

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

**OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ETKİNLİĞİ:
TÜRKİYE VE İSVEÇ OMBUDSMANLIK
KURUMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MEHMET ACAN

GAZİANTEP
TEMMUZ 2019

T.C.
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

**OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ETKİNLİĞİ:
TÜRKİYE VE İSVEÇ OMBUDSMANLIK
KURUMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MEHMET ACAN

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Ali Fuat Gökçe

GAZİANTEP
TEMMUZ 2019


T.C.
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANA BİLİM DALI

Ombudsmanlık Kurumunun Etkinliği: Türkiye ve İsveç Ombudsmanlık Kurumlarının Karşılaştırılması

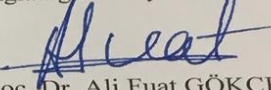
Mehmet ACAN

Tez Savunma Tarihi: 18.07.2019

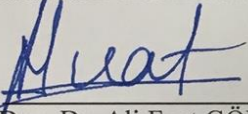
Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı


Doç. Dr. Zekiye ANTAKYALIOĞLU
SBE Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları sağladığını onaylıyorum.


Doç. Dr. Ali Fuat GÖKÇE
Enstitü ABD Başkanı

Bu tez tarafımca (tarafımızca) okunmuş, kapsamı ve niteliği açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.


Doç. Dr. Ali Fuat GÖKÇE
Tez Danışmanı

Bu tez tarafımızca okunmuş, kapsam ve niteliği açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

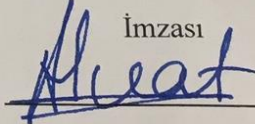
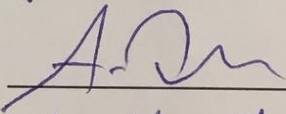
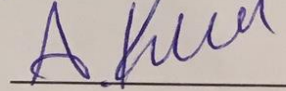
Jüri Üyeleri:
(Unvanı, Adı ve SOYADI)

Doç. Dr. Ali Fuat GÖKÇE

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet TUNÇ

Dr. Öğr. Üyesi Aygül KILINÇ

İmzası

ETİK BEYANI

Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

18.07.2019

Mehmet ACAN

ÖZET

Temelleri 18. yüzyıla dayanan ve İsveç'te ortaya çıkan ve günümüzde çok sayıda ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumu, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında ortaya çıkan sorunların, mağduriyetlerin ve eksikliklerin yargıya gitmeden çözümünü sağlamak amacıyla oluşturulan bir denetim kurumudur. Günümüzde değişen ve gelişen kamu kurumlarının eylem ve yaptırımlarında, hali hazırda var olan yargısal ve idari denetim mekanizmalarının yetersiz veya eksik kalması sonucu, yönetim zafiyeti ve toplumsal aksaklıklar ön plana çıkmaktadır. Söz konusu haksızlıkların ve mağduriyetlerin giderilmesi hususu, farklı bir çözüm mekanizmasına ihtiyacı beraberinde getirmiştir. Ombudsmanlık kurumu, devletin kurumları ile vatandaşların arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümü noktasında arabulucu rolü oynayarak öneriler getirmektedir. Söz konusu kurumun dünya geneline yayılmasıyla idarenin tarafsız olması ve sonuç odaklı faaliyet icra etmesi sağlanmaktadır. Ülkemizde ilk olarak 2006 yılında yasalaşmış olan kurum, Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi durdurma kararıyla faaliyete geçememiştir. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ve 2012 yılında çıkarılan kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu yasal zeminde hayata kavuşmuştur. Bu çalışmanın amacı Ombudsmanlık kurumunun ilk örneği olan İsveç Ombudsmanlık Kurumu ile Türkiye'deki Kamu Denetimi Kurumunun incelenmesi ve etkinlikleri açısından karşılaştırılmasıdır. Bu doğrultuda Ombudsmanlık terimi kavramsal olarak açıklandıktan sonra İsveç ve Türkiye Ombudsmanlık kurumlarının değerlendirme sonuçları, performansı, idarenin karar uygulaması ve hukuki üstünlüğü açısından etkinlikleri incelenmiştir.

Anahtar kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, İdari Denetim Mekanizması

ABSTRACT

The ombudsman institution, based on 18th century and applied many countries, is audit institution which has been established at Sweden in order to solve the problems, deficiencies, grievances which occurred between the public enterprises and citizens without judicial remedy. In today, due to the lack of judicial and administrative inspection mechanisms or its insufficiencies, management weakness and social disruptions occur on the actions and sanctions of developed public enterprises. The remedy of injustices and grievances have brought a requirement of different solution mechanism. The ombudsman institution brings the suggestions on the point of solving the disagreements between the government agencies and citizens by playing a role of soother. With spreading the ombudsman institution on the worldwide, the impartiality and being the result-oriented of administration have been provided. In our country, the ombudsman institution which was enacted in 2006 have not been activated by supreme court's decision to stop execution. Also, The public inspection institution had been legalized with constitutional amendment in 2010 and new law 2012. The objective of this study is investigation and comparison of the Sweden ombudsman institution which first instance of ombudsman institution with Turkey ombudsman institution in terms of their activities. After the explaining the ombudsman term as a conceptual accordingly, the evaluation results and performances of Sweden and Turkey ombudsman institutions efficiencies were investigated in terms of implement the decision of administration and law superiority.

Key words: Ombudsman, Public Inspection Institution, Administrative Inspection Mechanism,

ÖNSÖZ

İdarenin denetiminde çok önemli rol oynayan ombudsmanlık kurumunun ülkelerin sosyal ve demokratik açıdan gelişimine katkı sağladığı bilinmektedir. Kurumsal olarak temellerinin İsveç'te atılması ve sonraki süreçte dünya geneline hızla yayılması ombudsmanlık kurumunun gerekliliğini göstermektedir. Kamu denetçiliği kurumu ülkemizde son on yıllık süreçte faaliyete geçmiş olup “arabuluculuk” faaliyetinin sosyal ve hukuki zeminde faydalarını ön plana çıkarmıştır.

Tezimin hazırlanma sürecinde kendisinin yanına her gittiğimde kıymetli zamanını ayırıp mümkün olduğunca bana yardımcı olmaya çalışan ve çalışmama rehberlik eden sayın hocam, Doç. Dr. Ali Fuat Gökçe' ye, her zaman yanımda olan ve desteklerini esirgemeyen aileme ve eşime, bilgi temini noktasında gerekli özeni gösteren Riksdagens Ombudsman Büro Şefi Albert Johnson'a teşekkürü borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ	iv
İÇİNDEKİLER	v
TABLOLAR LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DENETİM KAVRAMI VE KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM YOLLARI

1.1. Denetim Kavramı	4
1.2. Denetim Çeşitleri.....	5
1.2.1. Yönetimsel(İdari) Denetim	5
1.2.1.1. İç Denetim.....	6
1.2.1.2. Dış Denetim	6
1.2.1.3. Ombudsmanlık Denetimi	7
1.2.2. Yasama Denetimi	8
1.2.2.1. Soru	8
1.2.2.2. Genel Görüşme	8
1.2.2.3. Meclis Araştırması	9
1.2.2.4. Meclis Soruşturması.....	10
1.2.2.5. Dilekçe Hakkı ve Dilekçe Komisyonu.....	12
1.2.3. Yargı Denetimi.....	13
1.2.4. Yardımcı Kuruluşlarca Yapılan Denetimi	14

1.2.4.1. Sayıştay Denetimi	14
1.2.4.2. Devlet Denetleme Kurulu	16
1.2.5 Kamu Görevlileri Etik Kurulu	17

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIĞIN TARİHÇESİ VE İŞLEVİ

2.1.Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi.....	18
2.2. Ombudsmanlık Kurumunun İşlevi.....	23

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSVEÇ VE TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU VE KARŞILAŞTIRMALI ETKİNLİĞİ

3.1. İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu	26
3.1.1. Ombudsman Seçimi	26
3.1.2. Ombudsmanın Hukuki Niteliği	27
3.1.3. Ombudsmanın Görev Alanı	28
3.1.4. Ombudsmana Başvuru Aşaması	29
3.1.5. Değerlendirme Sonuçları	31
3.2. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu	33
3.2.1. Ombudsman Seçimi	33
3.2.2. Ombudsmanın Hukuki Niteliği	35
3.2.3. Ombudsmanın Görev Alanı	37
3.2.4. Ombudsmana Başvuru Aşaması	39
3.2.5. Değerlendirme Sonuçları	42
3.3. Karşılaştırmalı Etkinliği	44
3.3.1. Değerlendirme Sonuçlarına Göre Etkinlik	44
3.3.2. Performansa Dayalı Etkinlik	49
3.3.3. İdarenin Kararlara Uymasında Etkinlik	50
3.3.4. Hukukun Üstünlüğü Olarak Etkinlik	51
SONUÇ	52
KAYNAKLAR	55
ÖZGEÇMİŞ	60
VITAE.....	60

