alınmadan birey ile idare arasına girerek arabulucu rolüyle sorun çözme yeteneği olan Kamu Denetçiliği Kurumu sorunları bu şekilde çözerek birey ile idare arasında ve toplumun genelinde uzlaşma kültürünün kökleşmesine katkıda bulunmaktadır.

Ancak sorun bu şekilde uzlaşma yolu ile çözülemediği takdirde, şikâyet konusu ile ilgili bilgi ve belgeler ile şikâyet hakkındaki değerlendirmeler ilgili idareden istenir. Bu sayede bilgi ve belgenin yanında konu ile ilgili idareye de söz hakkı tanınmış olmaktadır. İdare bu bilgi, belge ve değerlendirmesini en geç otuz gün içinde asıllarını gönderecek şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu'na ulaştırmak zorundadır. Haklı bir neden olmaksızın ilgili bilgi ve belgeleri vermeyenler veya

<sup>11</sup>2015/293 şikâyet numaralı başvuru için verilen 16/03/2015 tarihli KVYO Kararı

<sup>12</sup>2015/238 şikâyet numaralı başvuru için verilen 26/01/2015 tarihli KVYO Kararı

<sup>13</sup>2015/591 şikâyet numaralı başvuru için verilen 16/01/2015 tarihli KVYO Kararı

eksik verenler hakkında Başdenetçi veya Denetçinin başvurusu üzerine ilgili idaredeki merciinin soruşturma açma zorunluluğu vardır. Bu şekilde şikayete esas konu ile ilgili bilgi ve belge taleplerinde idareye herhangi bir esneklik tanınmamaktadır.

Bu konuda idarelerin sadece devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki belgeler konusunda bir esnekliği vardır. Bu konuda ise bilgi ve belgelerin devlet sırrı veya ticari sır olduğuna dair idarenin en üst merciinin onayı gerekmektedir. Bu durumda ise devlet sırrı veya ticari sır olarak nitelendirilen belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği Denetçi belgeleri yerinde inceleyebilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından inceleme ve araştırma sonucu şikayetin yerinde olduğu kanaatine varılırsa “Tavsiye Kararı” verilir. Kurum bu karar ile idarenin haksız olduğunu veya haksız davrandığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi, düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması gibi önerilerde bulunabilir.

Kurumun bu önerileri kapsayan tavsiye kararı karşısında idare ilgili önerileri ve tavsiyeleri uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde yazılı olarak Kamu Denetçiliği Kurumuna göndermekle mükelleftir.

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan inceleme ve araştırma sonucu yapılan şikayetin yerinde olmadığı kanaati oluşursa ise “Ret” kararı verilir.

Ayrıca, şikayetçinin başvurudan vazgeçmesi, şikayetçi gerçek kişi ise ölmesi veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma süreci devam ederken aynı konu ile ilgili idari dava açılması durumlarında ise “Karar Verilmesine Yer Olmadığına Daire Karar” verilir.

**Tablo 4.3: Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Türleri**

KARAR TÜRLERİ	2013		2014		2015		2016	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Gönderme Kararı	2155	37	2323	36,59	2205	37,39	1976	41,00
İncelenemezlik Kararı	2240	35	2147	33,82	1759	29,83	1723	35,75
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9	80	1,26	42	0,71	53	1,10
Karar Verilmesine Yer olmadığına İlişkin Karar	307	5,3	643	10,13	675	11,45	428	8,88
Birleştirme Kararı	522	7,1	806	12,7	1025	17,38	354	7,35
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9	80	1,26	-	-	-	-
Tavsiye Kararı	64	1	93	1,47	56	0,95	62	1,29
Ret Kararı	37	0,6	150	2,36	109	1,85	191	3,96
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2	26	0,41	26	0,44	32	0,66
<b>TOPLAM</b>	<b>6097</b>	<b>100</b>	<b>6348</b>	<b>100</b>	<b>5897</b>	<b>100</b>	<b>4819</b>	<b>100</b>

Kaynak: (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>)

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu karar sayılarını incelediğimizde (Tablo 4.3.), kurulduğu yıldan bugüne en fazla verilen karar türü idari başvuru yolları yapılmadan yapılan başvurulara yönelik olarak alınan gönderme kararıdır. Gönderme kararları tüm kararların yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır. (2013: %37, 2014: %36,59, 2015: %37,39). 2016 yılında ise Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarına baktığımızda geçtiğimiz faaliyet dönemlerindeki gibi gönderme kararı %41'lik oran ile ilk sıradadır. Gönderme karar sayısına en yakın karar türü ise incelenemezlik karar türüdür ve yine tüm kararların yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır.

Görüldüğü üzere gönderme kararları ve incelenemezlik kararları toplamı, kurumun almış olduğu toplam kararların %70'ine yakınına oluşturmaktadır. Kurumun asli özelliği olan tavsiye kararı verme sayısı ise oransal olarak oldukça düşük ve %1'ler seviyesindedir. Bunun nedeni ise yeni kurulan bir kuruma yapılan

başvurularda sürecin daha tam olarak bilinmemesi sebebiyle oluşan eksik prosedürlerin karar istatistiklerini etkilemesi durumudur.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayet başvurularını konu itibariyle incelediğimizde (Tablo 4.4.) başvuruların kabul edildiği 2013 yılından itibaren ilk sırayı kamu personel rejimi ile ilgili şikayetler oluşturmaktadır. Kamu personel rejimi ile ilgili şikayetler 2013 yılında toplam şikayetlerin %28,04'ünü oluştururken 2014 yılında %23,92'sini 2015 yılında ise %26,16'sını oluşturmaktadır. 2016 yılında kamu personel rejimi ile ilgili şikayetler toplam şikayetlerin yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır. Şikayet konuları içinde toplamda ikinci sırayı oluşturan eğitim, öğretim, gençlik ve spor konusu 3 yıllık seyir içinde istikrarlı bir şekilde artarken 2016 yılında %12,12 seviyesine düşmüştür. 2016 yılında en çok artan şikayet alanı ise Adalet, milli savunma ve güvenlik konularındaki şikayetlerdir.

**Tablo 4.4: Kamu Denetçiliği Kurumu Şikayet Konusu veya Alanı**

ŞİKÂYET KONUSU VEYA ALANI	2013		2014		2015		2016	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Kamu Personel Rejimi	2142	28,04	1349	23,92	1584	26,16	1759	31,87
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	1203	15,75	1056	18,73	1296	21,4	669	12,12
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	11,63	419	7,43	385	6,36	556	10,07
Ekonomi-Maliye ve Vergi	784	10,26	440	7,8	295	4,87	326	5,91
Mahalli İdarelerce Yürütülen Hizmetler	455	5,96	343	6,08	329	5,43	368	6,67
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	455	5,96	283	5,02	190	3,14	338	6,12
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	3,55	125	2,22	95	1,57	107	1,94
İnsan Hakları	263	3,44	423	7,5	327	5,4	303	5,49
Mülkiyet Hakkı	239	3,13	144	2,55	188	3,1	155	2,81
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	2,59	186	3,3	376	6,21	120	2,17
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	166	2,17	64	1,13	111	1,83	111	2,01
Sağlık	158	2,07	131	2,32	130	2,15	110	1,99
Engelli Hakları	87	1,14	106	1,88	111	1,83	104	1,88
Sosyal Hizmetler	46	0,6	73	1,29	52	0,86	58	1,05
Ailenin Korunması	13	0,17	28	0,5	37	0,61	17	0,31
Nüfus ve Vatandaşlık	37	0,48	17	0,3	26	0,43	21	0,38
Kadın ve Çocuk Hakları	32	0,42	40	0,71	103	1,7	145	2,62
Bilim-Sanat, Kültür ve Turizm	32	0,42	13	0,23	22	0,36	15	0,27
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	28	0,37	18	0,32	14	0,23	20	0,36
Diğer konu ve alanlar	141	1,85	381	6,76	384	6,34	217	3,93
<b>TOPLAM</b>	<b>7638</b>	<b>100</b>	<b>5639</b>	<b>100</b>	<b>6055</b>	<b>100</b>	<b>5519</b>	<b>100</b>

Kaynak: (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>)



Vatandaşlar tarafından Kamu Denetçiliği Kurumuna gelen şikayetlerin hangi kurumların eylem ve işlemleri veya tutum ve davranışları konusunda olduğuna baktığımızda (Tablo 4.5.), 2013 yılında en çok şikayet edilen kurumların başında 954 şikayet ile Milli Eğitim Bakanlığı gelirken, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 844 şikayet ile ikinci sıradadır. 2014 ve 2015 yılında ise Mahalli İdareler (Belediye ve Şirketleri) sırasıyla 511 ve 506 şikayet ile en üst sırada yer almaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı ise 2014 ve 2015 yılında en çok şikayet alan ikinci kurum olmuştur. 2016 yılında ise 2015 yılına benzer bir durum söz konusudur. Mahalli idareler (Belediyeler) ve Milli Eğitim Bakanlığı ilk iki sırada yer almaktadır. Sosyal güvenlik Kurumu ile Milli Eğitim Bakanlığı aynı oranda şikayet edilmiştir.

**Tablo 4.5: Kamu Denetçiliği Kurumu'na Şikayet Edilen İdare Dağılımı**

İDARE ADI	2013		2014		2015		2016	
	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
Milli Eğitim Bakanlığı	954	12,5	473	8,39	411	6,79	489	8,86
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	844	11,1	121	2,15	59	0,97	78	1,41
Üniversite ve Fakülteler	432	5,7	305	5,41	388	6,41	77	1,4
Maliye Bakanlığı	365	4,8	292	5,18	295	4,87	232	4,2
Mahalli İdareler (Belediye ve Şirketleri)	350	4,6	511	9,06	506	8,36	558	10,11
İçişleri Bakanlığı	332	4,3	125	2,22	98	1,62	262	4,75
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	294	3,8	326	5,78	415	6,85	479	8,68
Sağlık Bakanlığı	293	3,8	136	2,41	193	3,19	275	4,98
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	278	3,6	56	0,99	69	1,14	105	1,9
Adalet Bakanlığı	240	3,1	173	3,07	352	5,81	310	5,62
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	203	2,7	227	4,03	135	2,23	134	2,43
YÖK	188	2,5	106	1,88	176	2,91	404	7,32
Başbakanlık	183	2,4	43	0,76	150	2,48	232	4,2
Milli Savunma Bakanlığı	169	2,2	41	0,73	62	1,02	83	1,5
ÖSYM	156	2	101	1,79	154	2,54	187	3,39
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	140	1,8	80	1,42	54	0,89	125	2,26
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	136	1,8	75	1,33	40	0,66	47	0,85
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve SYDV'ler	127	1,7	90	1,6	58	0,96	88	1,59
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	96	1,3	45	0,8	190	3,14	61	1,11
Emniyet Genel Müdürlüğü	95	1,2	179	3,17	270	4,46	193	3,5
Valilik, Kaymakamlık	90	1,2	127	2,25	169	2,79	101	1,83
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	80	1	24	0,43	32	0,53	16	0,29
Özel Şirket, Kişi, Kuruluşlar ve Belirtilmeyenler	685	9	462	8,19	142	2,35	207	3,75
Diğer	908	11,9	1521	26,96	1637	27,03	776	14,07
<b>TOPLAM</b>	<b>7638</b>	<b>100</b>	<b>5639</b>	<b>100</b>	<b>6055</b>	<b>100</b>	<b>5519</b>	<b>100</b>

Kaynak: (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>)

Şikayetlerin illere göre dağılımı Tablo 4.6’da listelenmiştir. Üç büyük ilimiz şikayet sıralamasında ilk üç sırayı almıştır. 2013 yılında şikayet sayısında İstanbul Ankara’yı geride bırakırken, 2014 ve 2015 yıllarında bürokrasinin merkezi Ankara, İstanbul ve İzmir’den yapılan başvuruları geçmiştir. 2016 yılı ise 2015 yılının tersine İstanbul şikayetlerin geldiği iller sıralamasında ilk sırada yer alırken onu Ankara izlemiştir.

**Tablo 4.6: İllere Göre Şikayet Dağılımı**

2013		2014		2015		2016	
il	Sayı	il	Sayı	il	Sayı	il	Sayı
İstanbul	1337	Ankara	1156	Ankara	1048	Ankara	966
Ankara	965	İstanbul	1020	İstanbul	1026	İstanbul	1138
İzmir	371	İzmir	275	İzmir	290	İzmir	290
Konya	275	Antalya	183	Antalya	289	Bursa	168
Erzurum	193	Adana	122	Giresun	241	Antalya	142
Antalya	172	Bursa	118	Afyon	212	Afyon	124
Bursa	172	Konya	118	Çankırı	140	Adana	114
Kocaeli	170	Ordu	108	Konya	127	Kocaeli	113
Adana	151	Kayseri	99	Bursa	120	Diyarbakır	101
Diğer	3295	Kocaeli	98	Adana	95	Mersin	99
Adres Yok	537	Diğer	2342	Diğer	2467	Diğer	2264
<b>Toplam</b>	<b>7638</b>	<b>Toplam</b>	<b>5639</b>	<b>Toplam</b>	<b>6055</b>	<b>Toplam</b>	<b>5519</b>

Kaynak: (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>)

#### 4.7.1. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Tavsiye Kararlarının Durumu

Ombudsmanlık kurumunun tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de en önemli özelliği tavsiye niteliğinde kararlar vermesi ve yaptırım yetkisinin olmamasıdır. Bununla birlikte ombudsmanlar, yaptırım yetkisinin olmaması konusundaki eksikliklerini kamuoyu desteği ve anayasal sistemin gücünden almaktadır.

Kamu denetçiliği Kurumunun kurulduğundan itibaren yıllar itibariyle vermiş olduğu tavsiye kararlarına uyma durumuna baktığımızda (Tablo 4.7.) insan haklarına önem veren ve demokrasi kültürünün yerleştiği ülkelere göre kötü durumda olduğu

bir gerçektir. Ancak yine de idarelerin tavsiye kararlarına uyma konusunda ivme yukarı yönlüdür. Biraz önce bahsettiğimiz gibi tavsiye kararı veren bir kurum olan ombudsmanlığın en büyük gücü kamuoyu oluşturma yeteneğidir. Demokrasi ve diyalog kültürünün yerleşmesi ve kurumun sorun çözme kabiliyetinin gelişmesi sonucu kamuoyunu arkasına alan bir kurum karşısında idarelerin bu güce karşı gelmesi zor olacaktır.

**Tablo 4.7: İdarelerin Tavsiye Kararlarına Uyma Durumu**

Yıllar	Tavsiye Kararı	Uyulan Dosya Sayısı	Uyulmayan Dosya Sayısı	Kısmen Uyulan Dosya Sayısı	Cevap Verilmeyen Dosya Sayısı	Henüz Cevabı Gelmeyen Dosya Sayısı	Cevap Veren İdareler Bazında Uyma	Toplam Bazda Uyma
2013	75	12	41	9	13	0	27%	22%
2014	119	40	66	11	2	0	39%	38%
2015	82	26	46	8	0	2	38%	37%

Kaynak: (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>)

2016 yılının yıllık raporu tezin tamamlandığı dönemde Meclis Karma Komisyonunda görüşülmekte olduğu için 2016 yılı tavsiye kararlarına uyma durumunun ayrıntılarına ulaşamamakla beraber Kamu Denetçiliği Kurumu ile yapılan görüşmelerde %42 düzeyinde olduğu bildirilmiştir.

İdarelerin yaptırım yetkisi olamayan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu tavsiye kararlarına uyma oranlarının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Ancak kurumsallığını yeni kazanan ve zamanla tanınacak bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun vermiş olduğu tavsiye kararlarına idarelerce uyma oranı yıllara sari olarak artması olumlu bir etkidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararlarının uygulanmasının önündeki sorunların önemli bir kısmı kamu görevlilerinin tutum ve davranışları ile ilgilidir. Yönetim sisteminde insan unsurunun özelliklerinin değiştirilmesi, gerekli

vasıf, tutum ve davranışların kazandırılması biçiminde cereyan etmektedir. Bu konuda doğrudan etkinin yanında kamu görevlilerinin çevresel koşullarında değişiklik yapılması şeklinde dolaylı metotlar da uygulanabilmektedir. İnsan unsurunu değiştirebilmek için dolaylı veya doğrudan hangi yöntemler uygulanırsa uygulansın kesin bir sonuca ulaşmak mümkün görünmemektedir. Kısıtlı bir sonuç elde edebilmek için bile etkin bir politik güç, sistematik ve uzun süreli bir çabaya gerek duyulmaktadır (Payaslıoğlu, 2012: 459-464) .

Ancak, bazı hallerde, idarenin tavsiye kararlarını yerine getirmek arzusunda olmakla beraber, mevzuatının imkân vermemesinden dolayı öneriler doğrultusunda işlem tesis edemediği olaylarında bulunduğu altının çizilmesi gerekmektedir. Bu oranının artarak uluslararası seviyelere ulaşması ise, TBMM'nin tavsiye kararlarını takip etmesi ve Kurum kapasitesinin artırılarak daha işlevsel hale gelmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılmasına bağlıdır (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>).