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No.
Tablo 1: Kamu Denetçiliği Kurumu Karar Türleri Tablosu.....	45
Tablo 2: Kamu Denetçiliği Kurumu Şikayet Konusu Tablosu.....	46
Tablo 3: Rıksdagens Ombudsman Karar Türleri Tablosu.....	47
Tablo 4: Rıksdagens Ombudsman Şikayet Konusu Tablosu.....	48
Tablo 5: Kamu Denetçiliği Kurumu Dosya Sayısı Tablosu.....	49
Tablo 6: Rıksdagens Ombudsman Dosya Sayısı Tablosu.....	49
Tablo 7: Kamu Denetçiliği Kurumu Uyum Oranı Tablosu.....	50

KISALTMALAR LİSTESİ

DDK.	: Devlet Denetleme Kurulu
KDK.	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KDKK.	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
m.	: Madde
s.	: Sayfa Sayısı
ss.	: Sayfa aralığı
S.	: Sayı
TBMM.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Yönetim anlayışının varoluşundan bu yana devam eden süreçte, hak ve özgürlükler ile ilgili güven tesisi ve adalet mekanizmasının aktif şekilde işleyebilmesi amacıyla çok sayıda görüş gündeme gelmiştir. Yönetimin yönetilen kitleye karşı sorumlulukları, yönetilenlerin ise hak arayışı ve adil yönetim talebi, ortaya çıkan görüşlerin revizyonuna ve gelişimine katkı sağlamıştır. Bu kapsamda kamu otoritesi ve halk arasında mutabakatın önemi gün geçtikçe daha da önemli hale gelmiştir. Devlet kavramının idari ve kurumsal açıdan gün geçtikçe daha da büyük bir yapıya kavuşması ve gelişim göstermesi, yasal açıdan yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Geniş ve karmaşık yapıya dönüşen sistem ve hizmetlerin aksamaya uğraması, yetersiz kalması ve hak mağduriyetlerine neden olması Ombudsmanlık kurumunun gündeme gelmesinde önemli rol oynamıştır.

İlk olarak İsveç'te ortaya çıkan, idarenin görev ve sorumluluklarını düzenleyen ombudsmanlık kurumu dünyanın birçok ülkesinde takip edilmiş, yönetim sistemlerinde gerekli bir unsur haline gelmiştir. Kamu otoritesi ve bireyler arasında etkili bir denetim mekanizması sağlayan ombudsmanlık kurumu vatandaşların hak arayışında başvurabileceği, kamu düzeninin ise bireylere adaletli yaklaşım sergileyebileceği arabulucu kavramını ön plana çıkarmaktadır.

1. Araştırmanın Konusu

Çalışmanın ilk bölümünde denetim kavramının tanımını, idari denetim, yasama denetimi, yargı denetimi ve yardımcı kuruluşların denetimi konularına değinilmiştir.

İkinci bölümde ombudsmanlık kurumunun tarihsel süreçte gelişimi açıklanmıştır. Ayrıca bu bölümde kurumun işlevi ve özellikleri ile ilgili detaylar verilmiş, kuruma olan ihtiyaçların temellendirilmesi amaçlanmıştır.

Son bölüm olan üçüncü bölümde ise ombudsmanlık kurumunun İsveç ve Türkiye'de uygulanış biçimi ile faaliyet aşamalarına değinilmiş, iki ülke arasında

değerlendirme sonuçları, yıllık performans, karar uygulama ve hukukun üstünlüğü konularında etkinliği ve değerlendirilmesine yer verilmiştir.

2. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın temel amacı İsveç ve Türkiye ombudsmanlık kurumlarının karşılaştırılması ve değerlendirme sonrasında kurumların etkinliğinin ölçülmesidir. Alt amaçları ise şu şekildedir;

- Türkiye’de kamu denetçiliği kurumu bilincinin yerleşmesi ve kurumun daha iyi noktalara gelmesi
- Ombudsmanlık kurumlarının amacı olan arabuluculuk fonksiyonunun ön plana çıkması
- Hukuki sürece kıyasla ombudsmanlık faaliyetlerinin daha verimli, maliyetsiz ve hızlı sonuçlanmasının öneminin vurgulanmasıdır.

3. Araştırmanın Önemi

Türkiye kamu denetçiliği kurumunun gelişimine katkı sağlamak ve literatüre katkıda bulunmak açısından önemlidir.

4. Araştırmanın Yöntemi

Nitel araştırma yöntemlerinden "Döküman İnceleme" kullanılarak bu alanda yazılan çok sayıda kaynak incelenmiş (kitaplar, tezler, makaleler, internet siteleri vb.) ve bu kaynaklardan elde edilen sonuçlar şekiller ve tablolarla desteklenerek değerlendirmeler yapılmıştır. Ayrıca İsveç Ombudsmanlığı Büro Şefi ile iletişime geçilmiş ve detay bilgi temini sağlanmıştır.

5. Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmada yer alan hipotezler, araştırmanın amacına ve araştırma modeline uygun olarak, Türkiye ve İsveç kamu denetçiliği kurumlarının etkinliği ve değerlendirmesi üzerine belirlenmiştir. Bu kapsamda aşağıda belirtilen hipotezler oluşturulmuştur;

H₁: İsveç ombudsmanlık kurumunun ülkemizde var olan kamu denetçiliği sisteminden daha etkin ve gelişmiş bir yapıya sahiptir.

H₂: İsveç’ te idari kuruluşlar ombudsmanlık kurumunun faaliyetlerini önemsemekte ve amacına katkı sağlamaktadır

H₃: Ülkelerde yaşanan sosyal, siyasi ve yasal değişimlerin ombudsmanlık kurumlarının dosya sayısında etkisi bulunmaktadır.

H₄: Türkiye kamu denetçiliği kurumunun son dönemde idarenin kararlara uymasında etkinliği artmıştır.

H₄: Türkiye kamu denetçiliği kurumunun 2017 yılından itibaren karar türleri arasına “dostane çözüm kararını” eklemesi sürece önemli katkılar sunmuştur.

6. Araştırmanın Sınırlılıkları

Türkiye ve İsveç ombudsmanlık kurumlarının incelenmesinde, alt ombudsmanlık kurumlarının detayına fazlaca yer verilememiştir. Araştırmacı tarafından ileri sürülen hipotezlerin test edilmesinde, literatür taraması sonucu elde edilen veriler ile sınırlı kalınmıştır. Türkiye ombudsmanlık kurumunun faaliyete geçiş dönemine bağlı olarak son 5 yıllık veriler incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DENETİM KAVRAMI VE KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM YOLLARI

1.1. Denetim Kavramı

Devletin ve kamu kurumlarının yönetim anlamında geniş yelpazeye ayrılması ve faaliyetlerini etkin şekilde sürdürebilmesi denetim kavramının daha da önemli hale gelmesinde etkili olmuştur. Bu bağlamda denetim herhangi bir kurum ya da kuruluşun işleyişinde, sürecin sağlıklı ilerlemesi ve amaca ulaşması noktasında kontrol olarak ifade edilebilmektedir.

Denetim kavramı, kuruluşların ya da belirli bir projenin aşamaları ve sonuçlarının, standartlara uygunluğunu araştırma ve sorgulama ile tespit edilmesi ve bunun sonucunda elde edilen verilerin bağımsız bir bakış açısıyla değerlendirmeye konu edilerek ilgililere veya taraflara iletilmesi aşaması olarak tanımlanır (Köse, 1999: 63).

Denetim, önceden planlanan bir faaliyetin neticelendirilmesi noktasında bir dizi kurallarla araştırma yapılması, varılan neticenin ilgili kurallarla kıyaslanması ve gerektiğinde ilgili yerlerde düzeltici tedbirlerin alınması olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2011:24).

Bir işin kanuni, bilimsel ve düşünsel kurallara uygunluğuna bağlı olarak araştırma ve soruşturma kapsamında, uygulamanın başında, uygulama esnasında, uygulama bitiminde ya da uygulamanın gerçekleştirilmesinden sonraki süreçte, yazılı/sözlü olarak kontrol edilmesi şeklinde ortaya çıkan faaliyet döngüsü olarak tanımlanır (Demirkan, 1977:3).

Finansal süreçte oluşan durumlarla ilgili olarak gerçekleşen sonuçları önceden belirlenen yöntemler ve kurallar çerçevesinde bağımsız olarak tahlil etmek suretiyle incelemek, yaşanabilecek hataların önüne geçmek, kuruluşların ve bireylerin gelişimine katkıda bulunmak, finansal yönetimin tutarlı bir yapı olmasına yön vermek ve analizler sonrası ortaya çıkan bulguları gerekli birimlere iletmek için uygulanan bir süreç olarak görülmektedir (Sayıştay, 2000: 15).

Denetim sonrası neticelendirilen raporların şeffaflığı ve kamuoyunun takdirine sunulması önemlidir. Kamuoyu bu raporları istediği zaman herhangi bir engelle karşılaşmadan temin edebilmelidir. Denetim sonucunda ortaya çıkan bilgilerde hukuka aykırı işlem ve eylemlerin varlığı halinde veya herhangi bir yolsuzluğun tespit edilmesi durumunda ilgili kişi ya da kurumlara müeyyide uygulanması, denetimin etkinliği ve başarısı noktasında en önemli husustur (Eryılmaz, 2014: 379-380).

Süreçte yer alan denetim fonksiyonunun bir diğer faydası önlem alabilme hususudur. Devam eden işlemler silsilesinde hata ve eksikliklerin önceden tespit edilebilmesi ve müdahale edilebilmesi, sürecin kurala uygun tamamlanmasında önem arz etmektedir.

Görüldüğü üzere denetim ile ilgili çok sayıda tanımlama yer almakta olup bütüne bakıldığında kurumlar ya da kuruluşların faaliyetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasında ortak görüş kontrol sistemini sağlamasıdır.

Sürecin kontrol edilebilir olması, hata oranında azalma ve zamanında müdahale gibi avantajları beraberinde sunmaktadır.

1.2.Denetim Çeşitleri

Günümüzde kurum ve kuruluşlarda denetim kavramının önemli hale geldiği ve çok sayıda denetim çeşidinin yer aldığı görülmektedir. Devletin hizmet alanının ve kamu kurumlarının sayısının artmasının, denetim kavramını daha da ileri boyuta taşıdığı bilinmektedir. Denetim çeşitlerinin belirlenmesinde esas unsur kurum içi ve kurum dışından denetimi gerçekleştirmek ve şeffaflığı sağlamaktır.

İdarenin eylemlerini gerçekleştirirken denetiminin yönetsel merciler aracılığıyla gerçekleştirilmesinde idari denetimin, yargı organlarınca denetlenmesinde yargı denetiminin ve yasama organları tarafından denetiminde siyasi denetimin yapıldığı görülmektedir.

Denetimin gerçekleştirilirken hukuka uygunluğunun yanında yerindelik koşullarını da sağlaması da gerekmektedir. Bu noktada yargı organlarının hukukilik denetimi ve idari denetimin hem hukukilik hem de yerindelik denetimi göze çarpmaktadır (Gözübüyük, 1989: 228).

1.2.1. Yönetsel(İdari) Denetim

İdarenin eylem ve davranışlarının yönetsel kuruluşlarca denetiminin

sağlanması idari denetim olarak tanımlanmaktadır. Kamu kurumlarında yönetsel denetimde temel iki yöntem izlenmektedir. Bunlardan birincisi kamu kurumunun kendi içinde denetim yapması olarak bilinen “iç denetim”, diğeri ise başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesini sağlayan “dış denetim” olarak adlandırılmaktadır.

1.2.1.1. İç Denetim

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol kanununa göre iç denetim, bir “kurum yada kuruluşun faaliyetlerini geliştirmenin yanında onlara değer katmak amacını güden bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir.” (5018 sayılı kanun, md.63)

İç denetim, ilgili kurumun yönetimindeki risk durumunu araştırmak, kontrol aşamalarının etkinliğini tahlil etmek ve gelişimine katkıda bulunmak amacıyla düzenli ve kurallara bağlı bir yaklaşım sunarak ilgili kurumun hedeflerini gerçekleştirmesine katkı sunmaktadır.

Bir kurumun iç denetimini sağlaması otokontrol açısından olmazsa olmaz husus olarak görülmektedir. İç denetimin temelde kurum içi yönetim riskini tespit etmesi ve önlem alması önem arz etmekle birlikte söz konusu denetimin kurula uygun şekilde gerçekleştirilmesi süreci daha sağlıklı hale getirecektir.

Ayrıca bunun yanı sıra faaliyetlerin denetimi sonrası verimlilik analizi ve katma değer yaratacak hususların ortaya çıkarılması gibi çok sayıda katkısı bulunmaktadır.

1.2.1.2. Dış Denetim

Kurumun iç denetiminin yanında kontrolün başkaca bir kurum ya da kuruluş nezdinde yapılmasına dış denetim adı verilir.

Kamuda dış denetime verilen diğer ad yüksek denetim olarak geçmektedir. Yüksek denetim ise kanuni dayanağa bağlı olarak yüksek denetim kurumunun yaptığı denetim olarak adlandırılır (Akyel. R, 2010:7).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre dış denetim ;”Sayıştay tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu kapsamında, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması” olarak tanımlanır.

Dış denetimin en önemli özelliği hesap verilebilirlik kavramıdır. Yönetimin

faaliyetlerini iç denetimle güçlendirdiği süreçte dış denetim gerçeğe uygunluk ve doğruluk kavramlarını öne çıkararak sonuca ulaşmayı hedefler. Söz konusu hususlara bağlı olarak “dış gözetim” mekanizmasıyla kontrol sürecinde verimlilik sağlanmaktadır.

1.2.1.3. Ombudsmanlık Denetimi

Ortaya çıkışından bu yana hızlı bir şekilde yaygınlaşan ombudsmanlık kurumu niteliği itibariyle dış denetim faaliyetini üstlenmektedir. Söz konusu kurum vatandaşlar ile idare arasında çıkan ihtilaflarda bir nevi arabuluculuk rolü üstlenerek hukuki ve adaletli çözümler sunmaya gayret göstermektedir.

Kelime anlamı delege, avukat ve başkalarının hakkını korumaya etkili kılınmış kişi ya da kurumu ifade eden ombudsman, temel hakların korunmasında büyük rol üstlenmektedir. Söz konusu kurum tarafından, özellikle vatandaşların maruz kaldığı haksızlık ve diğer mağduriyetlerde bireyin, daha kurumsal ve karmaşık yapıya sahip idareye karşı haklarının korunması amaçlanmaktadır.

Ombudsmanlık müessesesi, esasta temel hak ve özgürlüklerin savunulması noktasında, meclis, yerel idareler veya ilgili kurum tarafından seçilmiş, idarenin gelişimini sağlamak, idari işlemlerden olumsuz etkilenen ve mağduriyet yaşayan vatandaşların taleplerini inceleyip idareye öneri ve tavsiyede bulunmak ve bağlı bulunduğu otoriteye bilgilendirici raporlar sunmak amacıyla kurulan, ancak yaptırım(yargılama, geri alma ve işlemi değiştirme gibi) yetkisi olmayan tarafsız ve güven arz eden kuruluş olarak tanımlanmaktadır (Şahin, 2010:133).

Ancak söz konusu kurumun bağlayıcılığının bulunmadığı bilinmektedir. Bu noktada temel mesele kurumun idareye farklı bir bakış açısı kazandırması ve çözüm aşamasında katkı sağlamasıdır.

Tavsiye niteliğinde olan kararlarda idarenin demokratikleşme, çıkar çatışmasını önleme ve kamu yararının zorunluluk olduğu durumları göz önüne alarak süreci neticelendirmesi önem arz edecektir.

1.2.2.Yasama Denetimi

Anayasanın belirlemiş olduğu ve parlamentonun etki alanını güçlendiren bir diğer denetim türü olan yasama denetimi, siyasi otoritenin uygulamaları ve politikalarını denetlemede önemli bir denetim mekanizması olarak ortaya çıkmaktadır. Yasama denetiminin çok sayıda türü bulunmakta olup demokratik sistemlerin etkin bir şekilde işleyebilmesinde büyük katkılar sağladığı görülmektedir. Yargı denetimi ve idari denetimin tıkandığı ve sürecin sağlıklı yürümediği durumlarda yasama denetiminin katkısıyla önemli sorunlar aşılabilmektedir. Ülkemizde yasama denetimi soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve dilekçe hakkı gibi yollarla gerçekleştirilmektedir.

1.2.2.1.Soru

Soru, Anayasanın 98. Maddesinde “en geç onbeş gün içinde cevaplanmak suretiyle milletvekillerinin, bakanlara ve Cumhurbaşkanı yardımcılara yazılı olarak soru yönelmeleri” olarak tanımlanmaktadır.

TBMM İçtüzüğü 96. maddesinde “kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önergelerine belge eklenemez” ibaresi yer almaktadır (TBMM İçtüzüğü, 1973: md.96/1-2).

TBMM İçtüzüğüne göre soru önergesinin, yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanarak Başkanlığa verildiği belirtilmektedir. “Başkan, İçtüzük kurallarına uygun olarak düzenlendiğini tespit ettiği önergeleri listesinde yayımlar ve Başbakanlığa ya da ait olduğu bakanlık birimine gönderirir.” (TBMM İçtüzüğü, 1973: md.96/3).

TBMM’de milletvekili ya da bakana yöneltilen “soru önergesi” etkin bir denetim aracıdır. Gündemi ilgilendiren ve kamuoyunda önem arz edecek konularda soru önergesi verilerek hükümetin uygulamalarının denetlenmesi ve uygun şekilde cevaplandırılması öngörülmür.