Yargı kararlarına uyulması oranının bile düşük olduğu Türkiye'de, kararların yaptırım gücü bulunmadığı yönünde bir algı olan Kurumun etkili olamayacağı düşünülebilir ancak demokrasi kültürünün temelinde yer alan tarafların eşit haklar ile çözüm odaklı anlayış ile hareket ettiği sistemlerde tavsiye kararı veren ombudsmanlık kurumunun hukuk devletinin önemli bir parçası olduğu şeklinde değerlendirilmelidir. Ayrıca, kurumun idareler karşısındaki tek yaptırımını, Karma Komisyonca özetlenen yıllık raporun Genel Kurula sunulmasıdır. Bu bağlamda milli irade karşısında hesap verme sorumluluğu gücünün hissettirilmesi tavsiye kararlarına uyum konusunda çarpan etkisi yapacağı görüşü vurgulanmıştır (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>).

Tavsiye kararlarına uyma oranının düşüklüğünün sebeplerinin başında kurum tarafından verilen tavsiye kararları hakkında değerlendirme yapan idari makamların kimi zaman çok alt düzeyde olması ve üst makamların konudan ayrıntılı bir şekilde haberdar olmaması ve bu sayede oluşan yetki karmaşası gelmektedir. Alt makamda yer alan kamu görevlileri sorumluluk alma ve takdir kullanma noktasında

çekingen davranabilmekte ve tavsiye kararlarını uygulama sürecinde isteksiz davranabilmektedir.

Özellikle mali sonuçları olan tavsiye kararlarında kamu personelleri hiç risk almama şeklinde bir davranış modeli geliştirmişlerdir. Sayıştay denetimi gibi mali denetim sonucunda soruşturma geçirme korkusu personellerin kararları uygulama sürecinde tereddütler oluşturmaktadır.

Aslında hukuk devletinde anayasal bir makamın verdiği kararı uygulayan kamu personeli hakkında soruşturma işlemine başvurmak düşünülemez bir şeydir. Sayıştay denetçisi, iç denetçi veya hiyerarşik amir tarafından uygulanan tavsiye kararı ile ilgili bir denetimde, ombudsmanın görüşüne benimsenirse de kararı uygulayan kişiye müeyyide uygulamak ombudsmanlık kurumunun saygınlığı ile bağdaşmayacağı gibi kamu görevlilerin inisiyatif alıp sorun çözemeyen karakteri gereği köhnemiş idari yapının kökleşmesine sebep olmaktadır(<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>).

Köklü bir yönetim kültürünü yenilik ve değişikliklere adapte etmek çok kolay olmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu ile kıyasladığımız başarılı ombudsman örneklerinin oldukça uzun bir kamu tecrübesi ve köklü gelenekleri mevcuttur. Anayasal sistem içinde toplumun tüm kesimleri tarafından saygı görmektedir. Türkiye’de oldukça yeni olan Kamu denetçiliği Kurumunun da başarılı ülke örneklerinden feyz alarak toplumun tüm kesimleri tarafından saygı görmesi için kat edeceği oldukça uzun bir yol vardır.

#### **4.8. Kurumun Tanınırlığı ve Kamuoyu Güç Algısı Alan Araştırması**

Kurumun yeni olması ve kararlarının tavsiye niteliğinde olması kurumun ihtiyacı olan toplumsal destek için çok fazla mücadele edilmesini gerektirmektedir. Bu mücadelenin temel çıkış noktası ise bilinirliğine yönelik yapılması gereken adımlardır. Bu süreçte ilk adım olarak kurum ile kamuoyu arasındaki en önemli araç olan medya organlarından etkili bir şekilde destek almak ve kullanmak şeklinde olmalıdır.

Bu kapsamda Kurum tarafından yapılan çalışmalar şunlardır (<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>);

- Kurumun tanıtımını amaçlayan kamu spotu hazırlanmış ve 38 ulusal kanalda 1058 defa yayınlanmıştır.
- Kurum tarafından Ankara'daki medya kuruluşları ziyaret edilmiş ve kurumun çalışmaları anlatılmış ve kurumla ilgili haberlerin medyada daha fazla kalıcı olması için medya mensuplarıyla karşılıklı iletişim çabası korunmuştur.
- Kamu Başdenetçisi ve diğer denetçiler çeşitli televizyon kanalları ve gazeteler röportajlar vermişlerdir.
- 16 Nisan 2014 tarihinde Basın Ankara Temsilcileri ile basın toplantısı gerçekleştirilmiştir.
- UNİCEF ile işbirliği içerisinde çocukları kapsayan bir kamu spotu hazırlanmış ve 164 defa yayınlanmıştır.
- Kurumun vermiş olduğu kararlardan gündem oluşturacak olanları Kurumun internet sitesinde Türkçe ve İngilizce olarak yayınlanmıştır.
- Kurumun internet sitesi işitme engelliler için uyumlu hale getirilmiştir.

Bunların dışında kamuoyu nezdinde farkındalığı arttırmak ve yeni nesil medya ve internet araçlarını kullanarak daha geniş bir kitleye ulaşmak adına facebook, twitter, instagram ve youtube gibi platformları aktif bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Kurumun vermiş olduğu tavsiye kararlarının önemli noktaları spot cümle haline getirilerek sosyal medyada paylaşmakta ve yeni nesil dijital kültür ve sosyal medya diliyle daha etkin çalışarak doğru hedef kitleye ulaşılmaktadır.

#### **4.8.1. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırması**

Kamu Denetçiliği Kurumunun başarılı olabilmesi için kurumun görünür olması, vatandaş nezdinde kuruma yönelik bir farkındalığın olması ve vatandaşlar tarafından kolayca erişilebilir olması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun vatandaşlar tarafından aktif bir şekilde kullanılması ve sadece moral yaptırıma sahip olan ombudsmanın verdiği kararların kamu kurumları tarafından etkili ve hızlı bir

şekilde hayata geçirilmesi büyük ölçüde kurumun görünürlüğünün fazla olmasına, kurumun erişilebilir olmasına, ombudsmanın ve personelinin prestijinin yüksek olmasına, ombudsmanın diğer devlet organları ve sosyal taraflarla iyi ilişkiler geliştirmesine ve ombudsmanın toplum nezdinde tanınırlığı ve güvenilirliğinin yüksek olmasına bağlıdır.

Ombudsman kurumu ne kadar bağımsız, tarafsız ve saygın olursa olsun, bu kurumdan yararlanabilme kabiliyetine sahip bireyler olmadığı sürece, ombudsmanın varlığı bir hüküm ifade etmeyecektir. Bu nedenle, vatandaşlar ombudsman ve başvuru prosedürleri hakkında bilgilendirilmeli, ombudsman bireyler açısından kolay erişilebilir olmalı ve bu amaçla gerekirse bölgesel veya yerel birimler oluşturmalı, sağladığı hizmetler ücretsiz olmalı ve tanıtım faaliyetleri ile bu kuruma yönelik farkındalık artırılmalıdır.

Kurumun kamuoyu ile ilişkisi bağlamında üzerinde durulması gereken en önemli nokta, kurumun hedef kitlesi olan vatandaşların yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunu ne kadar tanıyor ve kurumun işleyişinden ne kadar haberdar olduğunun tespit edilmesidir. Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumu ile vatandaşlar arasında döngüsel bir ilişki mevcuttur. Kamu Denetçiliği Kurumu şikayet üzerine harekete geçen bir kurum olduğu için görevini yapması vatandaşın şikayetine bağlıdır. Vatandaşın şikayeti ise Kamu Denetçiliği Kurumunu tanıması ve onun etkililik gücüne olan inancı ile ilişkilidir.

Bu konuda hizmet sunumunda sorun potansiyeli fazla olan Tapu ve Kadastro Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Müdürlüğü ve Gelir İdaresi Başkanlığı gibi üç kurumda alan araştırması yapılmıştır.

Bu alan araştırmasının temel amacı yeni kurulan bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun vatandaş nezdinde tanınırlığını tespit etmek ve yönetim tarafından haksızlığa uğrayan vatandaşlar için Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir alternatif olarak görülüp görülmediği konusunun araştırılmasıdır.

Nitekim bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumunun vatandaşlar tarafından tanınırlığını araştıran anket çalışması gerçekleştirilerek çalışmanın daha önceki



bölümlerinde teorik ve kavramsal düzeyde ele alınan Kamu Denetçiliği Kurumu konusu daha somut bir şekilde ele alınmış olacaktır. Bu şekilde çalışma içinde teori ile uygulama arasındaki ilişki de sağlıklı bir şekilde ilişkilendirilerek istatistiki olarak sınanmış olacaktır.

#### **4.8.1.1. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Amacı ve Önemi**

Çalışma boyunca en ince ayrıntısına kadar anlatılan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gerçekten anlatıldığı işlevlerini yerine getirmesinin ilk koşulu ve belki de en önemli koşulu bu mekanizmayı kullanacak olan vatandaşın bu kurumdan haberdar olması ve kurumun gücüne olan inancının kuvvetli olmasıdır. Bu yüzden yapılan alan araştırmasının en önemli amacı, kamu yönetiminin denetiminde yeni bir yöntem olan ombudsmanlık denetiminin varlığından haberdar olup olmadığını araştırmak ve idare karşısında maruz kalacağı herhangi bir yakınmada bu yöntemi bir seçenek olarak görme potansiyeli var mı sorusuna cevap aramaktır.

Bu amaçla yapılan alan araştırmasının önemi ise 1970'li yıllardan beri Türkiye'de tartışılan ve onlarca tez yazılan, görüş bildirilen ve kafa yorulan bir konu olan üstelik kökleri Türk yönetim tarihinde yer alan ve bu topraklardan filizlenerek dünya sahnesine yayılan bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun uygulamaya geçtikten sonra vatandaş nezdinde bir karşılığının olup olmadığının ampirik bir şekilde çalışmaya konu edinilmesidir. Bu alan araştırması sayesinde idarenin kapalı, hantal, mevzuat odaklı, kuralcı yapısı karşısında vatandaşın değişim inancının test edilmesidir.

#### **4.8.1.2. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Hipotezleri**

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu diye bir kurumun varlığının vatandaşlar tarafından ne kadar bilindiğini ölçmek için yapılan alan araştırmasının hipotezleri şunlardan meydana gelmektedir:

**H1:**Kamu Denetçiliği Kurumu veya diğer adıyla ombudsman diye bir kurum duydum.

**H2:**Kamu Denetçiliği Kurumunun görevinin ne olduğunu biliyorum.

**H3:**Kurum Baş denetçisinin ismini biliyorum.

**H4:**Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi makama bağlı olduğunu biliyorum.

**H5:**Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru sürecini biliyorum.

**H6:**Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmanın bir anayasal hak olduğunu biliyorum.

**H7:**Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararı veren bir kurum olduğunu biliyorum.

**H8:**Kamu Denetçiliği Kurumu, kamuoyunun yakından takip ettiği güncel sorunlardan pek çoğunu çözüme kavuşturmuştur.

**H9:**Kamu kurumlarında yaşadığım bir haksızlık karşısında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvururum.

**H10:**Kamu Denetçiliği Kurumunun yeni bir kurum olması sebebiyle tanınırlığını arttırmak için yayınlanan kamu spotunu izledim.

**H11:**Türkiye’de kamu hizmetleri genel kalitesi iyi düzeydedir.

**H12:**Türkiye’de kamu kurumları hizmet sunumunda vatandaş odaklı davranmaktadır.

**H13:**Türkiye’de kamu hizmeti sunan personel hizmet sunumunda hakkaniyetle davranmaktadır.

**H14:**Türkiye’de Kamu kurumları işleyiş sürecinde şeffaflığa ve katılımcılığa önem vermektedir.

**H15:**Türkiye’de kamu kurumlarının yöneticileri problem çözücü davranmaktadır.

**H16:**Kamu Denetçiliği Kurumu hiçbir makam veya merciden etkilenmeden bağımsız ve tarafsız bir şekilde görev yapmaktadır.

**H17:**Kamu Denetçiliği Kurumunun uygulanabilirliği konusunda genel görüş olumludur.

**H18:**Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk Kamu Yönetiminin kökleşmiş sorunlarına çözüm sağlayacaktır.

**H19:**Kamu Denetçiliği Kurumu gücü ile Türkiye’deki insan hakları ihlallerini ortadan kaldıracaktır.

**H20:**Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetsel ihtiyaçlardan dolayı değil başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası güçlerin dayatılmasıyla kurulmuştur.

#### **4.8.1.3. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Örnekleme**

Araştırmanın örneklemini 05/01/2016 – 15/01/2016 tarihleri arasında Konya Tapu ve Kadastro Müdürlükleri, Konya Sosyal Güvenlik Kurumu Müdürlükleri ve Konya Gelir İdaresi Başkanlıklarında hizmet almayı bekleyen 300 vatandaş oluşturmaktadır. Tapu ve Kadastro Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Gelir İdaresi gibi kurumların seçilmesinin nedeni, vatandaşların gündelik hayatında idare ile en sık karşılaştıkları ve yoğun iş temposu nedeni ile kötü yönetim veya tutum ve davranışta vatandaşın boynunu bükecek hareketlerin yaşanması potansiyeli taşıyan yerlerdir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu’na gelen başvurularda da bu kurumlar ana tablonun üst sıralarında yer almaktadır.

#### **4.8.1.4. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Veri Toplama Protokolü**

Çalışmada veriler nicel ve nitel olarak iki aşamada toplanmıştır. İlk aşamada (nicel) çalışmaya katılmaya istekli kişilere anket formundaki sorular okunarak cevaplar işaretlenmiştir. İkinci aşamada ise anket formunu (Ek-3) dolduran kişiler anket konusu ile ilgili nitel katkılar gerçekleştirmişlerdir.

#### **4.8.1.5. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasının Veri Toplama Araçları ve Verilerin Değerlendirilmesi**

Araştırma verilerinin tamamı vatandaşlar tarafından doldurulan anket formu aracılığı ile elde edilmiştir. Anket formu kişisel özelliklerin yer aldığı 4 soru, araştırmaya dönük olarak evet-hayır cevaplarını içeren 10 soru ve likert ölçek şeklinde oluşan 10 soru olmak üzere 24 sorudan oluşmaktadır. Anketin son kısmında ise anket sorularının dışında araştırma konusu ile ilgili ankete katılanların eklemek

istedikleri ve katkıda bulunmak istedikleri nitel bölüm bulunmaktadır. Bu 20 soru aracılığıyla Türkiye’de kamu hizmet kalitesinin durumu ve bu hizmet düzeyinde vatandaşlar için bir hak arama merci olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun varlığının farkındalığı ve bilinirliği hakkında veri toplanmaya çalışılmıştır. Likert ölçeklendirmede Kesinlikle Katılmıyorum (1), Katılmıyorum (2), Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum (3), Katılıyorum (4), Kesinlikle Katılıyorum (5) şeklindeki sınıflama kullanılmıştır. Verilerin değerlendirilmesinde ise SPSS 21 programı kullanılmıştır. Sonuçlar verilirken yüzdeler, ortalama değerleri kullanılmıştır.

Tablo 4.8.’de alan araştırmasında kullanılan anket formunun güvenilirlik analizi yapılmıştır.

**Tablo 4.8: Güvenirlik Analizi**

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	Soruların Madde Sayısı
0,774	0,806	20

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun tanınırlığı analizi anketi 20 sorudan oluşmaktadır. Anketin genel güvenilirlik analizi ise Tablo 4.8’de görüldüğü üzere 0,774 olarak çıkmıştır. Bu ise anketin güvenilir olduğunu göstermektedir.

#### **4.8.1.6. Kurumun Tanınırlığına Yönelik Yapılan Alan Araştırmasından Elde Edilen Bulgular ve Bulguların Analizi**

Çalışmanın bu kısmında Kamu Denetçiliği Kurumunun tanınırlığı konusunda yapılan alan araştırmasından elde edilen bulgular açıklanacak, daha sonra ise bu bulguların analizi yapılacaktır.

**Tablo 4.9: Demografik Özellikler**

	<b>n</b>	<b>%</b>
<b>Cinsiyet</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>
Erkek	202	67,3
Kadın	98	32,7
<b>Yaş</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>
18-30	54	18,0
31-40	92	30,7
41-50	83	27,7
51-59	52	17,3
60 ve üstü	19	6,3
<b>Öğrenim Düzeyi</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>
İlk Öğretim	27	9,0
Orta Öğretim	112	37,3
Meslek Yüksek Okulu	41	13,7
Üniversite (Lisans)	112	37,3
Master (Yüksek Lisans)	6	2,0
Doktora	2	0,7
<b>Gelir Düzeyi</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>
Çok Kötü	9	3,0
Kötü	83	27,7
Orta	107	35,7
İyi	91	30,3
Çok İyi	10	3,3

Araştırmaya katılanların demografik özellikleri Tablo 4.9’da verilmiştir. Çalışmaya katılanların çoğunu erkekler (% 67,3) oluşturmakta olup, Ankete katılanların % 30,7’si 31-40 yaş arası bireylerden oluşurken, %27,7’si ise 41-50 yaş grubu aralığında yer almaktadır. Ankete katılanların çoğunluğu gelir durumunu orta düzey (% 35,7) olarak tanımlamıştır. Ayrıca araştırmaya katılanların eğitim düzeyi olarak orta öğretim ve üniversite mezunları (% 37,3) oransal olarak eşit düzeydedir.