1.2.2.2. Genel Görüşme

Genel görüşme TBMM İçtüzüğüne göre “Toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir” şeklinde tanımlanmıştır (TBMM İçtüzüğü, 1973: md. 101/1).

TBMM İçtüzüğü 102. maddesinde genel görüşmenin başlatılması için, Hükümetin, siyasi parti gruplarının veya en az yirmi milletvekilinin TBMM

başkanlığından önergeyle istemesi gerekmektedir. Genel görüşme istemi gelen kağıtlar listesiyle milletvekillerine ve hükümete duyurulur (TBMM İçtüzüğü, 1973: md.102/1).

Verilen önergede genel görüşme metninin beşyüz kelimeyi aşması halinde ise önergeyi verenler beşyüz kelimeyi aşmamak suretiyle önerenin özet halini sunmak durumundadır. Genel görüşme açılmasında yetki Genel Kurul'a aittir.

Genel Kurulda bu görüşmeyle ilgili hükümet, siyasî partiler ve görüşme talebi olan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun belirleyeceği diğer imza sahibi açıklama yapabilir. Genel Kurul genel görüşme açılıp açılmaması kararına, işaretle oylama suretiyle karar verir.

Genel görüşme açılmasına kararı alındığı durumda, genel görüşme Danışma Kurulunca günü bir özel gündem halinde belirlenir.

Genel görüşmede sıklıkla ekonomik ve toplumsal ve dış politika ile ilgili konular ön plana çıkmaktadır.

1.2.2.3. Meclis Araştırması

Meclis araştırması, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüne göre Belli bir "konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden" ibarettir şeklinde açıklanmıştır (TBMM İçtüzüğü, 1973: md. 104/3).

TBMM İç Tüzüğü'nün 104. Maddesine göre araştırma önergesinin beşyüz kelimeyi aşması durumunda önergeyi verenler beşyüz kelimeyi aşmayacak şekilde özet halini eklemek mecburiyetindedir. Genel görüşme hükümlerinin de meclis araştırmasının başlatılmasında uygulanması gerekmektedir. Meclis araştırma komisyonunun hazırladığı rapora göre genel görüşmenin açılıp açılmamasına karar verilmektedir (TBMM İçtüzüğü, 1973: md. 104/3).

TBMM İç Tüzüğü'nün 105. Maddesinde, Meclis araştırmasının yürütülmesinde görev genel hükümlerle belirlenmiş bir özel komisyona verilir. Komisyonun üye sayısı, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği yer hususları Meclis Başkanının teklifi ile Genel Kurulca belirlenir ibaresi yer almaktadır.

Araştırma süresi üç aylık bir süre koşuluna tabidir. Bu süre sonunda komisyonunun çalışmasını tamamlayamaması durumunda, süre sonundan itibaren onbeş gün içinde araştırmanın sonuçlandırılmama nedenleri ile ilgili ya da o sürece kadar ortaya çıkan sonuçlarla ilgili görüşme açılır. Genel Kurulun bu görüşmeyi

yeterli görmesi veya yeni bir komisyon kurulmasına karar vermesi gibi yetkileri bulunmaktadır.

“Meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi talep etmek, söz konusu kuruluşlarda inceleme yapmak ve ilgililerden bilgi alma yetkisine sahiptir” (TBMM İçtüzüğü, 1973: md. 105/3).

Gerek duyulduğunda komisyon, ilgili alanlarda uzmanlardan bilgi talebinde bulunabilmektedir. Meclis araştırmasında, devlet sırları ve ticarî sırlar kapsam dışında tutulmaktadır.

1.2.2.4. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması TBMM İçtüzüğüne göre; “Görevde bulunan veya görevden ayrılmış olan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle Meclis soruşturması açılması istenebilir” şeklinde tanımlanır (TBMM İçtüzüğü, 1973: md.107/1).

Meclis İçtüzüğü 107. Maddesi uyarınca hala görevde olan veya görevini tamamlamış olan Başbakan ve bakanlar ile ilgili Meclis soruşturması için, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az 1/10’ u tarafından vereceği bir önerge talep edilebilir. Bu önergede; Bakanlar Kurulunun genel siyasi tavrından veya bakanlıkların görevleriyle ilgili işlerden dolayı hakkında soruşturma açılması istenilen Başbakan veya bakanın cezai sorumluluğu gerektiren hareketlerinin ve tutumlarının görevleri sırasında işlendiğinin açıklanması, hangi fiillerinin kanuna aykırı olduğunun gerekçesi ve maddesinin de yazılarak belirtilmesi gerekmektedir.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına verilen Meclis soruşturması önergesi gelen kâğıtlar listesine alınır ve Genel Kurulda okunur. Önergenin bir örneği, Başkanlıkça hakkında soruşturma açılması talep edilen Başbakan veya bakana iletilir. Meclis soruşturması açılıp açılmaması kararıyla ilgili yapılacak görüşmelerin günü, önergenin verilişinden itibaren bir ay içinde görüşülüp karara bağlanacak şekilde, bir özel gündem halinde Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca belirlenir” (TBMM İçtüzüğü, 1973: md.108/1).

Görüşme günü ayrıca hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana bildirilir. Sırasıyla, önergeyi veren ilk imza sahibinin veya onun belirleyeceği bir diğer imza sahibinin, şahısları adına üç milletvekilinin ve o sırada görevde bulunsun ya da bulunmasın, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya

bakanın gerçekleştireceği bir görüşmeden sonra, Meclis soruşturması açılıp açılmaması hakkında Genel Kurulca gizli oylamayla karar verilir.

Soruşturmanın açılmasına karar verilmesi durumunda, soruşturmanın yürütülmesi, Anayasanın 100 üncü maddesine göre, Başkanlıkça Genel Kurulda yapılacak ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyona verilir. Komisyon, bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip belirler. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre hâkimlerin davaya bakmasına veya karara katılmasına engel oluşturacak durumlarda bulunan, soruşturma önermesini veren veya daha önce Türkiye Büyük Millet Meclisinde ya da dışında bu konudaki görüş beyan eden milletvekilleri, komisyona seçilemezler. Komisyonda görevli memur ve raportörler ile stenograf için de aynı hüküm uygulanır (T.C. Anayasası, 1982: md.100) .

“Soruşturma komisyonu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Komisyonun çalışmaları gizli tutulmaktadır. Bu komisyona kendi üyeleri dışındaki milletvekilleri katılamazlar. Soruşturma komisyonu, raporunu Anayasanın 100 üncü maddesine göre kuruluşundan itibaren iki ay içinde sunar. Soruşturmanın tamamlanamaması halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin süre verilir. Komisyonun bu konudaki istem yazısı Genel Kurulun bilgisine sunulur. Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teslimi mecburidir” (TBMM İçtüzüğü, 1973: md. 110/1).

Komisyon kamusal ve özel kuruluşlardan konu ile ilgili bilgi ve belgeleri talep edebilir; gerekli gördüklerine el koyabilir; Bakanlar Kurulunun bütün vasıtalarından faydalanabilir; Bakanlar Kurulu üyelerini, ilgilileri, tanık ve bilirkişileri dinleyebilir. Komisyon, naip veya istinabe yolu ile adlî mercilerden yardım alabilir. Ayrıca Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun tanıklarla, bilirkişilerle, zapt ve arama ile ilgili olarak adlî mercilere verdiği hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını, gerekçesini belirterek görevli adlî merciden yazıyla isteyebilir. Komisyon, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın savunmasını alır. Talep edeceği belgeleri temin ettirir ve gerektiğinde alt komisyonlar kurarak Ankara dışında çalışma kararı verebilir (TBMM İçtüzüğü, 1973: md.111/1).

Soruşturma komisyonunun hazırladığı rapor, Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde bastırılarak hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana derhal iletilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine dağıtılır. Rapor, üyelere dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür. Bu görüşmede, komisyona, şahısları adına altı milletvekiline ve o sırada görevde bulunsun veya

bulunmasın hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana söz verilir. Son söz, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana verilir ve süre sınırlandırılması yapılamaz (TBMM İctüzüğü, 1973: md. 112/1).

“Görüşmeler sonrasında komisyon raporu Genel Kurulca gizli oyla kararlaştırılır. Komisyonun Yüce Divana sevk yönündeki raporları ile Genel Kurulun Yüce Divana sevk kararlarında hangi ceza hükmüne dayanıldığı ifade edilir. Komisyonun Yüce Divana sevk etmemeye yönelik raporlarının reddi, ancak, Yüce Divana sevke dair verilen ve sevk kararının hangi ceza hükmüne dayanacağını gösteren bir önerenin kabulüyle mümkün hale gelir. Yüce Divana gönderme kararı üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınabilmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisince Yüce Divana sevk kararı alındığı takdirde, ilgili dosya en geç yedi gün içinde Başkanlıkça dizi pusulasına bağlanarak Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilir” (TBMM İctüzüğü, 1973: md. 112/1).

1.2.2.5. Dilekçe Hakkı ve Dilekçe Komisyonu

Anayasanın 74. maddesine göre “Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir”(T.C. Anayasası 1982, md.74)

TBMM İctüzüğünün 115. Maddesine göre Dilekçe Komisyonu, Türk vatandaşlarının ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikâyetleri inceler. Komisyon Genel Kurulu, kendisine gönderilen dilekçeleri, ilk önce; 116 ncı madde hükmü gereğince inceleyerek karar konusu olup olamayacakları hususunu kararlaştırır. Komisyon Başkanlık Divanı, Komisyon Genel Kurulunca alınan kararları bastırır, bütün milletvekillerine ve bakanlara dağıtır (TBMM İctüzüğü, 1973: md.115/1).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin her üyesinin Komisyon Genel Kurulunun kararına, kararın dağıtım gününden itibaren otuz gün içinde gerekçeli bir yazıyla itiraz etme hakkı bulunmaktadır. Aksi durumda, dilekçe hakkındaki karar kesinleşmiş olur (TBMM İctüzüğü, 1973: md.119/1).

Komisyon Genel Kurulu, itiraza tabi dilekçeler ile ilgili olarak, itiraz tarihinden itibaren otuz gün içinde bir rapor düzenleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisinin alacağı karar kesindir. Bu madde kapsamında kesinleşen kararlar, dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara iletilir (TBMM İctüzüğü, 1973: md.119/2).

“Bakanlar 119. madde gereğince kesinleşen kararlar hakkında yaptıkları eylemi, aynı maddenin son fıkrasına esasınca kendilerine yapılan bildiri tarihinden itibaren otuz gün içinde, Komisyon Başkanlığına yazıyla bildirirler. Komisyon Genel Kurulu, söz konusu bildirimlerden gerekli gördüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesini talep edebilir. Bu takdirde, komisyon kendi görüşünü belirten bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar. Komisyonun bu istekte bulunması durumunda 119. maddenin ikinci ve üçüncü fıkraları

hükümleri uygulamaya geçer. İlgili bakanlık birinci fıkra uyarınca yapması gereken bildiriği yapmadığı durumda da, aynı fıkra hükümleri uygulanır ” (TBMM İçtüzüğü, 1973: md.120).

1.2.3. Yargı Denetimi

Kamu kurumlarında ön plana çıkan bir diğer denetim aracı yargı denetimidir. Bu denetim türünde amaç idarenin denetiminin bağımsız mahkemeler tarafından hukuka uygun biçimde gerçekleştirilmesidir.

İdarenin kanunlarla tanınan yetkiyi kötüye kullanması veya hukuka aykırı işlemlerinin gerçekleşmesinde çok sayıda haksız işlem ortaya çıkabilmektedir. Söz konusu durumda yargı denetimi, anayasal sınırlar çerçevesinde idarenin yaptığı işleme karşı önemli görevler üstlenmektedir.

Yargının denetim faaliyetlerinin icrasında en önemli mesele, yürütme ve yasama organlarından bağımsız, tarafsız ve siyasallaşmadan uzak bir yapının var olmasıdır. İdarenin aldığı kararların bağımsız yargıçlar tarafından değerlendirilmesi, oluşan hak kayıplarının sürekliliğini engelleyecektir. Ayrıca idari ve siyasal denetimden ziyade yargı denetimin etkin olmasında, yasalarla belirlenmiş çerçevede karar alınması önem arz etmektedir.

İdarenin faaliyetleri çerçevesinde denetime tabi oldukları iki farklı sistem bulunmaktadır. Söz konusu sistemlerden birincisi Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan “yargı birliği”, ikincisi ise Kara Avrupası ülkelerinde mevcut olan “idari yargı” sistemidir (Erdoğan, 2006: 29).

Yargı birliği sisteminde idare ile bireyin hukuki olarak eşit durumda olduğu ve buna bağlı olarak aynı hukuk kurallarının uygulandığı vurgulanmaktadır. Söz konusu sistemde bireyler ile idare arasındaki davalarda adli mahkemeleri yetkilidir (Tan, 2001: 13).

Ülkemizde idari yargıda ilk derece mahkemeleri; idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve Danıştay, üst derece mahkemeleri olarak ise; bölge idare mahkemeleri ve Danıştay olarak belirlenmiştir. İdari yargıda İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri ilk derece mahkemesi, Bölge İdare Mahkemeleri istinaf mercii, Danıştay ise bazı davalarda ilk derece mahkemesi olmakla birlikte çoğunlukla temyiz mercii olarak faaliyetlerini sürdürmektedir (Çıtır, 1987: 57).

1.2.4. Yardımcı Kuruluşlarca Yapılan Denetim

Kamu kurumlarının etkin bir şekilde yönetilmesi ve hesap verilebilirlik kuralının gerçekleşmesinde yardımcı kuruluşlarca sağlanan denetimin önemi bulunmaktadır. Söz konusu kurumların denetimi anayasal dayanağa bağlı gerçekleştirilmesi, denetim performansı ve sonuca ulaşma noktasında farklı bir bakış açısı da kazandırmaktadır. Yardımcı kuruluşlarca yapılan denetim Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir.

1.2.4.1 Sayıştay

Sayıştay denetimi, kamu kuruluşlarının faaliyet sonuçları ile ilgili olarak TBMM'ye, kamuoyuna ve ilgili birimlere yeterli düzeyde ve güven odaklı bilgiler sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun biçimde sürdürülmesi ve kamu kaynak israfının önlenmesi, kamu kurumlarının performansının tespiti, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkesinin benimsenmesi amacıyla yürütülür (Eryılmaz, 2012: 152).

Sayıştay'ın görev ve yetkilerini düzenleyen kanun hükmü aşağıda verilmiştir. Buna göre;

-“Kamu idarelerinin mali faaliyetlerini, kararlarını ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu kapsamında denetler.”

-“Genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki kurallara yönelik uygunluk denetimi yapar.”

-“Hukuki sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.”

- “Genel uygunluk bildirimini TBMM'ye sunar ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlemlerini yürütür” (6085 sayılı kanun, md. 5).

Yetkileri;

1)İlgili kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli durumlarda belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar belirlediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırma, kamu idarelerinden temsilci talep etmeye yetkilidir (6085 sayılı kanun, md. 6).

2)Denetimi kapsamındaki her türlü bilgi ve belgeyi, kamu idareleri ile bankalar dahil diğer gerçek ve tüzel kişilerden talep edebilir (6085 sayılı kanun, md. 6).

3)Denetimine giren kamu kurumlarının işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri, faaliyetleri ve hizmetleri görevlendireceği personel veya bilirkişiler aracılığıyla yerinde ve işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkili kurumdur. Bilirkişinin hukuki durumu, yetkisi ve sorumlulukları genel hükümlere tabidir (6085 sayılı kanun, md. 6).

4)Kamu kurumlarının hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı kalmaksızın yılı içinde veya yıllar itibariyle denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleme yetkisine sahiptir (6085 sayılı kanun, md. 6).

5)Denetimlerde gerekli görülmesi durumunda, kurum(Sayıştay) dışından uzman görevlendirilebilir. Bilirkişi ve uzman görevlendirilmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenmektedir (6085 sayılı kanun, md. 6).

Denetim türleri;

1) Sayıştay denetimi ve performans denetimini içermektedir.

2) Düzenlilik denetimi;

a) Kamu kurumlarının gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki kurallara uygunluğunun tespiti,

b) Kamu idarelerinin mali rapor ile tablolarının ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, güvenilirliği ve doğruluğu konularında görüş bildirilmesi,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin denetlenmesi ve değerlendirilmesi,

suretiyle gerçekleştirilmektedir.

3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu kapsamında idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesiyoluyla gerçekleştirilir.

4) Denetimler sonrasında denetimle ilgili veya denetimden kaynaklı ve açıklanması gerekli görülen başkaca hususlar da rapor edilebilir.

Sayıştay'ın yargılama usulünde denetim sonucu elde edilen bulgular raporlama yoluyla gerçekleştirilmektedir. Yerindelik denetimini Sayıştay yapamamaktadır. İdarenin işlemlerini engelleyecek veya iptal edecek kararlar alamamaktadır.

1.1.4.2 Devlet Denetleme Kurulu

1982 anayasası ile uygulamaya girmiş olup Cumhurbaşkanı'na bağlı bir üst denetim organı olarak faaliyetlerini icra etmektedir.

15/07/2018 tarih ve 30479 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre DDK;

“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde sürdürülmesi ve gelişiminin sağlanması amacıyla, 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 yapmak” maksatı ile kurulmuş denetim kurumudur” (30479 sayılı kararname, md.1).

Kurul başkan ve 8 üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanının emriyle denetim faaliyetini yürüten kurulda; başkan ve üyeler, yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra asgari, on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş olan kimseler arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Devlet Denetleme Kurulu, faaliyetleri sonrası denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporlarını hazırlamaktadır (2443 sayılı kanun, md.3).