Görüldüğü üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tanınırlığı ve etkinliği konusundaki anket çalışmasına lise ve üniversite mezuniyeti düzeyinde eğitim durumuna sahip, orta yaş diyebileceğimiz 30-50 yaş aralığındaki çoğunlukla orta gelir durumuna sahip erkek grubu katılmıştır.

**Tablo 4.10: Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Tanınırlığı İle İlgili Görüşler**

	<b>Evet</b>	<b>Hayır</b>
	n %	n %
<b>1. Kamu Denetçiliği Kurumu veya diğer adıyla ombudsman diye bir kurum duydum.</b>	116 (%38,7)	184 (%61,3)
<b>2. Kamu Denetçiliği Kurumunun görevinin ne olduğunu biliyorum.</b>	52 (%17,3)	248 (%82,7)
<b>3. Kurum Baş denetçisinin ismini biliyorum.</b>	18 (%6,0)	282 (%94,0)
<b>4. Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi makama bağlı olduğunu biliyorum.</b>	62 (%20,7)	238 (%79,3)
<b>5. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru sürecini biliyorum.</b>	24 (%8,0)	276 (%92,0)
<b>6. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmanın bir anayasal hak olduğunu biliyorum.</b>	78 (%26,0)	222 (%74,0)
<b>7. Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararı veren bir kurum olduğunu biliyorum.</b>	56 (%18,7)	244 (%81,3)
<b>8. Kamu Denetçiliği Kurumu, kamuoyunun yakından takip ettiği güncel sorunlardan pek çoğunu çözüme kavuşturmuştur.</b>	98 (%32,7)	202 (%67,3)
<b>9. Kamu kurumlarında yaşadığım bir haksızlık karşısında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvururum.</b>	197 (%65,7)	103 (%34,3)
<b>10. Kamu Denetçiliği Kurumunun yeni bir kurum olması sebebiyle tanınırlığını arttırmak için yayınlanan kamu spotunu izledim.</b>	41 (%13,7)	259 (%86,3)

Tablo 4.10 çerçevesinde; Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu veya yaygın adıyla ombudsman kurumunun varlığından haberdar olmadığını belirtenler anket yapılan grubun % 61,3'ünü oluştururken, %38,7'lik kesim ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulup faaliyete geçmesinden haberdardır. Kamu Denetçiliği Kurumu ismini duyanların oranı % 38,7 iken Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevinin ne olduğunu bilenlerin oranı % 17,3'e düşmektedir. Kurum

Başdenetçisini bilenlerin oranı ise oldukça düşük olup % 6'dır. Kamu Denetçiliği Kurumu konusundaki tanınırlık ve bilgi eksikliğine rağmen işlevi anlatılan Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru konusunda vatandaşların oldukça istekli oldukları görülmüştür. Bu çerçevede Kamu hizmeti alırken karşılaşılan herhangi bir haksızlık veya kötü yönetim örneği karşısında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvururum diyenlerin oranı ise % 65,7'dir. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapmanın anayasa bir hak olduğunu bilenlerin oranı ise sadece %26'dır.

2012 yılında kurulup ilk şikayet başvurularını 2013 yılının ilk çeyreğinde alan yeni bir kurum için tanınma sorunu olması çok doğaldır. Ankete katılan vatandaşların %61,3'nün Kamu Denetçiliği Kurumu diye bir kurumun varlığından haberdar olmaması olağan karşılanabilir. Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararı veren bir kurum olması hasebiyle Ombudsmanın kişilik özelliği, otoriter gücü ve saygınlığı kurumsal yapının tanınmasında önemli bir faktördür. Anket sonuçlarında da görüldüğü üzere Kamu Başdenetçisini duyanlar sadece %6'lık bir kesimi kapsamaktadır.

Bir diğer husus Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru hakkı konusunda vatandaşların bunun bir anayasal hak olduğu konusundaki bilgisizliğidir. Aslında bu konu sadece Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru hakkı olarak düşünmemek gerekmektedir. 2017 yılının başında bir araştırma şirketinin 1982 Anayasasında yapılacak değişiklik ile vatandaşların anayasayı bilme düzeyini araştıran bir anket çalışması bu konuda çarpıcı sonuçlar vermiştir.

Üç bin hanede yüz yüze görüşme yöntemiyle gerçekleştirilen 'Anayasa ve yönetim sistemi' araştırmasından çıkan sonuç Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapmanın anayasal bir hak olduğu konusundaki bilgisizliğe paralel çıkmıştır. Vatandaşlara, hiçbir uyarı ve hatırlatma yapmadan, Anayasa'yı tanımlamasını istediğimizde; %17.5'i Devletin koyduğu kanunlar, %9.1'i Kanunlar, %7.9'u Yasaların tamamı, %4.6'sı Yönetim biçimi, %4.2'si Hak ve Hürriyetler şeklinde tanım yaparken, %31.3'ü bu konuda fikir beyan etmemiş ya da edememiştir. Anayasa'nın ilk 4 maddesinden bildikleriniz var mı sorusuna ise %50'ye yakını cevap verememiştir (<http://www.milliyet.com.tr/vatandas-anayasa-dan-bihaber-->

[gundem-2382730/](#)). Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurunun anayasal bir hak olduğunu bilenlerin oranının %26 gibi düşük bir oranın çıkması anayasanın geneline olan hakimiyetin düşük olduğu bir ortamda normal karşılanabilir.

Bir diğer husus, televizyon başında vakit geçirme oranının yüksek olduğu bir ülkede kamu spotunu izledim diyenlerin oranının (%13,7) düşük olması da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kendini tanıtmada konusunda daha aktif çalışması gerektiğini gösteren önemli bir veridir.

**Tablo 4.11: Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Duyanlar I**

Kişisel Özellikler	Kamu Denetçiliği Kurumunu Duyanlar
<b>Cinsiyet</b>	<b>116</b>
Erkek	86 (% 74,1)
Kadın	30 (% 25,9)
<b>Yaş</b>	<b>116</b>
18-30	29 (% 25,0)
31-40	37 (% 31,9)
41-50	27 (% 23,3)
51-59	17 (% 14,6)
60 ve üstü	6 (% 5,2)
<b>Öğrenim Düzeyi</b>	<b>116</b>
İlk Öğretim	2 (% 1,7)
Orta Öğretim	17 (% 14,7)
Meslek Yüksek Okulu (Ön Lisans)	16 (% 13,8)
Üniversite (Lisans)	74 (% 63,8)
Master (Yüksek Lisans)	5 (% 4,3)
Doktora	2 (% 1,7)
<b>Gelir Düzeyi</b>	<b>116</b>
Çok Kötü	2 (% 1,7)
Kötü	31 (% 26,7)
Orta	31 (% 26,7)
İyi	46 (% 39,7)
Çok İyi	6 (% 5,2)

Kamu Denetçiliği Kurumu'nu duyan 116 kişinin kişisel özelliklerini incelediğimizde, %74,1'ini erkekler oluştururken geri kalan %25,9'unu kadınlar



oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu diye bir kurumun varlığından haberdar olan grup içerisinde yaş olarak çoğunluğu 31-40 yaş arası (%31,9) kitle oluşturmaktadır. Öğrenim düzeyi olarak ise üniversite mezunları (%63,8) etkin kitleyi oluşturmaktadır. Gelir durumuna iyi diyenler (%39,7) ise Kamu Denetçiliği Kurumunun tanınırlığında ağırlıklı grubu oluşturmaktadır.

**Tablo 4.12: Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Duyanlar II**

	Kamu Denetçiliği Kurumunu Duyanlar	
	Evet	Hayır
	n (%)	n (%)
1. Kamu Denetçiliği Kurumunun görevinin ne olduğunu biliyorum.	52 (%44,8)	64 (%55,2)
2. Kurum Baş denetçisinin ismini biliyorum.	18 (%15,5)	98 (%84,5)
3. Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi makama bağlı olduğunu biliyorum.	62 (%53,4)	54 (%46,6)
4. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru sürecini biliyorum.	24 (%20,7)	92 (%79,3)
5. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmamın bir anayasal hak olduğunu biliyorum.	78 (%67,2)	38 (%32,8)
6. Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararı veren bir kurum olduğunu biliyorum.	56 (%48,3)	60 (%51,7)
7. Kamu Denetçiliği Kurumu, kamuoyunun yakından takip ettiği güncel sorunlardan pek çoğunu çözüme kavuşturmuştur.	46 (%39,7)	70 (%60,3)
8. Kamu kurumlarında yaşadığım bir haksızlık karşısında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvururum.	73 (%62,9)	43 (%37,1)
9. Kamu Denetçiliği Kurumunun yeni bir kurum olması sebebiyle tanınırlığını arttırmak için yayınlanan kamu spotunu izledim.	41 (%35,3)	75 (%64,7)

Kamu Denetçiliği Kurumunu diye bir kurumdan haberi olan 116 kişi içinde neredeyse yarısına yakını (%55,2) Kurumun görevinin ne olduğunu bilmemektedir. Grubun %84,5'i ise Kurum Başdenetçisinin ismini bilmemektedir. Ankete katılıp Kamu Denetçiliği Kurumunu duyanların yaklaşık yarısı Kurumun hangi makama

bağlı olduğunu (%53,4) bildiğini söylemişlerdir. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru sürecini bilenlerin oranı (%20,7) ise oldukça düşüktür. Kuruma başvuru yapmanın anayasal bir hak olduğunu bildiğini söyleyenler ise grubun (%67,2) yarısından fazla bir kısmını oluşturmaktadır. Grubun yarısından biraz daha düşük kısmı (%48,3) kurumun tavsiye kararı veren bir kurum olduğu konusunda bilgi vermişlerdir. Kurumun tanınırlığını arttırmak için basın yayın yolu ile yayınladığı kamu spotunu ise grubun sadece %35,3'ü tesadüf etmiştir. Kurumu duyanların %62,9'u ise kamu hizmeti alırken yaşayacakları herhangi bir haksızlık karşısında Kuruma başvuracaklarını belirtmişlerdir. (Tablo 4.12)

Biraz önce de bahsettiğimiz gibi daha önce Kamu Denetçiliği Kurumu diye bir kurumun varlığından haberi olup ta Kurum Başkanının ismini bilmeyenler oranları arasındaki farklılık Başkanın kurumu tanıtılmasında ve bilinirliğinin artırılmasında daha fazla gayret içinde olmasını göstermektedir.

**Tablo 4.13: Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Duyanlar III**

Kişisel Özellikler	"Kamu Denetçiliği Kurumunu Duyanlar (Üniversite Mezunları)
<b>Cinsiyet</b>	<b>74</b>
Erkek	58 (%78,4)
Kadın	16 (%21,6)
<b>Yaş</b>	<b>74</b>
18-30	23 (%31,1)
31-40	24 (%32,4)
41-50	16 (%21,6)
51-59	9 (12,2)
60 ve üstü	2 (2,7)
<b>Gelir Düzeyi</b>	<b>74</b>
Çok Kötü	1(%1,4)
Kötü	24 (%32,4)
Orta	17 (%23,0)
İyi	31 (%41,9)
Çok İyi	1 (%1,4)

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun varlığından haberdar olan 116 kişinin %63,8'ini oluşturan 74 kişi üniversite mezunudur. Kamu Denetçiliği Kurumunu

duyan grubun önemli bir çoğunluğunu oluşturan üniversite mezunlarının demografik özelliklerine baktığımızda, %78,4'ü erkek, %21,6'sı kadındır. Yaş gruplarına baktığımızda Kamu Denetçiliği Kurumu'nu duyan üniversite mezunlarının %32'si 31-40 yaş aralığında, %31'i ise 18-30 yaş aralığında yer almaktadır. Son olarak gelir düzeyine baktığımızda buradaki dağılım iyi ve kötü arasında dağılım göstermektedir. %42'sinin gelir durumu iyi kategorisinde %32'sinin ise kötü gelir durumu kategorisinde yer almaktadır. (Tablo-4.13)

**Tablo 4.14: Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru I**

Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru		
	Evet	Hayır
<b>Cinsiyet</b>	<b>197 (%65,7)</b>	<b>103 (%34,3)</b>
Erkek	129 (%65,5)	73 (%70,9)
Kadın	68 (%34,5)	30 (%29,1)
<b>Yaş</b>	<b>197 (%65,7)</b>	<b>103 (%34,3)</b>
18-30	32 (%16,2)	22 (%21,4)
31-40	66 (%33,5)	26 (%25,2)
41-50	52 (%26,4)	31 (%30,1)
51-59	38 (19,3)	14 (%13,6)
60 ve üstü	9 (%4,6)	10 (%9,7)
<b>Öğrenim Düzeyi</b>	<b>197 (%65,7)</b>	<b>103 (%34,3)</b>
İlk Öğretim	20 (%10,2)	7 (%6,8)
Orta Öğretim	74 (%37,6)	38 (%36,9)
Meslek Yüksek Okulu	24 (%12,2)	17 (%16,5)
Üniversite (Lisans)	71 (%36,0)	41 (%39,8)
Master (Yüksek Lisans)	6 (%3,0)	0
Doktora	2 (%1,0)	0
<b>Gelir Düzeyi</b>	<b>197 (%65,7)</b>	<b>103 (%34,3)</b>
Çok Kötü	4 (%2,0)	5 (%4,9)
Kötü	56 (28,4)	27 (%26,2)
Orta	69 (35,0)	38 (%36,9)
İyi	60 (30,5)	31 (%30,1)
Çok İyi	8 (%4,1)	2 (%1,9)

Kamu denetçiliği Kurumuna başvurma konusunda kişisel özellikler analiz edildiğinde, kamu hizmeti alırken karşılaşılan haksızlık karşısında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmayı düşünen 197 kişinin % 65,5'ini erkekler oluşturmaktadır. 197

kişinin yaş grubundaki ağırlığa baktığımızda 31-40 yaş arası %33,5'i yani 66 kişi ile başı çekerken ikinci sırada 41-50 yaş aralığındaki 52 vatandaşın (%26,4), üçüncü olarak ta 51-59 yaş aralığındaki 38 vatandaşın (%19,3) olduğunu görmekteyiz. Görüldüğü üzere orta yaş olarak sınıflandırabileceğimiz 31-50 yaş arasındaki vatandaşlar yeni kurulan bir kuruma başvurmaya istekli oldukları anlaşılmaktadır. Başvurmayı düşünenleri öğrenim durumlarına göre sınıflandırdığımızda ise şöyle bir tablo ile karşılaşmaktayız. Lise mezunlarını da kapsayan orta öğretim mezunları ile üniversite mezunları aynı seviyede başvurmayı düşünenler arasında yer almaktadır. 74 vatandaş (%37,6) orta öğretim mezunu ilk sırada yer alırken onu çok az bir farkla 71 vatandaş (%36,0) ile üniversite mezunları izlemektedir. Siyasetteki gelişmeleri, güncel değişiklikleri aktif olarak izleyip, değerlendirip ve sorgulaması gereken kesim olan okumuş kesim olan üniversite mezunları ve lise mezunları Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmayı düşünenlerin %73,6'sını oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmayı düşünenleri son olarak gelir durumlarına göre incelediğimizde ise orta düzeyde gelire sahip olduğunu beyan edenler başvurmayı düşünenlerin neredeyse %70'ini oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliğine başvurmam diyenlerin içinde de orta gelir grubuna girenler (%36,9) çoğunluğu oluşturmaktadır.

**Tablo 4.15: Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru II**

Kişisel Özellikler	"Kamu Denetçiliği Kurumunu Duyanlar (Üniversite Mezunları)
<b>Cinsiyet</b>	<b>71</b>
Erkek	53 (%74.6)
Kadın	18 (%25.4)
<b>Yaş</b>	<b>71</b>
18-30	26 (%36.6)
31-40	24 (%33.8)
41-50	13 (%18.3)
51-59	7 (%10)
60 ve üstü	1 (%1.3)
<b>Gelir Düzeyi</b>	<b>71</b>
Çok Kötü	1(%1.3)
Kötü	24 (%33.8)
Orta	21 (%29.8)
İyi	24 (%33.8)
Çok İyi	1 (%1.3)

Kamu kurumlarından hizmet alırken haksızlığa uğradığında veya hakkaniyete aykırı bir tutum ile karşılaştığında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmayı düşünen ankete katılan vatandaşların arasında üniversite mezunlarının (71 kişi) kişisel özelliklerinin ayrıtısına girdiğimizde 53 kişinin erkek (%74,6), 18 kişinin ise (%25,4) kadın olduğu görülmektedir. Kuruma başvurmayı düşünen üniversite mezunlarından 26 kişi (%36,6) 18-30 yaş aralığında, 24 kişi (%33,8) ise 31-40 yaş aralığında, 13 kişi (%18,3) ise 41-50 yaş aralığında yer almaktadır. Kuruma başvurmayı düşünen üniversite mezunlarının gelir durumuna baktığımızda çoğunluğun iyi, kötü ve orta arasında dağıldığını görmekteyiz. Gelir durumuna iyi ve kötü diyenler eşit düzeyde olup 24'er kişidir (%33,8), gelir durumuna orta düzeyde diyenler ise 21 kişi (%29,6) dir. (Tablo-4.15)

Görüldüğü üzere genç nüfus, kamu yönetiminin denetiminde çağdaş bir yöntem olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğine inanmaktadır. Ankete katılan 18-40 yaş aralığındaki yaklaşık %70 kişi herhangi bir haksızlık veya hakkaniyete

uymayan bir davranış veya işlem ile karşılaştığında yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurmayı düşündüklerini söylemiştir.



Tablo 4.16:Türkiye’de Kamu Hizmet Kalitesi

	Kesinlikle Katılmıyorum (1)	Katılmıyorum (2)	Ne Katılmıyorum Ne Katılmıyorum (3)	Katıyorum (4)	Kesinlikle Katılmıyorum (5)
	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)	n (%)
1. Türkiye’de kamu hizmetleri genel kalitesi iyi düzeydedir.	14 (%4,7)	91 (%30,3)	87 (%29,0)	97 (%32,3)	11 (%3,7)
2. Türkiye’de kamu kurumları hizmet sunumunda vatandaş odaklı davranmaktadır.	36 (%12)	95 (%31,7)	93 (31,0)	71 (%23,7)	5 (%1,7)
3. Türkiye’de kamu hizmeti sunan personel hizmet sunumunda hakkaniyetle davranmaktadır.	30 (%10,0)	101 (%33,7)	116 (%38,7)	46 (%15,3)	7 (%2,3)
4. Türkiye’de Kamu kurumları işleyiş sürecinde şeffaflığa ve katılımcılığa önem vermektedir.	42 (%14,0)	86 (%28,7)	116 (%38,7)	52 (%17,3)	4 (%1,3)
5. Türkiye’de kamu kurumlarının yöneticileri problem çözücü davranmaktadır.	21 (%7,0)	74 (%24,7)	93 (%31,0)	91 (%30,3)	21 (%7,0)
6. Kamu Denetçiliği Kurumu hiçbir makam veya merciden etkilenmeden bağımsız ve tarafsız bir şekilde görev yapmaktadır	21 (%7,0)	72 (%24,0)	145 (%48,3)	56 (%18,7)	6 (%2,0)
7. Kamu Denetçiliği Kurumunun uygulanabilirliği konusunda genel görüş olumludur.	4 (%3,4)	23 (%19,8)	61 (%52,6)	22 (%19,0)	6 (%5,2)
8. Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk Kamu Yönetiminin kökleşmiş sorunlarına çözüm sağlayacaktır.	28 (%9,3)	63 (%21,0)	133 (%44,3)	72 (%24,0)	4 (%1,3)
9. Kamu Denetçiliği Kurumu gücü ile Türkiye’deki insan hakları ihlallerini ortadan kaldırabilir.	8 (%2,7)	77 (%25,7)	162 (%54,0)	48 (%16,0)	5 (%1,7)
10. Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetsel ihtiyaçlardan dolayı değil başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası güçlerin dayatılmasıyla kurulmuştur.	15 (%5,0)	97 (%32,3)	96 (%32,0)	75 (%25,0)	17 (%5,7)

Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu hizmeti alan vatandaşın yaşadığı kötü davranış veya haksızlık karşısında başvuru alan bir kurum olması sebebiyle kamu yönetiminin genel hizmet kalitesi Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılacak başvuru düzeyini etkileyecek doğrudan faktörlerdendir. Bu çerçevede ülkedeki kamu hizmet kalitesi adı altında kamu personelinin davranış şekli, kamu yönetimi ve vatandaş ilişkisinin niteliği gibi unsurların vatandaş nezdindeki düzeyinin tespit edilmesi de önem taşımaktadır. Anket çalışmamızın ikinci bölümünde bu çerçevede sorulan soruların beşli likert ölçeğinde cevapları analiz edildiğinde elde edilen bulgular Tablo 16'da yer almaktadır.

Buna göre, çalışmaya katılanların %36'sı Türkiye'de kamu hizmetlerinin kalite düzeyini iyi seviyede olduğunu düşünmekte iken, %43,7'si ise kamu hizmeti sunumunda vatandaş odaklı davranılmadığı konusunda görüşlerini bildirmişlerdir. Grubun %43,7'si kamu hizmeti sunan personelin hakkaniyetli davranmadığını, %42,7'si yönetimin şeffaf ve açık olmadığını söylemişlerdir. Kamudaki yöneticilerin problem çözücü davranıp davranmadıkları konusundaki soruya ise %37,3 orandaki katılımcı olumlu cevap vermiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına karşı eleştirel tutum izleyenlerin önemli argümanlarından biri olan kurumun iç dinamiklerden ve ihtiyaçlardan değil Avrupa Birliği gibi dış dinamiklerin baskısıyla kurulduğu konusu çalışmamıza katılan vatandaşlara sorulduğunda vatandaşların %38,3'ü kurumun Avrupa Birliği'nin dayatma ve telkinleriyle kurulduğu konusunda görüş belirtmişlerdir.

Anketin son kısmında çalışmaya katılanlara eklemek istediğiniz başka hususlar başlığı altında vatandaşlar tarafından gelen nitel katkılarını analiz ettiğimizde çıkan sonuçları şu şekilde ifade edilebilir:

- Bu tür, kamu yönetimini denetleyen pek çok kurum var ve yenileri de kurulmakta ama bu kurumların kurulma gerekçeleri olarak görülen kötü yönetim olgularının ve kamu hizmet kalitesindeki zafiyetlerin giderilmesinin daha öncelikli olması gerektiği,
- Türk kamu yönetiminin yapısı gereği Kamu Denetçiliği Kurumu gibi tavsiye kararı veren kurumların çalışma sistemine uygun olmadığı, böyle yeni



yapılanmaların yerine idari yargı sisteminin güçlendirilmesinin vatandaşlar açısından daha faydalı olacağı,

- Kamu denetçiliği Kurumunun vatandaş nezdindeki tanınırlık sorununun giderilmesi için kamu hizmeti veren kurumlarda bilgilendirme hizmeti yapılması gerektiği,
- Kamu yönetiminin denetlenmesinde o kadar kurum varken yeni bir kurumun daha açılması bürokrasiyi arttırmaktan başka bir şeye sebep olmayacağı,
- Kurumun adı görsel ve yazılı medyada ombudsmanlık olarak yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Ombudsmanlık Türkçe olmayan bir kelime o yüzden kurumun işlevini vatandaşa daha iyi algılabilecek Kamu Denetçiliği Kurumu olarak yaygınlaştırılmasının daha yararlı olacağı,
- Kamu Denetçiliği Kurumu daha aktif olabilmesi ve vatandaş tarafından daha iyi tanınabilmesi için daha fazla yerde teşkilatlanması gerektiği,

Anket çalışmasındaki bulgular, hipotezler çerçevesinde incelediğinde genel anlamda çıkarılan sonuçlar şu şekildedir;

- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yeni kurulan bir kurum olması nedeni ile denetim sisteminin en önemli bileşeni olan vatandaşlar tarafından tam olarak tanınmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun gücü Kamu Başdenetçisinin otoriter gücü ve güçlü imajı ile doğru orantılıdır. Anket sonuçlarına baktığımızda Kamu Başdenetçisinin isminin bilinmediği bir durumda Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğinin sağlanamayacağı açıktır. Kamu Denetçisi, kamu vicdanının gözü ve kulağı konumundadır. Bütün toplum katmanlarına demokrasi düşüncesinin yayılmasını, erdemli ve adil toplum düzeninin geliştirilmesinde yapıcı nitelikte katkı sunabilecek bir aktördür. Yüzyıllar süren bir savaş sonucunda elde edilen hak ve özgürlüklerin korunmasında, kökleşmesinde öncü rolü vardır. Sahip olduğu erdem ve ahlak ile vatandaşlara örnek olacak olan ombudsman yaptırım olmayan bir kurumun kararlarına uygulama gücü veren ombudsmanın önemi ile orantılı

olan Kamu Denetçiliği Kurumu Baş denetçisinin kamuoyunda daha ön planda olarak kurumunun kamuoyu güç algısını katmerlendirmek zorundadır.

- Çağdaş demokratik hukuk devletleri arasında ombudsmanlık müessesinin büyük ölçüde gelişmesinin nedeni, ombudsmanın kamuoyunu çok kolay etkileyebilme gücünün olmasıdır. Bu sayede ombudsman gerekli gördüğü, durum ve zamanlarda bu gücünü yürütme organına karşı bir koz olarak kullanabilmektedir. Bu yüzden, kurum, vatandaşlar tarafından tanınmama sorununu daha kapsamlı ve etkili iletişim stratejileri ile gidermek zorundadır.
- Vatandaşlar kurumu ve kurumsal bilgileri tanımasa ve bilmese de böyle işlevleri olan bir kuruma başvurma niyetlerini ve isteklerini belirtmişlerdir.
- Ankete katılan vatandaşların yarısı genel kamu hizmet kalitesini iyi bulurken, yönetimin vatandaş odaklı davranmadığını, hizmet sunucuların hakkaniyete önem vermediklerini, şeffaflık ve açıklık ilkelerini göz ardı ettiklerini söylemişlerdir.
- Günümüzde bütün devletler hukuk devleti olarak anılmak istemektedirler. Demokrasinin kurulmasında, gerçekleştirilmesinde, kalitesinin yükseltilmesinde, sağlamaştırılmasında ve pekiştirilmesinde çok önemli bir rolü bulunmaktadır. Ancak hizmet sunum sürecinin rasyonelleştirilmediği bir kamu yönetimi karşısında yeni kurulan, demokratik ve hukuk devleti özelliklerine vurgu yapan, insan hakları ihlallerini önleyecek, kötü yönetim uygulamalarını bertaraf edecek ombudsmanlık gibi yeni kurumlara önyargılı bakmakta ve başarılı olacağına inanmamaktadır. Vatandaş, gündelik kamusal hayatına sirayet eden o kadar fazla kötü yönetim uygulamaları ile karşılaşılıyor ki, kamu yönetiminin postmodern döneme hazırlayan yeni uygulamalar hayata geçtiğinde aşılması zor bir önyargı ile bakıyor sürece.
- Vatandaşların devlet için değil, devletin vatandaş için var olduğu anlayışının yerleşmesi için gerçekleşen zihniyet değişikliğine bürokrasinin hala uyum sağlayamadığı görülmektedir. Bu zihniyet devrimine vatandaş açısından bakarsak Türk kamu yönetiminin kökleşmiş sorunlarının çözüleceğine olan baskın bir inancın olmadığı görülmektedir. Doğaldır ki, Kamu Denetçiliği Kurumu elindeki sihirli değnekle tüm yönetsel sorunları çözecek bir güce

sahip değildir. Bu yüzden Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına, kurumları tek tek ele almak yerine bütüncül bir yönetsel reformun bir aşaması olarak bakmak daha sağlıklı neticeler verecektir. Kamu yönetimi alanında çözülecek çok sorun olmakla beraber Türkiye artık postmodern kamu yönetiminin araçlarını ve uygulamalarını kendi yönetim kültürüne adapte etmeye başlamıştır. Bu mekanizmaların kamu yönetiminde uygulamaya başlamasından daha önemli olan husus bu kurumların göstermelik birer kurum olmalarından ziyade tarafsız ve başarılı bir şekilde uygulanmaları ve devletin, vatandaşın hizmet karı olduğu düşüncesinin kağıt üstündeki bir gerçeklik olmadığına ispat edilmesi gerekmektedir.

- Vatandaşların büyük bir bölümü tavsiye kararı veren bir kurumun işlevselliğini üst seviyelerde olmayacağı görüşünü paylaşıyor. Aslında Ombudsmanın en önemli özelliklerinden biri kararlarının yaptırım olmayarak tavsiye kararı şeklinde olmasıdır. Bu konuda yapılan bir benzetme konuyu etraflıca açıklamaktadır. “Ombudsman, bekçi köpeği gibidir. Havlar ama ısırılmaz.” Ombudsman ile ilgili çok güzel bir benzetmedir. Ombudsman vatandaştan gelen şikayet üzerine şikayet konusu işlem, eylem, tutum ve davranışı inceler, araştırır ve ilgili idareye kararını gönderir, idare yerine karar alamaz, işlemi yapan kamu görevlisi hakkında herhangi bir cezai yaptırımda bulunamaz ama hukuka ve hakkaniyet uymayan kurumu ifşa eder, kamuoyu oluşturarak moral yaptırım uygular. Ombudsmanın biraz önce yaptığımız benzetmedeki gibi havlama özelliği bazen cezai yaptırımdan daha fazla etkili olur.
- Ankete katılanların önemli bir kısmı kurumun içsel dinamiklerden çok Avrupa birliği üyelik müzakereleri çerçevesinde bir dayatma olarak kurulduğunu düşünmektedir. Aslında bu husus Türkiye'nin yönetim yapısında çok sık rastlanılan bir durumdur. Kamu yönetiminde yeni bir örgütsel yapı inşası sürecinde vatandaşın ortak görüşü her zaman bunun dış güçlerin dayatması veya tavsiyesi ile hayata geldiği ve hiçbir zaman milli menfaatler amacına çalışmayacağı şeklindedir. Belki de bu Tanzimat'tan başlayan reform sürecinin bir yansımasıdır. Bir reform hiçbir zaman içsel dinamikler neticesinde oluşamaz illa ki bir dış parmak aranır. Oysaki Kamu

Denetçiliği Kurumunun nüveleri kendi tarihimizin kalbinde yer almaktadır. Şeyh Edebalı'nın "İnsanı yaşat ki devlet yaşasın" sözü ile ete kemiğe bürünen devlet geleneğimizde devlet –vatandaş arasındaki iletişim kanalları her zaman açık kalmıştır ve vatandaşın yakınmalarına ve sızlanmalarına her zaman önem vermiştir. Bu yüzden Kamu Denetçiliği Kurumu yönetsel ihtiyaçlardan değil Avrupa birliği gibi uluslararası güçlerin dayatması ile kuruldu önermesine verilen cevapların çokluğu güvensizlikten kaynaklanmaktadır.

- Kamu Denetçiliği Kurumunun en önemli özelliği tarafsız olabilmesi veya tarafsız olduğunu inandırmasıdır. Vatandaş, Kamu Başdenetçisinin tarafsızlığı konusunda şüpheye düşer ise Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmayı düşünmez. Ankete katılan vatandaşlar herhangi bir haksızlık karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurmayı bir seçenek olarak düşündüğünün beyan etmişlerdir. Yeni kurulan ve emekleme dönemindeki kurumun vatandaşlar için güçlü bir seçenek olarak kalması tarafsızlığını korumasına veya tarafsızlığını inandırması ile yakından ilişkilidir. Kamu Başdenetçisi siyaset ile ilişkisinde politik pazarlığın kurbanı olmadan vatandaşların sorunlarını çözmeye başarılı olabilmesi siyaset üstü kimliği oluşturmasına sıkı sıkıya bağlıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu bu sayede Devlet ve vatandaş arasındaki uzun süredir var olan güceniği giderecek bir potansiyeli bünyesinde taşımaktadır. Kötü yönetim uygulamaları ile vatandaşın gözünde hantal, iş yapmayan, verimsiz ve taraflı kamu yönetimi anlayışını yıkarak devletin bir toplam kalite yönetimi aracı görevini de dolaylı yoldan üstlenmiş olacaktır.
- Ombudsmanlık etimolojik olarak İsveç diline ait bir kelimedir ve vekil, delege anlamına gelmektedir. Türkçede bu kelimeyi bire bir karşılayacak bir kelime bulunamadığında ombudsmana en yakın olarak kamu hakemi, kamu danışmanı, halk sözcüsü, kamu denetçisi gibi kavramlar tartışılmış ve ombudsmanlık kelimesini karşılayacak en yakın kelime olarak Kamu Denetçisi yasa koyucu tarafından uygun görülmüştür. Ankete katılan vatandaşlardan biri ombudsmanlık gibi yabancı kökenli bir kelimenin kamu denetçisine göre daha yaygın kullanılmasının vatandaşın bu kurumun işlevleri

ve gücünün algılatılması konusunda sorun yarattığı tespitinde bulunmuştur. Bizce de Kamu Denetçisi kelimesinin daha sık kullanımı hem kurumun işlevini daha kolay benimsetecek bir etkiye sebep olur hem de vatandaşın bu kurumu tanınması daha kolaylaşır.