Cumhurbaşkanı tarafında onaylanan raporların, raporda belirtilen kurum ve kuruluşlara dağıtım Kurul Sekreterliğince gerçekleştirilir. Denetimle ilgili, ilişkili veya bağlı kuruluşlar, kurul raporları üzerine hazırlayacakları cevaplarını varsa yönetim kurullarından yoksa yetkili organlarından geçirmek kaydıyla raporu aldıkları tarihten başlayarak kırk beş gün içinde ilgili Bakanlığa, ilgili Bakanlıklar kendi görüşlerini de ekleyecekleri cevapları on beş gün içinde Kurula gönderirler. (2443 sayılı kanun, md.6)

Denetlenen kurum, kuruluş ve kişilerce raporlara verilecek cevapların kurula ulaşması sonrasında Kurul tarafından;

- a) Rapor hıfza kaldırılabilir,
- b) Genel hükümler esasınca ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunulabilir,
- c) Bahse konu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri çerçevesinde konuyla ilgili İvedi Durum Raporu düzenlenebilir. Söz konusu durumda Cumhurbaşkanının talimatıyla ilgililer hakkında soruşturma açılabilir,
- ç) Ortaklıkların yönetim kurulları için gerekçeli ibrasızlık önerisinde bulunulabilir. Öneri, genel kurulu olan ortaklıkların yapılacak ilk olağan veya olağanüstü genel kurullarında genel görüşmeye sunulur; genel kurulu bulunmayanlar

için değerlendirilmek üzere atamaya yetkili üst veya TBMM ilgili komisyonuna gönderilir (30479 sayılı kararname, md.20).

Kurulun görev alanı geniş olmasına rağmen “Yargı Kuruluşları” denetim kapsamı dışında bırakılmıştır. Son yapılan değişiklikle Türk Silahlı Kuvvetleri denetim kapsamına girmiştir.

1.2.5.Kamu Görevlileri Etik Kurulu

25/05/2004 tarih ve 5176 sayılı kanuna göre kurulmuş olup kamu görevlilerinin iş ahlakı ve etiğine yönelik uygulaması gereken kuralları belirleyen bir kuruluş olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. 1’i başkan toplamda 11 kişiden oluşan kurul üyeleri bakanlar kurulu tarafından belirlenmektedir (5176 sayılı kanun, md. 1).

Kurulun görevleri arasında;

-Kamu görevlilerinin uyması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük vb. kurallar ile ilgili yönetmelik belirlemek ve uygulamayı gözetmek,

-Etik davranış ihlali halinde re’sen ya da başvuruya bağlı olarak incelemeleri yapmak ve gerekli mercilere iletmek,

-Etik kültürünün kamu kurumlarında anlaşılmasını sağlamak,

-3628 sayılı Kanuna göre verilen mal bildirimlerini gerektiğinde incelemek,

-Kamu görevlileri için hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemek, gibi görevler ve yetkiler bulunmaktadır (5176 sayılı kanun, md.3).

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler bu Kanun kapsamı dışındadır (5176 sayılı Kanun, md.1).

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIĞIN TARİHÇESİ VE İŞLEVİ

2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihiçesi

Ombudsman kelimesi İsveççe olup “ombud” anlam olarak “sözcü olma, temsilci” vazifesini ifade eder. İsveç’te Ombudsman “başkaları için şikayet yapan”, “bir başkasının çıkarlarını koruyan” anlamına gelmektedir. Ayrıca İngiltere’de “Yönetim İçin Halk Komiseri”, Fransa’da “Arabulucu (Mediateur) ve Halkların Savunucusu (Defender Of Rights)”, Kanada’da “Yurttaş Koruyucusu”, İtalya’da “Sivil Haklar Savunucusu”, Avusturya’da “Halk Avukatı”, Polonya’da “Yurttaş Halkları Savunucusu” gibi isimler almaktadır. Ombudsman terimi genel itibariyle “parlamento tarafından atanmış veya seçilmiş”, kişi/kişilerin, idarenin eylemlerinden kişileri korumasını veya savunmasını sağlayan bir kurumdur (Gişi, 2017:5).

Bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkan devlet ve yönetim kavramları zamanla yeni ve değişen formlarla kalıcılığını sürdürmüştür. Devlet yapısının ortaya çıkışından sonraki süreçte daha da karmaşık hale gelen birey-devlet ilişkisi ise yeni ihtiyaçları ortaya çıkarmıştır. Sosyal ve siyasal olarak gelişen yapıda meydana gelen sorunlar, güçlü bir kamu otoritesini ve ihtiyaca uygun hukuk sistemini gerektirmektedir. Ancak güçlü kamu otoritesinin yönetimi ve yetkiyi kurumlara dağıtması ve bireylerin taleplerinin de ilgili kurumlarca karşılanması tamamen mümkün olmamaktadır. Kurumların eylemlerini gerçekleştirirken kamusal faydayı esas alması, bireylerin ise kendi faydalarını maksimize etme çabası çıkar çatışmalarını hızlandırmakta ve işlemlerin sonuçlanmasında sorunlar yaratmaktadır. Günümüzde sıkça dile gelen ve faaliyetleriyle ön plana çıkan “Ombudsman/Ombudsmanlık kurumu söz konusu kamu-birey ilişkisinde hukuka uygun biçimde çözüm arayan bir arabulucu vasfını üstlenmiştir.

İlk olarak anayasal zeminde İsveç’de ortaya çıktığı bilinen Ombudsmanlık müessesesinin benzer olarak daha önce de uygulandığı savunulmaktadır. Buna bağlı olarak, Ombudsmanlık kurumunun köklerinin, Roma İmparatorluğu döneminde

vatandaşları Plebi Senatosu'nun yetki tecavüzlerinden koruyan Halk Tribünlerine, Çin'de M.Ö. 206 - M.S. 220 tarihleri arasında hakimiyetini sürdürmüş Han Hanedanlığı döneminde faaliyet göstermiş Yuan Kontrol Kurumu'na ve Amerika'da 17. yy.'da kolonilerde görev yapmış olan cencors kurumuna dayandırıldığı bilinmektedir (Altuğ, 2002).

Bunun dışında Ombudsmanlık kurumuna benzer yapının İslam toplumlarına da izlerine rastlandığı ifade edilmektedir. İkinci Halife olan Hz. Ömer döneminde halkın ayrımcılığa ve toplumsal sorunlara ilişkin şikayetlerini ilettiği bir idari yapının var olduğu savunulmaktadır (Özden ve Gündoğdu 2000).

İsveç'te anayasal olarak kabul edilen Ombudsmanlık kurumuna ilişkin bir diğer görüş ise yasal zemine kavuşmadan önce sistemin Osmanlı devletinde uygulandığı ve İsveç Kralı Charles' in(Şarl) izlenimleriyle yasal zemine aktarıldığı ifade edilmektedir (Pickl, 1986).

1709 Poltava Savaşı'nda Rusya Devletine mağlup olan İsveç Kralı Şarl'ın, 3.Ahmet'in padişahlık yaptığı sırada Osmanlı Devletine sığındığı ve Osmanlı'nın hukuk sistemini gözlemlemiştir. Kadı, Kazasker, Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Muhtesip, Ahilik ve buna benzer görevler yapan kurul ve görevlilerin, kamu çalışanları ile ilgili şikâyet ve sorunları gözlemleyerek adil ve hızlı bir şekilde neticelendirmelerinden çok etkilenmiştir. Bunun durumun en temel göstergesi olarak da; Paris Yerel Yönetim Kamu Denetçisinin, yıllık raporunun Kamu Denetçisinin tanımına ayırdığı bölümünde, ombudsmanlık kurumunun 18'inci yüzyılın ilk yıllarında İsveç'te ortaya çıktığını, fakat İsveç Kralı'nın bu konuda Osmanlı İmparatorluğu'ndan esinlendiğini ifadeleri belirtilmiştir (Özden ve Gündoğdu 2000).

Anayasal olarak faaliyete geçmesi nedeniyle ilk olarak İsveç'te çıktığı kabul edilen Ombudsmanlık kurumunun, 1919 yılında Finlandiya'da, 1955'de Danimarka'da uygulamaya geçmiştir. 1962 yılında Yeni Zelanda'da ve 1966 yılında İngiltere'de kurulmasıyla ombudsmanlık sistemi, Anglo-Sakson hukuk sistemlerini de etkisi altına almış ve Avrupa'da hızla yayılmıştır (Fendoğlu, 2010).

Amerika'da ombudsmanlık kurumunun eyaletlerde kurulduğu ve ulusal bir yapının var olmadığı görülmektedir. Amerika'nın çok sayıda eyaletinde(New Jersey, Florida, Alaska vb.) 1970-1980'li yıllarda faaliyete geçmiştir (Fendoğlu, 2010).