- Toplumda, yönetim tarafından yapılan haksızlıklara karşı çok çeşitli şikayet yolları bulunmasına rağmen, bu yollar toplumun en bilgili ve en varlıklı kesimince kullanılmaktadır. Bu kesimin dışında kalan geniş kitleler ise korku ve bilgisizlik sebebiyle böyle bir hukuki süreci başlatmayı göze alamamaktadırlar. Bunun neticesinde de haklarını arayamamakta ve hatalı ya da art niyetli uygulamalar sonucunda mağdur duruma düşmektedirler. Ombudsman tam da bu aşamada devreye girer ve bir nevi sosyal hizmet uygulayıcısı rolü ile savunmasız konumda bulunan ve devletinden başka kimsesi olmayan vatandaşın koruması altına alır. Anketimizde de görüldüğü üzere herhangi bir haksızlık karşısında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmayı düşünenlerin demografik özellikleri incelendiğinde sadece varlıklı, okumuş kesimin değil orta sınıf tabir ettiğimiz toplumun itici gücünü oluşturan orta veya orta-üst kesimi ve lise mezunu ve üniversite mezunlarının ombudsmana başvurmayı düşünenlerde çoğunluğu oluşturdukları görülmektedir.
- Vatandaşın, Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili ve kurumun tanınırlığının artması ile ilgili en önemli tavsiyelerinden biri de kurumun farklı bölgelerde teşkilatlanması gerektiği konusundadır. Bu konuda yasa koyucu tarafından Kamu Denetçiliği Kanununun 4 üncü maddesinin 4 üncü fıkrası “Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir” ifadesi ile büro açma yetkisi verilmiştir. Büro açar yerine büro açabilir ifadesinin kullanılması gelecek başvuruların yoğunluğunun hangi bölgelerden olacağını tahmin edilemediğinden kaynaklıdır. Bu konuda kuruma bir esneklik tanınmıştır. Kurum başvuru yoğunluğuna göre büro açacaktır.

## SONUÇ

Birey ve devlet arasındaki ilişkiler nasıl düzenlenmelidir sorusu modern devletin temel konularından birisidir. Bu soruya verilen cevabın zaman içerisinde geçirdiği evrim, kamu hizmetini sağlayan idarenin geçirdiği değişimi de bizlere anlatmaktadır. Günümüzde idarenin demokratik ve hukuka bağlı yönetim anlayışı ile katılımcı, şeffaf, insan hak ve özgürlüklerini esas alan, hizmetlerinde halka yakınlığın, dürüstlüğün ve verimliliğin egemen olduğu bir kimliğe bürünmeye başladığı görülmektedir.

Çağdaş dünyada insanlar devleti, artık “güvenliklerinin sağlanmasının bir bedeli olarak özgürlüklerini bütünüyle devrettikleri ve otoritesine bağlandıkları bir “leviathan” olarak değil, daha güvenli ve daha mutlu yaşamının bir aracı olarak” görmektedirler. Bu çerçevede özellikle devleti, birey ve toplum dışında farklı bir yerde, tepede gören anlayışlar insanlık açısından büyük hüsrانlarla sonuçlanmış ve devlete bakışı değişerek devlet, insan ile tanımlanır bir yapı kazanmıştır. Dolayısıyla günümüzde devletin insana huzur ve mutluluk veren bir kurum olduğu ve bu nedenle de insan haklarına dayanmak zorunda olduğu anlayışı egemendir. Nitekim ombudsmanlık kurumu da bu yeni “mutlu devlet” modelinin gerçekleştirilmesini sağlayan araçlardan biridir.

Bir hukuk devletinde idarenin bireylerin ve topluluklarının temel hak ve özgürlüklerini ihlal eden işlemi yargısal denetime tabidir. Ancak temel hak ve özgürlükler sadece idarenin işlem ve eylemleri ile ihlal edilmez, aynı zamanda idarenin eylemleri olarak görülen tutum ve davranışları ile de ihlal edilebilir. Hatta daha fazla idarenin tutum ve davranışı ile hak ihlallerine rastlanılmaktadır. Bu durumda temel hak ve özgürlüklerin korunması konusunda yargısal denetim tek başına yeterli değildir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, idari yargının açıkta bıraktığı idarenin tutum ve davranışlarını hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden de denetime tabi tutarak vatandaşların temel hak ve özgürlükleri koruma konusunda idari yargıyı tamamlayıcı bir fonksiyon görmekte ve idari yargının iş yükünü hafifleterek daha verimli karar alma sürecini etkilemektedir.

Kamu yönetiminde çağdaş denetim ilkelerinin uygulanabilmesi için önemli bir kurum olan ombudsmanlık, hukuka uygunluğun yanında yerindeliğin de denetlenebilmesi ve böylece geniş anlamda meşruiyetin sağlanması açısından işlevseldir. Tavsiye kararlarının, parlamento denetiminin etkinleştirilmesi ve toplumsal kabulün sağlanması gibi güçlü yönleri vardır. Ombudsman, tekil durumlarda çözüm sunmaktan öte genel uygulamaların kamu görevlilerince içselleştirilmesini sağlama amacıyla, vatandaş odaklı bir anlayışın hayata geçirilmesine destek olabilecek önemli bir kurumdur. Bu değerlendirmeler ışığında Ombudsmanlık kurumlarının asıl işlevinin yine tavsiye kararlarında aranması gerekmektedir.

Diğer denetim yöntemleriyle birlikte çalışabilmesi ve düzenleme dışında kalan konularda bile yurttaşları yalnız bırakmaması, tavsiye zırhına sığınarak kamu yönetiminin bütün unsurlarına nüfuz edebilmesine bağlıdır. Ombudsman tavsiyeleri, yol göstererek yanlışların yine kamu yönetimince düzeltilmesini sağlamaktadır. Yönetim, Ombudsman görüşleri doğrultusunda yine idare hukuku araçlarını kullanarak çözüm sunmaktadır. Yaptırımı olmayan tavsiyeler, denetim biçiminin özünde yer almakla birlikte, uygulamada ortaya çıkabilecek sorunların da merkezindedir. Tavsiye kararlarının kamu yönetimince uygulanmasının kurumsallaştırılması, Ombudsmanın sahip olduğu dolaylı güçlerin yanında, yönetsel – siyasal sistemde bazı temel özelliklerin varlığını ve toplumun belirli bir bilinç düzeyinde bulunmasını gerektirmektedir.

Ombudsmanlık kurumu, kurulduğu andan itibaren her türlü sorunu çözen, halkın yönetime olan güvenini ve desteğini sağlayan, başka bir deyişle bütün sorunların çözümü için elindeki sihirli değneği olan bir yapı olarak düşünülmemelidir. Diğer kamu kurumlarından farksız olarak vatandaşların isteklerine istenilen ölçüde yanıt verdiği oranda ve üzerinde faaliyet gösterdiği hukuki düzenin kendine izin verdiği ölçüde beklentileri karşılayacak bir özellik göstermektedir. Ombudsmanlık kurumu, idare ile uyuşmazlık yaşayan bireyler için başvurulabilecek ve sonuç alma noktasında etkili olan önemli bir kurumdur. Ombudsmanın idare ile müzakere olanağının olması, toplum nazarında prestijli bir konumda bulunması ve medya ile ilişkileri onun başarısındaki başat faktörlerdir.

Halkın şikayetlerinin, şikayete neden olan kurumlar tarafından değil de o kurumları denetleme yetkisine sahip, siyasallaşmamış bir kurum tarafından incelenmesi ombudsmanlık kurumunun başarısının anahtarlarındanadır.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun beş yıllık faaliyet döneminde tavsiye kararlarına uyma oranının artış eğiliminde olması ama yine de gelişmiş ülkeler ile kıyaslandığında düşük olması Türk kamu yönetiminin yapısal özelliklerine nüfuz etmenin bir anda olacak bir durum olmadığı ve tüm bunların köklü bir yönetsel kültür değişimi ve yönetsel zihniyet değişimini gerektirdiği gerçeğinden kaynaklanmaktadır. Kurum, yaşam döngüsünü besleyen bağımsızlık, tarafsızlık ve güvenilirlik gibi özelliklerini politik pazarlıklara kurban etmeden faaliyetlerine devam ettiği sürece nüvelerinin bu topraklardan çıktığı gerçeği karşısında vatandaşı kötü yönetim karşısında koruyan mekanizmaların en üst sırasındaki yerini alacaktır.

Çalışmada daha öncede bahsedildiği üzere, uzun yıllar yazılı metinlerde bir hedef olarak kalan ombudsmanlık kurumunun yasal zeminde 6328 sayılı kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu adı ile somutlaşmasından sonraki sayılı çalışmalardan biri olduğu için uygulama sürecinde mevzuatta yapılması gerekli olan düzenlemeler için bir rehber niteliğinde ve değerindedir. Bu açıdan sonuç kısmında Kamu Denetçiliği Kurumunun işlevselliğini arttırmak adına yapılması gerekenleri şu şekilde sıralanabilir:

- Kurumun harekete geçme şekli idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışı ile menfaati ihlal edilen kişinin şikayeti ile olmaktadır. Oysa ki kurum sadece şikayet üzerine değil re'sen de harekete geçmelidir. Kurumun re'sen harekete geçme isteğinin altında, kişilerin temel hak ve özgürlüklerine yapılan müdahaleye karşı anında müdahale edebilme gücü kazanma, şikâyet başvurusunun yapılmasının engellenmesi ihtimalinin ortadan kaldırılması, şikâyetçinin idareyi şikâyet ettiğinin idarece bilinmesi durumunda şikâyetçinin mağduriyetinin artması veya kişilerin Kuruma başvuru yolunu bilmemesi gibi hususlar yatmaktadır. Bilindiği üzere, mahkûmlar, çocuklar, engelliler ve yetiştirme yurtları, yaşlı bakımevleri gibi yerlerde kalan hassas gruplara hak ihlallerine son derece açıktırlar. Özellikle söz konusu birey ve birey grupları açısından proaktif olarak harekete geçildiği takdirde ancak hak



ihlalleri önlenebilecektir. Resen inceleme yetkisinin verilmesi ile Kurum, hak ihlaline dair bir bulguya ulaştığında anında müdahale gücü kazanacak ve böylece idarelerin Ombudsmanlık kurumunun sürekli gözetim ve denetiminde oldukları bilinci ile bireylerin haklarını gözeten, koruyan kurumlar haline gelmeleri sağlanacaktır.

- Kuruma, bir kanuni düzenlemenin Anayasaya aykırılığı ile ilgili Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisinin verilmesi gerekmektedir. Şikâyet başvuruları kapsamında yaptığı incelemeler sırasında zaman zaman anayasaya aykırı kanun ya da kanun hükmünde kararname maddelerini tespit etmektedir. Özellikle şikâyet konusu hakkında, ilgili idarenin anayasaya aykırı kanun veya kanun hükmünde kararname hükümlerini gerekçe göstererek hukuka aykırı işlem ve eylemde bulunması halinde, Kurumun ilgili düzenlemeleri Anayasa Mahkemesinin önüne götürebilmesi imkânının olmasının yararlı olacağı değerlendirilmiştir.
- Kamu Denetçisine idari dava yolu düzenlemesi getirilerek, bir nevi Kamu Avukatlığı şeklinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun tespit ettiği hak ihlallerine ilişkin tavsiyeler ilgili yönetim tarafından yerine getirilmediğinde, yönetimin uygulamasından veya uygulamaya dayanak teşkil eden düzenleyici işlemde mağdur olan kişi, kurum veya topluluk adına yönetsel yargıya başvurup iptal veya tam yargı davası açma yetkisi verilerek Kurumun kararlarının etkililiğinin artırılması düşünülebilir.
- Şikâyet başvurularını esasa dair herhangi bir karar vermeden, tarafların iyiniyetli tutumları doğrultusunda uzlaşma sağlayarak da çözebilmektedir. Fiilen uygulanan bu usul, Kurumdan beklenen faydanın sağlanması adına önem taşımaktadır. ilgili idare ile başvuran arasında ortak noktanın bulunması suretiyle kurulan uzlaşma, taraflar üzerinde daha etkili olabilmektedir. Bu gerekçelerle uzlaşma usulü olarak adlandırılabilir söz konusu yöntemin yasal alt yapısının oluşturulması kurumun bürokratism hastalığı karşısında

savaş açtığı kırtasiyeciliği de önemli ölçüde azaltmış olacaktır. Nitekim bu öneri 2 Mart 2017 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan değişiklikle işlerlik kazanmıştır. Dostane çözüm kararı mekanizması6328 sayılı Kanun’a eklenmiştir.

- Bireyler aracılığıyla idarenin haksız ve adaletsiz uygulamalarının son bulabilmesi, mağduriyetlerin giderilmesi ve gelecekte oluşması muhtemel mağduriyetlerin önüne geçilebilmesi için kararların Meclis bünyesinde takibini, en azından gündeme gelmesini sağlayacak kurumsal bir mekanizmaya ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının TBMM nezdinde takibinin sağlanması adına, Karma Komisyon tarafından yasama uzmanlarından oluşan bir alt komisyon oluşturulması ve böylelikle yıl boyu tavsiye kararlarının takibinin gerçekleştirilmesi önemli bir husustur. Bu bağlamda ombudsman tavsiye kararını verdikten sonra kararının takibini yapacaktır. Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının takibinin yapıldığı bilinci ve hissiyatı kamu kurum ve kuruluşlarında tavsiye kararlarının uygulama konusunda teşvik edici veya zorlayıcı bir özellik katacaktır.
- Türkiye’de insan hakları, demokrasi, adalet, şeffaflık, hesap verebilirlik alanlarında çalışmalar yapan çok sayıda kurum bulunmaktadır. Bunlar arasında en dikkat çekenleri; Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurulu, Kolluk Gözetim Komisyonu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruludur. Söz konusu kurumlar ile Kamu Denetçiliği Kurumunun işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışması demokratik kültüre ve hukukun üstünlüğüne katkı sağlayacaktır. Söz konusu işbirliğinin kurumsallaşması için TBMM’nin öncülüğünde söz konusu Kurumların yılda bir kez ya da ihtiyaca göre daha fazla bir araya gelerek Türkiye’nin insan hakları alanında karşı karşıya olduğu sorunlarının masaya yatırılmasının, kolektif akılla bir çözüm önerisi ya da eylem planının oluşturulması kurumsal hedefler açısından yararlı olacağı kanaati oluşturmaktadır.

- Tavsiye kararını uygulayacak birimin kim olduğu konusunda boşluk nedeniyle Kurumun tavsiye kararları hakkında değerlendirme yapan idari mercilerin kimi zaman çok alt düzeyde olması ve üst makamların konudan bilgisinin olmaması ya da tavsiye kararına uyma konusunda yetki kullanacak makamların belirsizliği nedeniyle yetki karmaşası oluşmaktadır. 6328 sayılı Kanununun 20nci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, ilgili idare, tavsiye kararında belirtilen önerilerin yerine getirildiğini veya uygulanabilir nitelikte görülmemesi halinde bunun gerekçesini Kuruma bildirmesi önemli bir husustur. Ancak ilgili kanunda, tavsiye kararında zikredilen önerilerin uygulanmasını veya takibini idare nezdinde sağlayacak birimlere dair bir değerlendirme yapılmamıştır. Bu durum, tavsiye kararlarının, ilgili idarenin hiyerarşide daha alt birimleri tarafından takibine yol açabilmektedir. Alt makamda yer alan kamu görevlileri sorumluluk alma ve takdir kullanma noktasında çoğu zaman daha çekingen davranabilmekte ve tavsiye kararları uygulanmayabilmektedir.
- İdarelerin tavsiye kararlarını uygulama konusundaki olumsuz ve isteksiz yaklaşımının nedenlerinin en başında “kamu görevlilerinin risk almaktan çekinmesi” gösterilebilir. Kurum kararlarının tavsiye kararı niteliğinde olması sebebiyle, idari mercilerin muhatap oldukları tavsiye kararlarının gereğini yapma yönündeki tutumu olumsuz olabilmektedir. Özellikle ilgili idare ve kamu görevlisinin hukuki, cezai, mali veya idari anlamda sorumluluğunun doğabileceği düşüncesi, kararların uygulanmasını engellemektedir. Özellikle mali sonuçları olacak durumlarda, kamu görevlileri Sayıştay denetimi ile karşı karşıya kalma gibi kaygılarla kararı uygulamakta tereddüt gösterebilmektedir. Bu yüzden tavsiye kararlarını uygulayan idarelerin Sayıştay denetimi konusunda koruyucu bir mekanizmanın oluşturulması idareleri tavsiye kararlarını uygulama konusunda rahatlatacaktır.
- Son olarak Kamu Denetçiliği Kurumu tavsiye kararı veren bir kurumsal mekanizmaya sahip olması nedeni ile asıl gücünü kamusal eleştiri ve ikna

gibi moral yaptırımlardan almaktadır. Bunun için medya ve kamuoyu ile ilişkilerini en üst seviyede tutması ve vatandaş düzeyinde güvenilir imajını pekiştirecek şekilde davranması gerekmektedir. Çünkü arkasına kamuoyu desteğini alan bir güçten daha güçlü bir yapı yoktur. Bu anlayışın rehberliğinde hareket edebilmesi için kurumu kamuoyu düzeyinde tanıtması için her türlü iletişim kanalının kullanılması şarttır.



## KAYNAKÇA

- Abdioğlu, Hasan (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6, Bahar, Sayı:11 (2).
- Abıd, Naimatulah (1998). Performans Denetiminde Pakistan'ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım, (Çev: Derya Kubalı), *Sayıştay Dergisi*, Sayı:29.
- Acar, Tünay (2009). *Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.
- Akçakaya, Murat (2000). Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:38, Temmuz-Eylül, Yerel Yönetimler Özel Sayısı.
- Akgül, Aziz (1999). Sanayi ve Ticaret Bakanlığında Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulaması, *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Akgündüz, Ahmet (1997). *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü.
- Akıllıoğlu, Tekin (1990). Yönetmelik Yargı ve Denetimin Etkinliği, *AİD*, Cilt:23, Sayı:1.
- Akın, Cengiz (1998). Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi), *TİD*, Yıl:70, Aralık, Sayı:421.
- Akın, Cengiz (2000). Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz, *TİD*, Sayı:427.
- Akıncı, Müslüm (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Akkoca, Hasan Hüseyin (2013). *2010 Anayasa Değişikliği sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.

- Aktalay, Alptekin (2011). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, İstanbul: Legal Kitapevi.
- Aktan, Tahir (1976). Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, *AİD*, Cilt:9, Sayı:6.
- Aktuğlu, Mehmet Ali (1996). *Denetleme ve Revizyon*, 3. Baskı, İzmir: Barış Yayınları.
- Akyel, Recai (2009). Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler, *TİD*, Aralık, Sayı:465.
- Akyel, Recai ve Baş, Hasan (2010). Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştay'ın Anayasal ve Yargısal Konumu, *Maliye Dergisi*, Ocak-Haziran, Sayı:158.
- Akyel, Recai ve Köse, H. Ömer (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği, *TİD*, Sayı:466.
- Akyılmaz, Bahtiyar (2003). İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VII, Sayı:1-2.
- Al, Hamza (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Al, Hamza (2007). Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri, *Bilgi Dergisi*, Cilt:14, Sayı: 1.
- Al, Hamza (2007). Kamu Kesiminde Yeni Denetim Yaklaşımları: Süreç Odaklı Denetimden Sonuç Odaklı Denetime Geçiş, *AİD*, Cilt:40, Sayı:4.
- Al, Hamza (2007). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları*, (Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfü Şen), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Aliefendioğlu, Yılmaz (2001). Hukuk, Hukukun Üstünlüğü, Hukuk Devleti, *Ankara Barosu Dergisi*. Sayı:2.
- Altuğ, Yılmaz (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayınları, No:4343.

- Altun, Murat ve Kuluçlu, Erdal (2005). Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 56.
- Anayasa Mahkemesi, 17.06.1992 tarihli E:1992/22, K:1992/40 sayılı kararı, *AMKD*, Sayı:31, Cilt:1, s.56
- Anayasa Mahkemesi, 21.09.1993 tarihli E:1993/21, K:1993/30 sayılı kararı, *AMKD*, Sayı:31, Cilt:1, s.242
- Arklan, Ümit (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, *Selçuk İletişim Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 3.
- Arslan, Nagehan Talat (2010). Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, *C.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:11, Sayı:2.
- Arslan, Süleyman (1986). İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, *AİD*, Cilt:19, Mart, Sayı: 1.
- Aslan, Seyfettin ve Yılmaz, Abdullah (2001). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncenin Değişimi, *Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:2, Sayı:1.
- Atabek, Nejdet (2005). *Okur Temsilciliği: Türk Basınında Okur Temsilcisi Köşeleri Üzerine Bir Araştırma*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Ataman, Taykan (1997). Ombudsman ve Temiz Toplum, *Yeni Türkiye Dergisi*, Mart-Nisan, Sayı:14.
- Ataman, Taykan (1993). İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi), *TİD*, Sayı:400.
- Atar, Yavuz (2017), Neden Cumhurbaşkanlığı Sistemi, *Star Gazetesi*, 21.01.2017
- Atay, Cevdet (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Atısyar, İzak ve Sayın, Şerif (2000). *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, İstanbul: Tesev Yayınları.
- Avşar, B. Zakir (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen bir Türkiye İçin Kamu Hakemi*, İstanbul: Hayat Yayıncılık.

- Aydın, Ahmet Hamdi ve Taş, İbrahim Ethem (2013). *Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, Ahmet Hamdi; Taş, İbrahim Ethem ve Ersöz, Murtaza (2012). Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II: Küresel Değişim ve Demokratikleşme*, 19 - 20 Nisan, Malatya: İnönü Üniversitesi.
- Aydın, Fatih (2010). *İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesiyle Görevli Ulusal Kurumlar*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.
- Aydın, İsrail (2011). *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Türkiye’de Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğilimi (1980-2010)*, Yüksek Lisans Tezi, Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi SBE.
- Aykaç, Burhan (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara: YÖK Matbaası.
- Babüroğlu, Oğuz ve Hatipoğlu, Nevra (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, Yayın No:206.
- Bahadır, Oktay (2010). Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Nisan, Sayı:1.
- Balcı, Asım (2004). Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması, *Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye: Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar ve Tartışmalar*, Ed: Turgay Uzun ve Serap Özen, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, (1988). *50. Yılında YDK*, Ankara: Tanıtma Kitabı.
- Bayar, Doğan (2008). Mali Denetim Nedir?, *Maliye Dergisi*, Sayı:155, Temmuz-Aralık.
- Baykara, S. Tunahan (2013). Denetimin İlişkili Olduğu Disiplinler Üzerine Bir Değerlendirme, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:90, Temmuz-Eylül, s.102.



- Baylan, Ömer (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayını.
- Bayramoğlu, Sonay (1988). *Parlamento Krizi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.
- Bereket, Zuhale ve Demirkol, Selami (1975). “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu - İdarenin Yargısal Denetiminde Etkinliğin Sağlanması Yolunda Somut Bir Öneri”, *Danıştay Dergisi*, Yıl:5, Sayı:18-19, s.201.
- Berkman, A. Ümit (1983). *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Ve Rüşvet*, Ankara: Todaye Yayınları.
- Beşiroğlu, Abdurrahman (2003). *Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Malatya: İnönü Üniversitesi SBE.
- Bilgin, Kamil Ufuk (1998). Kamu Yönetiminde Yönetimsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, 7-9 Mayıs 1997, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Birdişli, Fikret (2012). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Kamu Denetçiliği ve Bir Denetim Aracı Önerisi Olarak Üniversite Ombudsmanlığı, *Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma*, Ed: Yüksel Koçak, Atıl Cem Çiçek), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Büyükavcı, Mustafa (2008). Ombudsmanlık Kurumu, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:66, Güz, Sayı:4.
- Büyükbakkal, Güven N (2004). Basın Alanında Ombudsman Uygulaması, *İ.Ü. İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı:19.
- Candan, Ekrem (2007). Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2007/374.
- Cankar, İsa (2006). Denetimin Yeni Paradigması: Sürekli Denetim, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61.

- Canpolat, Hasan ve Cangir, Mehmet (2010). Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi, *TİD*, Mart, Sayı:466.
- Celep, Hatice (2010). *Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümü*, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Ceylan, F. Betül (2010). Mali Denetim, *Dış Denetim Dergisi*, Temmuz-Ağustos-Eylül.
- Çoker, Ziya (1966). Mahalli idarelerin Yeniden Düzenlenmesi, *TİD*, Sayı:303.
- Coşkun, Bayram (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme, *TİD*, Sayı:448.
- Coşkun, Burak ve Günaydın, Hamza (2015). Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Yıl:2, Temmuz-Aralık, Sayı:3.
- Çağatay, Neşet (1997). *Bir Türk Kurumu Olarak Ahilik*, Ankara: TTK Yayınları.
- Dahl, Robert A. (2001). *Demokrasi Üstüne*, Phoenix Yayınevi, Ankara.
- Demir, Ali (2013). *Kamu Yönetiminde Denetim ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemleri*, Yüksek Lisans Tezi, Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi, SBE.
- Demir, Fatih (2011). Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu, *Yönetim ve Ekonomi*, Yıl:2011, Cilt:18, Sayı:2.
- Demir, Galip (2002). *Ombudsman Aranıyor*, İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları.
- Demir, Galip (2004). Ombudsman Kurumunun Tarihsel Gelişimi ve Hukuk Devletindeki Yeri, *Hukuk Devletinde Ombudsmanın Rolü Semineri*, 8-11 Mayıs 2004, Nevşehir.
- Demiral, Gamze Yudum (2009). *Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.

- Demirel, Demokaan (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül, Sayı:58.
- Devellioğlu, Ferit (2002). *Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Ankara: Aydın Kitabevi.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). *Kamuda İyi Yönetişim, Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yayını.
- Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Doğan, Kadir Caner (2014). *Karşılaştırmalı Ülke incelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi*, Doktora Tezi, Bursa: Uludağ Üniversitesi SBE.
- Doğan, Mahmut (1998). Ombudsman ve Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye’de Yönetim Geleneği, Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, Ed: Davut Dursun, Hazma Al, *Türkiye’de Yönetim Geleneği*, İstanbul: İlke Yayıncılık.
- DPT (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara: DPT Yay.
- DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1996-2000)* Ankara: DPT Yay.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yay.
- DPT (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yay.
- DPT (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara: DPT Yay.
- Dursun, Davut (2004). *Siyaset Bilimi*, İstanbul: Beta Basım Dağıtım.
- Dursun, Hasan (2011). Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusalığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur, *TBB Dergisi*, 95.
- Eken, Musa (1993). *Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*, Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi SBE.

- Eken, Musa (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı, *AİD*, Cilt:27, Sayı:2.
- Eken, Musa (1998). Yönetim Karşısında Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü, *Türkiye’de yönetim Geleneği*, Ed: Davut Dursun, Hamza Al, İstanbul: İlke Yayınları.
- Eken, Musa (2005). Gizlilik geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru, *AİD*, Cilt:38, Sayı:1.
- Eken, Musa (2005). *Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama*, Adapazarı: Sakarya Kitapevi.
- Eken, Musa (2010). Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim ve Denetime Yansımaları”, 1. Ulusal Belediyelerde Denetim ve Beklentiler, *Marmara Belediyeler Birliği, Sempozyum ve Paneller Dizisi No:1*, 43-44.
- Eker, Hüseyin (2011). Türkiye-AB İlişkilerinde Ombudsmanlığın Konumu ve Önemi, Tarihi, *Kültürel ve Sosyal Paradigmaları İle Siyaset*, Ed: Meltem Ünal Erzen, İstanbul: Derin Yayınları.
- Eklundh, Claes (2000). The Parliamentary Ombudsmen in Sweden, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000, Ankara.
- Emre, Cahit (2003). *Yönetim bilimi Yazıları*, Ankara: İmaj yayıncılık.
- Erdengi, Tefik Bora (2009). *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, Doktora Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi SBE.
- Erdoğan, Mustafa (2004). *Anayasal Demokrasi*, Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Erdoğan, İbrahim (2000). Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi ve Muhtesiplik Üzerine Bir Deneme, *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Sayı:11.
- Eren, Hayrettin (2000). Ombudsman Kurumu, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4 (1), 79-96.
- Eren, Hayrettin (2000). Ombudsman Kurumu, *AÜEHFD*, C:IV, S:1-2.

- Eren, Veysel (2003). Kamu yönetiminde Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:58, Sayı:1.
- Ergun, Turgay (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve KAYA Projesi, *AİD*, Cilt:24, Aralık, Sayı:4.
- Ergun, Turgay (2004). *Kamu Yönetimi*, 1. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ergun, Turgay ve Aykut Polatoğlu (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: Todaie Yayınları.
- Erhürman, Tufan (1995). *Dünyada ve KKTC'de Ombudsman*, Lefkoşe: Işık Kitapevi.
- Erhürman, Tufan (1998). Ombudsman, *AİD*, Cilt:31, Eylül, Sayı:3.
- Erhürman, Tufan (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:49, Sayı:1-4.
- Eroğlu, Hamza (1978). *İdare Hukuku Genel Esaslar*, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, No:22.
- Eroğlu, Hamza (1984). *İdare Hukuku*, İstanbul: Nadir Kitap.
- Eroğlu, İzzet (2006). TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, *Yasama Dergisi*, Temmuz-Ağustos-Eylül, Sayı:2.
- Ertekin, Yücel (1998). Çağdaş Yönetim ve Denetim, *TİD*, Yıl:70, Sayı:421, Aralık 1998, s.497.
- Ertugay, Fatih (2012). 2000'li Yıllar Türkiyesi'nde Değişen Değerler ve ;Norm Sitemi; Yönetim Anlayışı ve Algısına Yansımaları, Ed: Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK, *Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitapevi.
- Eryılmaz, Bilal (1993). "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *AİD*, Cilt:26, Sayı:4, Aralık, s.84.
- Eryılmaz, Bilal (1999). Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimine Doğru, *Liberal Düşünce*, Cilt:4, Sayı:15.
- Eryılmaz, Bilal (2008), *Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime)*, İstanbul: Alfa Yayınları.

- Eryılmaz, Bilal (2010). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, Bilal ve Biricikoğlu, Hale (2011). Kamu Yönetiminde Hesapverebilirlik ve Etik, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt:4, Sayı:7.
- Esgün, İbrahim Uğur (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:45, Sayı:1.
- Eşki, Hülya (2003). Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri, Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi SBE.
- Fayol, Henri (2008). Genel ve Endüstriyel Yönetim, (Çev: M. Asım Çalıkoğlu), Ankara: Adres Yayınları.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin (2013). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 4.
- Genç, F. Neval (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, *TİD*, Yıl:82, Sayı:466.
- Gournay, Bernard (1971). *Yönetim Bilimine Giriş Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi*, (Çev. İhsan Kuntbay), Ankara: Sevinç Matbaası.
- Gökçe, Ali Fuat (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:17, Sayı:2.
- Gölönü, Sirel (1997). Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık, Sayı:27.
- Gözel, Kadir Akın (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir?, *TİD*, Mart, Sayı:438.
- Gözler, Kemal (1998). *Hukukun Genel Teorisine Giriş Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, Ankara: Us-A Yayıncılık.
- Gözler, Kemal (2005). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Kitapevi Yayınları.

- Gözübüyük, A. Şeref (1966). Sayıştay ve Yargı Görevi, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:21, Sayı:4.
- Gözübüyük, A. Şeref (1990). *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Ed: M. Burhan Erdem, No:78, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Gözübüyük, A. Şeref (1995). *Yönetim Hukuku*, 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Şeref (2010) *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözübüyük, A. Şeref (2010). *Yönetimsel Yargı*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Akıllıoğlu, Tekin (1992). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Tan, Turgut (1999). *İdare Hukuku Cilt:II, İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi
- Gözübüyük, A. Şeref ve Tan, Turgut (2007). *İdare Hukuku, Genel Esaslar*, Cilt 1, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Güler, Birgül Ayman (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Günday, Metin (1997). *İdari Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları, Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt:14.
- Günday, Metin (2004). *İdare Hukuku*, 9 Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güneş, Turan (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Güredin, Ersin (1984). *Denetim*, İstanbul: İ.T.Ü. Kütüphanesi Yayınevi.
- Gürhan, H. Hüseyin (1997). Sayıştay'ın Tarihsel Gelişimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:25, Nisan-Haziran Özel Sayı.
- Gürleş, Ayhan (2010). *Devlet Denetleme Kurulu*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE.
- Haktankaçmaz, Mehmet İlker (2009). *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu*, Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.

- Hakyemez, Yusuf Şevki (2010). 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: XIV, Sayı:2.
- Hansen, G.H. (1996). Ombudsman Kavramı, *AİD*, 29 (3).
- Hansen, H.S. (1984). Ombudsman Kavramı, (Çev: Turgay Ergun), *AİD*, Cilt:29, Sayı:3, Aralık.
- Hız, Yüksel ve Yılmaz, Zekeriya (2004). *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Isır, Tamer (2004). *Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE.
- İba, Şeref (1997). *Parlamentar Denetim (Yolları, Etkinliği ve Susurluk Örneği)*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- İba, Şerif (2010). *Parlamento Hukuku*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No:123.
- İnceoğlu, Sibel (2012). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu: Bildiriler Kitabı*, Ed: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, İstanbul: Doğuş Üniversitesi Yayınları.
- İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu (1999). *İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulunun Çalışmaları I. (Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları)*, Ankara.
- İslam, Nadir Latif (1966). *Türkiye’de Gensoru ve Meclis Tahkikatı*, Ankara: Kardeş Matbaası.
- Kahraman, Mehmet (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği, *Mustafa Kemal Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt:8, Sayı:16.
- Kahraman, Mehmet (2011). Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği, *MKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.8, S.16.
- Kalabalık, Halil (2003). *İdari Yargılama Hukuku*, İstanbul: Değişim Yayınları.