Kuruluşundan sonra hızlıca yayılan ve daha kurumsal hale gelen ombudsmanlık kurumu zamanla küresel boyutta önem kazanmıştır. Avrupa' da çok sayıda ülkede kabul edilen kurum, 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa

Birliği mutabakatında da yer almıştır. Demokrasiye katkıda bulunulması ve kuruluşların şeffaflığını artırılması, bireyler ile kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmesi amaçlanarak Avrupa Ombudsmanlık kurumu kurulmuştur (Fendoğlu, 2010).

Ülkemizde kamu denetçiliği kurumuna yönelik çalışmaların başlangıcı 1970’li yıllarda akademik camiada gerçekleşmiştir. Bu yıllarda akademik zeminde uzun süre tartışılan ombudsmanlık müessesesi anayasal olarak 1982 anayasasında çalışmalara konu olmuştur. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk fakültelerinin akademisyenlerince, temel hak ve özgürlüklerin muhafazası ve şeffaflık ilkesinin önemliliğine dikkat çekilerek, Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması tavsiyesinde bulunulmuştur. Ancak bu dönemde söz konusu kuruma yönelik girişimler sonuçsuz kalmış ve yerine Devlet Denetleme Kurulu anayasaya girmiştir (Kılavuz vd, 2003: 61; Özden, 2010: 144; Saygın, 2008: 1048-1049).

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu ile ilgili ilk araştırmaları Prof. Dr. Yılmaz Altuğ gerçekleştirmiştir. Yılmaz Altuğ’un 1968 yılında yayımlanan makalesinde ombudsmanlığın başarıyla uygulandığı İsveç, Yeni Zelanda, Norveç ve İngiltere gibi ülkeler hakkında kapsamlı bilgiler verilmiştir (Işır, 2004: 266).

Türkiye’de ombudsmanlık hakkında kayda değer bir çalışma da Bayburt Valiliği aracılığıyla 1996 yılında gerçekleştirilmiştir. Valilik 5442 sayılı İl Yönetim Kanunu esasınca “Ombudsman Kurumunun Ölçeğinde Uygulanması” adlı bir çalışma oluşturmuştur. Bu çalışma kapsamında “Kamu Danışmanlar Kurulu” oluşturulmuş ve üyelerinin ilçe kaymakamları, il idare kurulu, il daimi encümen üyeleri, il ve ilçe belediye başkanları ile oluşturulan heyet tarafından seçilmesine karar verilmiştir. Kurula seçilen üyeler kendi içinden bir başkan belirlemekte olup söz kurulu üyelerin görev süreleri 1 yıl olarak kararlaştırılmıştır. Oluşturulan bu kurul il sınırlarında kamu kuruluşları ile ilgili dilek ve şikayetleri inceleme görevini üstlenmiş, inceleme sonrası suç niteliğinde olan işlemleri ilgili makamlara bildirmekle görevlendirilmiştir. Kurul en az 5 üyenin kararıyla basına açıklama yapabilmekteydi (Öner, 1996: 6).

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına yönelik ilk çalışmalara 57. Hükümet döneminde başlanmıştır. Söz konusu kurumla ilgili 14.09.2000 tarihinde kanun tasarısı TBMM’ye sevk edilmekle birlikte tasarı kadük olmuştur (Aktel vd, 2013: 27). Daha sonra 2003 yılında “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” tasarısı oluşturulmuş ve “kamu denetçiliği” kurumuna da yer verilmiştir.

Yerel yönetimin merkezden yönetimle arasındaki vazife ve yükümlülükleri belirleyen bu kanun tasarısı 03.11.2003 tarihinde kamuoyuna sunulmuştur. “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” üzerinde değişiklik yapılmış ve 29.12.2003 tarihinde TBMM’ye sunulmuş, tasarı ile ilgili 14.01.2004 tarihinde İçişleri Komisyonu ve Plan Bütçe Komisyonu tarafından görüşmeler yapılmış ve 15.01.2004 tarihinde bazı değişiklikler onaylanmıştır. Genel Kurul’da Şubat-Temmuz 2004 dönemlerinde tasarı görüşmeleri devam etmiş ve tasarı adı ve bazı değişiklikler onaylanmıştır. Tasarıda yer alan 42. maddeye göre her ilde, mahalli idareler, bunlara bağlı kurumlar ve bu idarelerce kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışında gerçek/tüzel kişiler ile ilgili eylemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarda çözüm amaçlı olarak mahalli idareler denetçiliği kuruluşunun oluşturulması kabul edilmiştir. TBMM genel kurulunun kabul etmesinden sonra 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer bu kanunu *“hukukun temel ilkeleri ve anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı”* gerekçesiyle 2004/Nisan döneminde TBMM’ye tekrar görüşülmesi için geri göndermiş, geri gönderilen yasa ile ilgili olarak TBMM herhangi değişiklik gerçekleştirilmemiştir (Sevinç, 2015: 111).

Kamu denetçiliği kurumu ile ilgili 2005 yılında Bakanlar Kurulunca yeniden kanun tasarısı oluşturulmuş ve adı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” olan tasarı Bakanlar Kurulu tarafından TBMM’ye sunulmuştur. TBMM’de ilgili komisyonlarca görüşüldükten sonraki süreçte onaylanan 15.06.2006 tarih ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Ancak söz konusu süreçte Cumhurbaşkanı kanunun “Anayasa değişikliği yapılmaksızın TBMM’ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulamayacağı” esasıyla TBMM’ye geri göndermiştir (Şahin, 2015: 112).

Gönderilen söz konusu yasa TBMM’de tekrar görüşülmüş ve herhangi bir değişiklik yapılmaksızın “5548 sayı ve 28.09.2006 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından da onaylanarak Resmi gazetede yayımlanmıştır. Ancak sonraki süreçte Anayasa Mahkemesine Cumhuriyet Halk Partisi ve Cumhurbaşkanı tarafından ilgili yasanın iptali için dava açılmıştır. Söz konusu kanun ile ilgili olarak yürürlüğü durdurma kararı 2006 yılında, iptal kararı ise 2008 yılında verilmiştir (Sevinç, 2015: 111).

Tüm bu gelişmelerden sonra “5982 sayılı T.C. Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Kanunu’nun” “8. Maddesi” ile “Anayasanın 74. Maddesinde” değişikliğe gidilmiştir. Sonraki süreçte ise TBMM’ye bağlı kurulacak olan KDK’nın görevleri, kuruluşu, çalışma usulleri, diğer hususlar ve Kamu Başdenetçisi ile kamu denetçilerinin belirlenmesi, nitelikleri ve özlük haklarına ilişkin değişikliklerin kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Söz konusu Anayasa değişikliği teklifi 12.09.2010 tarihli halk oylamasıyla kabul edilmiş ve 23.09.2010 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun günümüzde 150’ye yakın ülkede uygulandığı ve sorunların çözümünde önemli rol oynadığı görülmektedir. Özellikle şikayet sayısının artması ve mağduriyetlerin giderilmesi noktasında önemli tavsiyelerin sunulması kurumun bilinirliğine önemli katkı sağlamaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun ülkelere göre farklı özellikleri bulunmakla birlikte genel kabul görmüş kurallar çerçevesinde çok sayıda ortak özelliği bulunmaktadır. Özellikle çıkış felsefesinin idari yapıda düzeni sağlamak olması nedeniyle ülkelerin ombudsmanlık kanunu düzenlemelerinde ortak noktalara değindiği görülmektedir.

Ombudsman demokrasi bilincinin yayılmasında ve adil bir toplum düzeninin var olması için önemli bir vazife üstlenmektedir. İsveç’te ombudsmanların seçiminde en yüksek yargı makamının özelliklerini taşıması hususu ön plandadır. Anayasa, yasalar ve diğer mevzuatlarda uzmanlık sahibi, oldukça başarılı bir geçmişe sahip ve ahlaki olarak saygın olmalıdır (Arklan, 2006).

Ombudsmanın uygulandığı ülkelere göre yetki ve özelliklerinde farklılıklar bulunmakla birlikte genellemeye gitmek mümkündür. Temel amacı vatandaşların idare ile olan anlaşmazlıklarına ve bireylerin problemlerine çözüm bulma ve arabuluculuk faaliyeti olan ombudsmanlık kurumunun, tarafsız ve bağımsız olması önemli bir husus olarak görülmektedir. Ombudsmanın, ilgili kamu kuruluşu ile bilgi alışverişinde kısıtlama bulunmamalı ve gerekli evrakları incelemesinde kolaylık sağlanmalıdır. Ombudsmanın vatandaşlar ile idare arasında arabuluculuk faaliyetlerini düzgün bir şekilde sürdürmesinde, tarafsız, saygın ve hukuk kurallarını iyi bilen uzman kişilerden oluşması gerekmektedir. Ayrıca halkın ombudsmana ulaşmasında kolaylık sağlanması, söz konusu kurumun en önemli özelliklerinden biridir (Gökçe, 2012: 207).