- Kalabalık, Halil (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kalaycıoğlu, Ersin (2000). *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme*, İstanbul: Alfa Basın Dağıtım.
- Kalkan, Adnan ve Alpaslan, Murat (2009). Şeffaflık, İletişim ve Hesapverebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1.
- Kalkan, Adnan ve Alpaslan, Murat (2009). Şeffaflık, İletişim ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1.
- Kallek, Cengiz (1999). *Hisbe, DİA*, Ankara.
- Kapani, Münci (2001). *Politika Bilimine Giriş*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kapıcı, Ferhat (2001). *Meclis Soruşturması*, Ankara: Adil Yayınevi.
- Karaca, Ömer (2012). *Dünya Ülkelerinde Ombudsmanlık Kurumu İle Etik Kurulunun Yetki ve Sorumlulukları*, Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara: Başbakanlık.
- Karaer, Tacettin (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform, *AİD*, Cilt:24, Sayı:2.
- Karakul, Selman (2012). Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerindeki Etkileri, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu: Bildiriler Kitabı*, Ed: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Karamazakcadık, Ali (2007). Sayıştay’da Değişim Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran, Sayı:65.
- Karatepe, Kamil (2009). *Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin “Anglo-Saksonlaştırılması” Üzerine Bir İnceleme, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, Yayın No:598, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- KAYA (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, Ankara: TODAİE Yayını.

- Kaya, Ali (1995). Türkiye'deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir Mi?, *Erciyes Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı:6.
- Kaya, Cemil (2005). İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, Ankara: Seçkin Kitapevi.
- Kazancı, Metin (1972). Yönetmelik Örgütlerde Yozlaşma Eğilimi, *AİD*, Eylül, Cilt:5, Sayı: 3.
- Kazancı, Metin (1977). Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetim, *AÜSBFD*, Cilt:32, Sayı:1-4.
- KDK (2014), *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Sempozyum Kitabı*, 03 Eylül 2013, Ankara.
- Kestane, Doğan (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği), *Maliye Dergisi*, Sayı:151, Temmuz-Aralık, s.130.
- Khan, M. A. (1995). Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş, (Çev: Faruk EROĞLU), *Sayıştay Dergisi*, Sayı:19, Ekim-Kasım.
- Kılavuz, Raci ve Yılmaz, Abdullah (2005). Etkililik ve Verimlilik Olguları Perspektifinde Kamu Yönetiminde Etkililiğin Bileşenleri, Ed: Talat Arslan, *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi* Bursa: Aktüel Yayın.
- Kılavuz, Raci; Yılmaz, Abdullah ve İzci, F. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Cumhuriyet Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1.
- Kırca, Coşkun (2001). Ombudsman, *Akşam Gazetesi*, (31.12.2001)
- Kocaoğlu, Mehmet ve Kocaoğlu, Sinan (2007). İnsan Hak ve Özgürlüklerinin Uluslararası Korunması, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl:65, Yaz, Sayı:3.
- Koçak, Yücel ve Aktaş, Recep (2012). *Kamu Yönetiminde İdari Denetim: Denetimin Dönüşümü*, Kamu Yönetimi içinde, (Ed: Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK), Ankara: Gazi Kitapevi.
- Koçak, Yüksel; Çiçek, Atıl Cem ve Beşli, Burçin (2012). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği: Kamu Denetçiliği Yasa Tasarısı Üzerine Bir

Değerlendirme, *Uluslararası Turgut Özal Ekonomi ve Siyaset Kongresi II*, 19-20 Nisan 2012, Malatya.

Konan, Belkıs (2013). *Osmanlı Devleti'nde İdari Yargının Gelişimi*, Ankara: Statü Yayınevi.

Köksal, Mustafa (2005). *Ombudsman "Kamu Hakemi"*, Ankara: Melis Matbaacılık.

Köse, Hacı Ömer (1999). *Denetim ve Demokrasi*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 33, Nisan-Haziran, s.62.

Köseoğlu, Özer (2009). *Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye Örneği*, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi SBE.

Köseoğlu, Özer (2010). *Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:79.

Kubalı, Derya (1998). *Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı Yayınları

Kuluçlu, Erdal (2006). *Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine*, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63, Ekim-Aralık.

Kuruüzüm, İrfan (2008). *Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE

Kutlu, Önder (2003). *İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri*, Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayınevi, 103-104.

Kutlu, Önder (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Konya: Çizgi Kitabevi.

Kuyasgil, Ali (1994). *Devlet Denetleme Kurulu, TİD*, Yıl:66, Sayı:405.

Maliye Hesap Uzmanları Derneği, (2013). *Denetim İlke ve Esasları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Mcgregor, Douglas (1970). *Örgütün İnsan İlişkileri Yönü*, (Çev: Doğan Energin), Ankara: ODTÜ.

- MEHTAP (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Raporu*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Merdanoğlu, Hüsnü (1993). Yasalarımızın Sadeleştirilmesi Gereği. *TBB Dergisi*, Sayı:1.
- Mıhçıoğlu, Cemal (1986). Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri, *Ankara Üniversitesi'nin Kuruluşunun 40. Yılına Armağan*, Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yıllık (1986-1987).
- Mora, Antonio (2003). *The Book of the Ombudsman, Defensor Del Pueblo*, Madrid.
- Mutta, Serdar (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul: Kazancı Matbaacılık.
- Myhammed, Faqir (1972). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yönetimsel Yaklaşım ve Teknikler, (Çev:ErkanOyal), *AİD*, Cilt:5, Sayı:3.
- Nohutçu, Ahmet (2008). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Savaş Yayınları.
- Odyakmaz, Zehra (2012). Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması, *Kamu Yönetimi: Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma*, Ed: Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Odyakmaz, Zehra (2013). Kamu Denetçiliği Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi, *TAAD*, Akademinin 10. Kuruluş Yılı Dönümü Armağanı, Temmuz, Y:4, S:14.
- Odyakmaz, Zehra ve Güzel, Oğuzhan (2013). İdarenin Uygulamaları Bakımından İdare, Etik ve Ahlak, *Ankara Barosu Dergisi*, 2013/3.
- Odyakmaz, Zehra; Bostancı, Yalçın ve Güzel, Oğuzhan (2012). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi, *TBB Dergisi*, (103).

- OECD (1999). *European Principles for Public Administration*, SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), Papers: No. 27.
- Okur, Yaşar (2006). *Türkiye’de Kamu Denetiminde Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi SBE.
- Onar, Erdal (1977). *Meclis Araştırması*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:19.
- Onar, Sıddık Sami (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt:1, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Oosting, Marten (1999). Asya Ombudsmanları Üçüncü Konferansı Açılış Konuşması, (Çev: Numan AKSAKAL), *Denetim Dergisi*, Yıl:14, Ekim-Kasım-Aralık, Sayı:103.
- Oytan, Muammer (1975). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, *Danıştay Dergisi*, Yıl:5, Sayı:18-19.
- Ökmen, Mustafa ve Canan, Kadri (2009). Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:16, Sayı:1.
- Ömürgönülşen, Uğur (1997). The New Public Management, *AÜSBF Dergisi*, Sayı:52.
- Ömürgönülşen, Uğur ve Öktem, M. Kemal (2007). *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Öner, Ali H. (1996). *Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması*, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü.
- Öneri (1982). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri’nin İlgili Öğretim Üyeleri Tarafından Hazırlanmış Gerekçeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Örnek, Acar (1992). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.
- Örnek, Hüsamettin (1991). Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri, *Denetim Dergisi*, Yıl:6, Sayı:71-72.

- Övgün, Barış (2013). *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*, Ankara: Nika Yayınevi.
- Özay, İl Han (1996). *Gün Işığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Özbudun, Ergun (1962). *Parlamenter Rejimlerde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları*, Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Özbudun, Ergun (1998). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, Ergun (2012). Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu: Bildiriler Kitabı*, Ed: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Özdemir, Birol (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özdemir, Mehmet (2001). *Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi*, Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi SBE.
- Özden, Kemal (2005). *Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*, İstanbul: Tasam Yayıncılık.
- Özden, Kemal (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özer, Ahmet (1992). Hukuk Denetimi ve Yargı Denetimi, *TİD*, Yıl:64, Mart, Sayı:394.
- Özer, M. Akif (1998), Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 28.
- Özer, M. Akif (1999). Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:33.
- Özer, M. Akif (1999). *Türk Kamu Yönetiminin Siyasal Denetiminde TBMM’nin Etkenliği Sorunu 20. Yasama dönemi 1., 2. Ve 3. Yasama Yılları Örneğinde*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE

- Özer, M. Akif (2004). Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler, *TİD*, Sayı:444, ss:147-148.
- Özer, M. Akif (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık, Sayı:59.
- Özer, M. Akif (2009). Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:16, Sayı:1.
- Özer, M. Akif (1997). İngiltere’de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği, *TİD*, Yıl:69, Sayı:416.
- Özkaya, Bedriye Işık (2002). İsveç’te Medya Sorumluluğu ve Özdenetim, *İ.Ü. İletişim Fakültesi Dergisi*, Sayı:15.
- Özkuş, Fatih (1998). *Ombudsman Sistemi ve Türkiye*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.
- Özsemerci, Kemal (2005). Türk Kamu yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:58.
- Öztürk, K. Burak (2006). *İdarenin Düzenleme Yetkisi – Fransız ve Türk Hukukunda Düzenleme Yetkisinin Kapsamı Yönünden Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.
- Öztürk, Nurettin (2002). Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(44).
- Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahid (2005). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler*, Bursa: Alfa Yayınları, 2005.
- Payaslıoğlu, Arif (2012). İdari Reformun Sınırlılıkları, Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Pazarcık, Orhan ve Soygun, Gültekin (1983). *Kamu Bürokrasisinde Organizasyon Sorunları, Verimlilik-Etkenlik*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara.

- Pickl, Vicktor J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform, (Çev: Turgay Ergun) *AİD*, Cilt:19, Aralık, Sayı:4.
- Pickl, Victor J. (1997). Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri, (Çev. Taykan ATAMAN), *Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Yıl:3, Sayı:14.
- Podol, R. (1962). Sevk ve İdarenin Esasları, Ankara: TODAİE.
- Ribo, Rafael (2012). Kamu Denetçisinin Bağımsızlığının Temin Edilmesi: IOI ve Avrupa Yaklaşımı Üzerine Düşünceler, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ed: Niyazi Öktem ve Nermin Katmer, İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Ruhi, Emin (2001). Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Konsey, *AÜEHFD*, Cilt: 5, Sayı: 1-4.
- Sağlam, Abdi (2012). Kamu Denetçiliği ve İdari Yargı İle İlişkisi, *Adalet Dergisi*, Sayı:44.
- Sanal, Recep (2002). *Türkiye’de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara: Todaie Yayını.
- Saran, M. Ulvi (1995). Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi, *TİD*, Yıl:67, Sayı:409, s.67.
- Sayan, İpek Özkal (2004). Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Diğer Denetim Yöntemleri, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:69 No:2.
- Saygın, Engin (2008). Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:XII, Sayı:1-2.
- Sayıştay (2000). *Avrupa Birliğiyle Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler*, Ankara: Sayıştay.



- Saylı, Halil (2008). Geleneksel Yönetim Paradigmasının Sınırlayıcı Alanlarına Karşı Post-Modern Yönetim Paradigmasının Geliştirici Alanları, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C:X, S:II.
- Sencer, Muzaffer (1992). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Sezen, Seriyeye (2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?, *AİD*, Cilt:34, Sayı:4, Aralık 2001.
- Sığırı, Ünal, Yavuz Ercil (2007). *Türklerde Yönetim Gelenekleri ve Türk Yönetim Tarihi*, İstanbul: IQ Kültür Sanat Yayıncılık.
- Sobacı, Mehmet Zahid (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt:5, Sayı:1.
- Soybay, Selçuk (1983). Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1-3.
- Soysal, Mümtaz (1990). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Sözen, Süleyman (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Süler, Gamze Yudum (2010). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt:2, Sayı:34.
- Sürgit, Kenan (1969). Yönetimde Kontrol, *AİD*, C:2, Sayı:1 (3).
- Şafaklı, Okan Veli (2009). Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak Ombudsman ve AB Sürecinde KKTC'deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: XI, Sayı: II.
- Şahin, Ali (2007). Türk Kamu Yönetiminde Siyaset Bürokrasi İlişkisi, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Ed: M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe, Konya: Çizgi Yayınları.
- Şahin, Deniz (1998). Ombudsman, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt: 3, Şubat, Sayı: 1.
- Şahin, Ramazan (2010). Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri, *TİD*, Sayı: 468.

- Şen, Mahmut (2013). İdarenin Yargısal Denetiminin Sınırlarına İlişkin Modeller, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:XVII, Sa:1-2.
- Şengül, Ramazan (2007). Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?, *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Ed: M. Akif Çukurçayır, Gülise GÖKÇE, Konya: Çizgi Kitapevi.
- Şengül, Ramazan (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 14.
- Şengül, Ramazan (2010). Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?, 2. *Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi*, 30 Mayıs - 06 Haziran 2010.
- Şengül, Ramazan (2013). Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 3.
- Şenlen, Süheyla (1994). Türkiye’de İdari Yargının Doğuşu ve Tarihi Gelişimi, *Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49, Sayı:3.
- T.B.M.M. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu (2010). *23. Dönem 4. Yasama Yılı Faaliyet Raporu*, Yayın No: 23, Ekim 2009-2010, Ankara: T.B.M.M. Yayınları.
- Tamer, Mustafa (1990). Dilekçe Hakkı, *TİD*, Yıl:62, Sayı:386.
- Tayşi, İsmet (1997). Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği, *Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran, Sayı:25.
- Tazegül, İsmail (2011). *Türkiye’de İdarenin Yargısal Denetiminin Etkinliği*, Yüksek Lisans Tezi, Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE.
- Tekeli, İlhan (2012). Yönetim Kavramı Yanı sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine, Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayıncılık, 664-665.

- Temizel, Zekeriya (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, IULA-EMME, İstanbul: Kent Basımevi.
- Temizel, Zekeriya (1997). Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman, *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Mart-Nisan, Yıl: 3, Sayı: 14.
- TEPAV (2006). *Yolsuzlukla Mücadele TBMM Raporu “Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri”*, Ankara: TEPAV Yayınları.
- Tezel, Celal (2001). *Denetim Yönetimi Türkiye’de Yönetimsel Denetimin Yapısı ve İşleyişi*, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi SBE.
- TOBB (2000). *Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması*, Ankara: TOBB Yayınları.
- TODAİE (1966). *Mehtap (Merkezi Hükümet Teşkilat Kuruluş ve Görevleri) Raporu*, Ankara: Todaie Yayınları.
- Toprak, Erkan (2005). *Etkin ve Demokratik Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: Şubat Yayınları.
- Tortop, Nuri (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri, *AİD*, C:7, S:1.
- Tortop, Nuri (1998). Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları, *AİD*, C:31, Sayı:2.
- Tortop, Nuri (2005). İsveç Ombudsmanı, *Polis Dergisi*, Yıl:11, Ocak-Şubat-Mart, Sayı:43,
- Tortop, Nuri; İsbir, Eyüp G. ve Aykaç, Burhan (2010), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Tosbıyık, Şahin (2008). *Avrupa Vatandaşlığının Bir Parçası Olarak Avrupa Ombudsmanlık Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi SBE.
- Tunç, Hasan; Bilir, Faruk ve Yavuz, Bülent (2009). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Asli Yayın Dağıtım.

- Tatal, Erhan (2014). *Dünya'da ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Tutum, Cahit (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TESAV Yayınları.
- Türk Dil Kurumu, (1994). *Okul Sözlüğü*, Ankara: TDK Yayınları.
- TÜSİAD (1983). *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul: Tüsiad Yayınları.
- Uluğ, Feyzi (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma, *AİD*, Cilt:37, Sayı:2.
- Ural, Yurdanur (2009). Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Oluşturulma Serüveni ve Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa İlişkin Kararının Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi I. Uluslararası Davraz Kongresi*, 24-27 Eylül 2009, Isparta.
- Uyar, Cüneyt (2011). *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Açısından Yürütme ve İdari Yargı*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.
- Ünal, Feyzullah (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ünlüçay, Mehmet (2003). İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü, *Türk Hukukunda 80 Yıllık Gelişme Sempozyumu*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi.
- Yalçındağ, Selçuk (1970). Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar, *AİD*, 5 (3).
- Yaman, Adem (2009). Yönetimin Kontrolünden Kontrolün Yönetimine: Paradigma Değişimi, *Denetim Dergisi*, Sayı:3, 22-28.
- Yasin, Melikşah (2011). *İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi*, İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Yayla, Atila (2014). Bürokratik Vesayet Sistemi Bitti mi?, *Yeni Şafak Gazetesi*, 26 Temmuz, 2014
- Yayla, Yıldızhan (2010). *İdare Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınevi.

- Yayman, Hüseyin (2005). Türkiye'nin İdari Reform Politikası, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.
- Yazıcı, Serap (2010). Kamu Denetçiliği Kurumu, *Yargısal Düğüm: Türkiye'de Anayasa Reformuna İlişkin Değerlendirme ve Öneriler*, Ed: Serap Yazıcı, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Yıllancı, Münevver (2006). *İç Denetim: Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi İşletmesi Üzerine Bir Araştırma*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Yıldırım, Ramazan (2014). Türk İdari Rejimi Dersleri I, Konya: Mimoza yayınları.
- Yıldırım, Turan ve Karan, Nur (2009). *İdare Hukuku*, Cilt:1, İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Yıldırım, Turan; Yasin, Melikşah; Kaman, Nur; Özdemir, Eyüp; Üstün, Gül ve Tekinsoy, Özge Okan (2011). *İdare Hukuku*, İstanbul: Oniki levha Yayıncılık.
- Yıldız, Nihat (1998). *Türkiye'de Belediyelerin Dış Yönetimsel Denetimi*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Yayın No:4.
- Yılmaz, Abdullah (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 17.
- Yılmaz, Ersin (2007). *Uluslararası Yönetimsel Değerlerin Türk Kamu Yönetimine Etkisi (1923-2003)*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü.
- Yılmaz, Yunus (2010). *İdare Hukukunda Hukukun Genel İlkeleri ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Uygulamaları*, Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.
- Yörüker, Sacit (1999). *Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri*, Ankara: Sayıştay Yayınları (Araştırma-İnceleme-Çeviri Dizisi).
- Yüce, Mehmet ve Beyce, Atanur (2013). *Kamu Denetçiliği Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi.

- Yüzgün, Arslan (1984). *Genel Denetim Yaklaşımı*, İstanbul: Dünya Yayınları.
- Zengin, Ozan (2011). *Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.
- Zengin, Ozan, *Kamu Yönetimi Dünyasında Bir Uluslararası Kurum Analizi: OECD*, [kamyon.politics.ankara.edu.tr/bülten/belgeler/01.pdf](http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bülten/belgeler/01.pdf) (Erişim Tarihi: 14.01.2016).

### **Elektronik Kaynaklar**

- Akıncı, Müslim, Ombudsman Bir Tür Adalet Doktorudur, <http://akademikperspektif.com/2012/12/08/ombudsman-bir-tur-adalet-doktorudur/> (Erişim Tarihi: 24.08.2014)
- Bülbül, Mahmut (2009). Parlamenter Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/07-bulbul.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.06.2014)
- Danıştay, *Danıştay Tarihçesi*, <http://www.danistay.gov.tr/tarihce/tarihce1.html>, (Erişim Tarihi: 01.06.2014)
- Darendeli, Abdulvahap (2011). Yargı Kararlarının Uygulanmasının Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı (Türk Ombudsmanı), Ekim, Sayı:9, [http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/9\\_sayi.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/dergi/9_sayi.htm) (Erişim Tarihi: 02.02.2014)
- Demiral, Berkan ve Demiral, Nalan (2012). Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği, *II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi*, 18-19 Nisan 2012, <http://iys.inonu.edu.tr/webpanel/dosyalar/1427/file/NalanDemiral-BerkanDemiral.pdf> (Erişim Tarihi: 01.07.2014)
- Eken, Musa ve Tuzcuoğlu, Ferruh, Kötü Yönetimi Tedavi Etmek, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Eken.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.01.2015)
- Ekinci, Ekrem Buğra, Osmanlı Devletinde Mahkemeler ve Kadılık Müessesesi Literatürü,

- [http://ktp.isam.org.tr/pdfdrq/D02512/2005\\_5/2005\\_5\\_EKINCIEB.pdf](http://ktp.isam.org.tr/pdfdrq/D02512/2005_5/2005_5_EKINCIEB.pdf) (Erişim Tarihi: 01.09.2014)
- Işıkay, Mahir, Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html> (Erişim Tarihi: 11.01.2015)
- Kenger, Erdal (2014). Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu, *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu*, [http://ydk.gov.tr/egitim\\_notlari/denetim.htm](http://ydk.gov.tr/egitim_notlari/denetim.htm) (Erişim Tarihi: 15.03.2014)
- Özgül, A. Mecit (2013). Demokratik Hukuk Devletine Bir Katkı: Ombudsman, <http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=35>, (Erişim tarihi: 01.02.2014)
- Samsun, Nihal. *Hesapverebilirlik ve İyi Yönetişim*, <http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/hesap%20verebilirlik.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.05.2014)
- [http://icden.meb.gov.tr/digeryaziler/5Yonetimin\\_Kontrolunden\\_Kontrolun\\_Yonetimi\\_ne.pdf](http://icden.meb.gov.tr/digeryaziler/5Yonetimin_Kontrolunden_Kontrolun_Yonetimi_ne.pdf), (Erişim tarihi: 14/05/2014)
- <http://ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013%2044.pdf> (Erişim tarihi: 11.01.2015)
- <http://ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/2013-39.pdf>(Erişim tarihi: 11.01.2015)
- <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2005/06/15/658315.asp> (Erişim Tarihi: 18.11.2014)
- [http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_1998.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf) (Erişim Tarihi: 15.10.2014)
- [http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2004.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf) (Erişim Tarihi: 15.10.2014)
- <http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> (Erişim Tarihi: 11.11.2014)
- [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_1999.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf) (Erişim Tarihi: 15.10.2014)

- [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011\\_ile\\_rleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ile_rleme_raporu_tr.pdf), (Erişim Tarihi: 25.12.2014)
- [http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf) (Erişim Tarihi: 01.02.2016)
- [http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012\\_ilerleme\\_raporu.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 01.02.2016)
- <https://www.akparti.org.tr/site/haberler/64.-hukumetin-eylem-plani/81171#1> (Erişim Tarihi: 24.03.2017)
- <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarileri/kamu%20denetчилиgi.doc>, (Erişim Tarihi: 01.11.2014)
- [http://www.dcaf.ch/content/download/35178/525573/file/bg\\_military-ombudsman\\_tu.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/35178/525573/file/bg_military-ombudsman_tu.pdf) (Erişim Tarihi: 05.07.2014)
- <http://www.emsalyargi.com/danistay.php?tpage=b26e91c5ae43cf2c&page=211689e36e0aff4f&karar=bc8d7d0179ecf1cd&daire=8f4a7c1406ad6be8&kyil=1996&kno1=1164&kno2=3995> (Erişim Tarihi: 13.02.2015).
- <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.04.2014)
- <http://www.haberler.com/kamu-denetчилиgi-kurumu-2-yasinda-6194223-haberi/> (Erişim Tarihi: 24.03.2017)
- <http://www.haberler.com/kamu-basdenetчилиsi-omeroglu-kamu-denetчилиgi-kurumu-8925514-haberi/>(Erişim Tarihi: 24.03.2017)
- <http://www.kamudenetчилиsi.com/6328-sayili-kamu-denetчилиgi-kurumu-kanununun-gerekcesi-ve-komisyon-raporlari/> (Erişim Tarihi: 03.12.2014)
- <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/830d89d9-3582-4f8c-95fe-ffd1a59219ed?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 02.12.2014)
- <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/830d89d9-3582-4f8c-95fe-ffd1a59219ed?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 02.12.2014)



- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf> (Erişim Tarihi: 01.02.2015)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3071.pdf> (Erişim Tarihi: 05.01.2015)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.doc> (Erişim Tarihi: 15.08.2014)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> (Erişim Tarihi: 15.08.2014)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (Erişim Tarihi: 15.08.2014)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf> (Erişim Tarihi: 11.03.2015)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf> (Erişim Tarihi: 02.12.2014)
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6332.pdf> (Erişim Tarihi: 05.01.2015)
- <http://www.milliyet.com.tr/genisletilmis-il-baskanlari-toplantisi-ankara-yerelhaber-440473> (Erişim Tarihi: 15.11.2015)
- <http://www.milliyet.com.tr/vatandas-anayasa-dan-bihaber--gundem-2382730/>  
(Erişim tarihi: 11.03.2017)
- <http://www.milliyet.com.tr/kamu-denetçiligi-kurumunun-kurulmasinin-ankara-yerelhaber-1268803/> (Erişim Tarihi: 24.03.2017)
- <http://www.milliyet.com.tr/ombudsman-malkoc-yapilan-ılginc-siyaset-2397269/>  
(Erişim Tarihi: 24.03.2017)
- [http://www.ombudsman.gov.tr/content\\_detail-322-712-avrupa-ulkelerinin-ombudsmanlari-ulkelerindeki-ombudsmanlik-uygulamalarini-anlatti.html](http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-712-avrupa-ulkelerinin-ombudsmanlari-ulkelerindeki-ombudsmanlik-uygulamalarini-anlatti.html),  
(Erişim Tarihi: 01.09.2014)
- <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 12.04.2016)
- <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>(Erişim Tarihi: 12.04.2016)
- <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf> (Erişim Tarihi: 12.04.2016)
- [\(https://www.ombudsman.gov.tr/basbakan-yildirimdan-kamu-denetçiligi-kurumuna-tam-destek/\)](https://www.ombudsman.gov.tr/basbakan-yildirimdan-kamu-denetçiligi-kurumuna-tam-destek/) (Erişim Tarihi: 24.03.2017)

<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2016-yili-faaliyet-raporu.pdf>

(Erişim Tarihi: 05.04.2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2001/03/20010324m1.htm> (Erişim Tarihi:

15.01.2015)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081231M5-1.htm> (Erişim Tarihi:

15.01.2015)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm> (Erişim Tarihi:

02.11.2014)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/09/20100923-10.htm> (Erişim Tarihi:

02.11.2014)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130328M1-1.htm> (Erişim tarihi:

12.12.2014)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130525-7.htm> (Erişim Tarihi:

02.01.2015)

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> (Erişim Tarihi:

09.05.2017)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17505.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17505.pdf> (Erişim

tarihi: 03.07.2016)

[http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/01/14/basbakan-davutoglu-konusuyor-canli-](http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/01/14/basbakan-davutoglu-konusuyor-canli-1421242134)

[1421242134](http://www.sabah.com.tr/gundem/2015/01/14/basbakan-davutoglu-konusuyor-canli-1421242134) (Erişim Tarihi: 24.03.2017)

[https://setav.org/assets/uploads/2017/02/165\\_perspektif.pdf](https://setav.org/assets/uploads/2017/02/165_perspektif.pdf) (Erişim Tarihi:

20.02.2017)

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html> (Erişim Tarihi: 05.01.2015)

<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> (Erişim Tarihi:

01.06.2014)

[http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/60435/5521-](http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/60435/5521-sayili-kanun.html)

[sayili-kanun.html](http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/60435/5521-sayili-kanun.html) (Erişim Tarihi: 12.11.2014)

- <http://www.tdvia.org/dia/ayrmetin.php?idno=180133> (Erişim Tarihi :01.10.2014)
- <http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=13> (Erişim Tarihi: 01.06.2014)
- [http://www.tihk.gov.tr/www/files/ispanya\\_ombudsman\\_ziyaret\\_raporu.pdf](http://www.tihk.gov.tr/www/files/ispanya_ombudsman_ziyaret_raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 23.09.2014)
- [http://www.turkhukuksitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm) (Erişim Tarihi: 02.02.2014)
- [http://www.turkhukuksitesi.com/makale\\_100.htm](http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm) (Erişim Tarihi:02.02.2014)
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>(Erişim Tarihi: 20.10.2014)
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0022.pdf> (Erişim Tarihi: 01.11.2014)
- [https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)(Erişim Tarihi: 29.04.2014)
- <https://www.tbmm.gov.tr/genser/3686.pdf> (Erişim Tarihi: 21.11.2014)
- <https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>(Erişim Tarihi: 29.04.2014)
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (Erişim Tarihi: 20.10.2014)
- [https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet\\_raporlari/faaliyet\\_raporu\\_2\\_013.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/faaliyet_raporlari/faaliyet_raporu_2_013.pdf) (Erişim Tarihi: 12.01.2016)
- <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf> (Erişim Tarihi: 02.12.2014)
- <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b060m.htm> (Erişim tarihi: 12.04.2014)
- <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss447.pdf> (Erişim Tarihi: 24.03.2017)
- <https://www.youtube.com/watch?v=CEpwbqIj00c> (Erişim tarihi: 24.03.2017)
- <https://www.youtube.com/watch?v=t-nU8OsQT5Q&t=1041s>(Erişim Tarihi: 24.03.2017)
- <https://www.youtube.com/watch?v=z6ngHhmyH2w>(Erişim tarihi: 24.03.2017)

**EK- 1:Kamu Denetçiliği Kurumu Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu**

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

**\*Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.**

**EK- 2: Kamu Denetçiliği Kurumu Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu**

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

**\*Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.**

**EK- 3: ANKET FORMU****BÖLÜM A: DEMOGRAFİK ÖZELLİKLER**

1. Cinsiyetiniz :  Erkek  Kadın
2. Yaşınız:  18-30  31-40  41-50  51-59  60 ve üstü
3. Öğrenim Düzeyiniz :  
 İlköğretim  Ortaöğretim  
 Meslek Yüksek Okulu (Ön lisans)  Üniversite (Lisans)  
 Yüksek Lisans  Doktora
4. Gelir Düzeyiniz :  
 Çok iyi  İyi  Orta  Kötü  Çok kötü

**BÖLÜM B: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUM TANINIRLIĞI**

5. Lütfen aşağıdaki soruları dikkatlice okuyarak sizin için en uygun cevabı işaretleyiniz.



1. BÖLÜM	Evet	Hayır
1. Kamu Denetçiliği Kurumu veya diğer adıyla ombudsman diye bir kurum duydum.		
2. Kamu Denetçiliği Kurumunun görevinin ne olduğunu biliyorum.		
3. Kurum Baş denetçisinin ismini biliyorum.		
4. Kamu Denetçiliği Kurumunun hangi makama bağlı olduğunu biliyorum.		
5. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru sürecini biliyorum.		
6. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmanın bir anayasal hak olduğunu biliyorum.		
7. Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararı veren bir kurum olduğunu biliyorum.		
8. Kamu Denetçiliği Kurumu, kamuoyunun yakından takip ettiği güncel sorunlardan pek çoğunu çözüme kavuşturmuştur.		
9. Kamu kurumlarında yaşadığım bir haksızlık karşısında Kamu Denetçiliği Kurumuna başvururum.		
10. Kamu Denetçiliği Kurumunun yeni bir kurum olması sebebiyle tanınırlığını arttırmak için yayınlanan kamu spotunu izledim.		

6. Lütfen aşağıdaki soruları dikkatlice okuyarak sizin için en uygun cevabı işaretleyiniz.

1-Kesinlikle Katılmıyorum, 2-Katılmıyorum, 3-Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum4- Katılıyorum, 5- Kesinlikle Katılıyorum.	Kesinlikle Katılmıyorum (1)	Katılmıyorum (2)	Ne Katılıyorum Ne Katılmıyorum (3)	Katılıyorum (4)	Kesinlikle Katılıyorum (5)
<b>2. BÖLÜM</b>					
1. Türkiye’de kamu hizmetleri genel kalitesi iyi düzeydedir.					
2. Türkiye’de kamu kurumları hizmet sunumunda vatandaş odaklı davranmaktadır.					
3. Türkiye’de kamu hizmeti sunan personel hizmet sunumunda hakkaniyetle davranmaktadır.					
4. Türkiye’de Kamu kurumları işleyiş sürecinde şeffaflığa ve katılımcılığa önem vermektedir.					
5. Türkiye’de kamu kurumlarının yöneticileri problem çözücü davranmaktadır.					
6. Kamu Denetçiliği Kurumu hiçbir makam veya merciden etkilenmeden bağımsız ve tarafsız bir şekilde görev yapmaktadır					
7. Kamu Denetçiliği Kurumunun uygulanabilirliği konusunda genel görüş olumludur.					
8. Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk Kamu Yönetiminin kökleşmiş sorunlarına çözüm sağlayacaktır.					
9. Kamu Denetçiliği Kurumu gücü ile Türkiye’deki insan hakları ihlallerini ortadan kaldırabilir.					
10.Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetsel ihtiyaçlardan dolayı değil başta Avrupa Birliği olmak üzere uluslararası güçlerin dayatılmasıyla kurulmuştur.					

7. Son olarak eklemek istediğiniz başka hususlar nelerdir?

.....

 KONYA	Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ KONYA SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
--	-------------------------------------	---

## Öz Geçmiş

Konya'nın Çumra ilçesinde 08/07/1980 tarihinde doğdu. İlköğretimini Mümtaz Kuru İlkokulunda (1987-1991) ve Karatay Karma Ortaokulunda (1992-1994), Lise öğrenimini Konya Lisesinde (1995-1998), Üniversite Lisans öğrenimini ise Konya Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümünde (1998-2002), Yüksek Lisans öğrenimini ise Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilimi Dalı'nda (2005-2007) tamamladı. 2004-2008 tarihleri arasında Meram Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlüğü'nde, 2008-2012 yılları arasında ise Konya Tapu ve Kadastro V. Bölge Müdürlüğü'nde çalıştı. 2012 yılından itibaren ise Kamu İhale Kurumu'nda çalışmaktadır.