Ombudsmannın en önemli ve temel özelliği bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesidir. Bu noktada ombudsman, yönetimi denetim altına alan, ancak yönetimden bağımsız bir yapıya sahip olmalıdır. Yargıçlarda görülen “hiçbir makamdan/kişiden emir almama” kuralının da ombudsman için geçerli olduğu görülmektedir. Ombudsman hem kendisini atayan organ hem de denetim altına giren otoritelere karşı tam bağımsızlık sonucu, gelen baskı ve talimatlar açısından güvence elde etmektedir (Sezen, 2001:81).

Eğitim düzeyi ve gelir durumu ne olursa olsun vatandaşın ombudsmana ulaşma imkanı kolay olmalıdır. Aracı olmaksızın ombudsmana başvurulabilmesi ve karşılığında bir ücret talep edilmemesi önemli hususlardır. Ombudsman yasa ile kendine sağlanan olanaklar dahilinde, şikayet edilen kuruma dair her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmelidir. Ombudsman çözüm önerilerinde hakkaniyete önem vermelidir (Arklan, 2006).

Ombudsman adaletsizlik karşısında şikayetini dile getiren kişiye adaleti bulmasında fayda sağlarken, doğru yapılan idari eylemlerin savunulmasında da katkı sağlamaktadır. Kararda mağduriyet olduğunu düşünen kişiye, yapılan eylemin ilk anda anlaşılabilmesi ve adaletsizlik bulunması hususlarını vurgularken, eylemin doğru olduğunu belirtmektedir (Pickl, 1997: 42,43).

Ombudsmannın kararlarının bağlayıcılığının olmaması, söz konusu kararların idare üzerinde etkisiz olduğunu göstermemektedir. Araştırma, soruşturma, denetim ve inceleme gibi yetkileri ile kamuoyunu bilgilendirmesi, idareyi kamuoyu baskısı altında tutmaktadır. Yönetim ve yönetim adına eylemi gerçekleştiren kamu personeli, ombudsmannın harekete geçmesiyle birlikte görevlerini daha özenli ve dikkatli yapmak zorunda kalmaktadır. Buna bağlı olarak ortaya çıkan kamuoyu baskısı ile idare hizmet kalitesini artırmaya ve hakkaniyetli davranmaya yönelmektedir.

2.2.Ombudsmanlık Kurumunun İşlevi

Gelişen ve karmaşık yapı haline gelen yönetsel yapıdaki ihtiyaçlara, geleneksel denetim organlarının yanıt verememesi Ombudsman kurumlarının çıkışında temel etkiye sahiptir. Meclis denetimi, siyasal süreçlere bağlı olarak işlevini yitirmiş; idari denetim kurum içi ilişkilere bağlı olarak kişilere olan güvenini kaybetmiştir. Bunun yanı sıra yargı denetiminin maliyetli olması ve hukuka uygunluk noktasında sınırlı kalmasıyla etkinliğin tam anlamıyla sağlanabilmesi problemi ortaya çıkmıştır. Vatandaşların temel hak ve özgürlükleri kapsamında

yeterince bilgi edinememesi, idareye karşı savunmasız olmalarına yol açmıştır. Bu noktada ombudsman kurumlarına olan ihtiyaç ön plana çıkmış ve gündeme gelmiştir (Karcı, 2015:42).

Ombudsmanlık kurumu halkın gözünde, adil kararlar alan ve vatandaşlara kamu kurumları tarafından güvenilir, hızlı ve hak edilen muamelenin gösterilmesinde önemli rol oynayan bir önemli bir kuruluştur. İdari kuruluşlar açısından incelendiğinde ise uygulamalar sonrası ortaya çıkan yanlışların telafisini sağlama aracıdır. Bunun yanı sıra ombudsmanlık denetimi, sonuçlarının olumlu olacağı düşünülen eylemlerin yaratacağı mağduriyetlerin belirlenmesinde de etkin rol oynamaktadır (Sevinç, 2015:102). Bu noktada ombudsmanın ele alması gereken temel mesele tarafların haklılığının tespitinden ziyade adil kararlar verebilmek, idarenin düzenli olarak işlemesine katkıda bulunmak ve bireylerin yaşadığı mağduriyetleri gidermektir.

Vatandaşların bakış açısına göre ombudsman, hizmet gören kişilere idarenin hakkaniyetli, etkin ve verimli bir muamele sağlamayı garantördür. Bürokratik yapıda ise yapılan işlemlerde gözden kaçan hususların tespit edilmesi ve söz konusu durumu düzeltme aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra ombudsmanlık denetiminde sonuçlarının olumlu etki yaratacağı düşünülerek yapılan uygulamalar sonrası, beklenmedik şekilde ortaya çıkan olumsuzlukların da tespiti sağlanmaktadır. Ombudsmanlık kurumunda asıl amaç haklı/haksız meselesinden ziyade hakkaniyetli karar almak, bürokratik sürecin sekteye uğramasını önlemek ve kişilerin mağduriyetini engellemektir (Arklan, 2006).

Ombudsmanlığın ortaya çıkış nedeni ve temel işlevi, vatandaşların tek taraflı ve gücü elinde bulunduran yönetimin keyfi uygulamalarından korunması, hak ve özgürlüklere ilişkin kısıtlamalara karşı güvence oluşturmasıdır. Bireylerin ortaya çıkan mağduriyetler kapsamında yargıya başvurma hakkı bulunmakla birlikte yargı yolu daha karmaşık, maliyetli ve uzun bir süreçtir. Buna karşın ombudsmanlık kurumuna şikayet süreci yargı sürecinden hızlı, basit ve masrafsızdır. Denetim açısından yargı denetiminde hukuka uygunluk ön planda, ombudsman denetiminde ise hukuka uygunluğun beraberinde yerindelik denetimi de esas alınmaktadır. Bu kapsamda ombudsman hukuka uygun ama mağduriyete yol açan yönetsel işlemleri de inceleyip çözüm önerileri sunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun bir diğer üstünlüğü ise yönetsel yargıda yer alan “dava ehliyeti ve dava süresi” kurallarına bağlı kalmadan harekete geçebilmesidir (Enhürman, 1998:101).

Ombudsmannın özellikle günümüz demokrasilerinde temel işlevleri arasında “eğitim” fonksiyonu yer almaktadır. Ombudsman kişilerin temel hak ve özgürlükleri konusunda bilgi sahibi olmasını sağlayarak, haklarının korunmasına katkıda bulunmakta ve idarenin uygulamakla mükellef olduğu kurallar konusunda rehber vazifesi görmektedir. Sonuç olarak ombudsmanlık mekanizması yargıda işgücünü hafifletmekte, sürecin hızlanmasını sağlamakta ve yargının etkin çalışmasında önemli bir görev üstlenmektedir (Sezen, 2001:80-81).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSVEÇ VE TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU VE KARŞILAŞTIRMALI ETKİNLİK ANALİZİ

3.1. İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu

İsveç ombudsmanlık müessesesinin temelleri 1713 yılında İsveç Kralı Charles tarafından oluşturulmuştur. 1709 yılında Poltova savaşı sonrası Ruslara yenilen XII. Kral Charles' in(Şarl) Osmanlı Devletine sığınması ve buradan kral adına İsveç'e temsilci göndermesi ilk süreci başlatmıştır. Bu dönemde İsveç'te yaşanan yönetim kargaşası, Kral Charles' in Yüksek Ombudsmanlık kurumunu kurmasına vesile olmuştur. Söz konusu kurum 1809 yılında ilk defa anayasada yer almış ve hukuki statüsüne kavuşmuştur.

1915 yılında askeri makamları denetlemek için Askeri Ombudsman(MO) kurulmuş, 1941 yılında ombudsmanların seçim süresi 1 yıldan 4 yıla çıkarılmış ve 1957 yılına Parlamento Ombudsmanına yerel yönetimleri denetleme yetkisi verilmiştir. 1967 yılında Askeri Ombudsmanlık Ofisi(MO) kaldırılmış ve Parlamento Ombudsmanı sayısı 3'e çıkarılmıştır. Son olarak 1975 yılında yapılan değişimle İsveç'te Parlamento Ombudsmanlarının sayısı 4'e çıkarılmıştır (<https://www.jo.se/en/About-JO/History/>).

3.1.1. Ombudsmanlık Seçimi

Parlamento Ombudsmanları RİKSDAG(yasama organı/meclis) tarafından bir adet baş ombudsman, üç adet parlamento ombudsmanı olarak atanmaktadır. Baş parlamento ombudsmanı, idari direktör olarak görev almakta ve ombudsmanların faaliyetlerinin ana faaliyetlerini belirlemektedir. Ayrıca RİKSDAG bir veya daha fazla ombudsman yardımcısı seçebilmektedir. Parlamento Ombudsmanları ve Ombudsman Yardımcıları ayrı ayrı seçilir. Yapılacak gizli oylamayla ombudsmanlar 4 yıllık süre için seçilir. Ombudsman yardımcıları seçildiği tarihten iki yıl veya RİKSDAG' ın belirlediği bir sonraki tarihte seçilir. Parlamentonun dağılması

Ombudsmanların görev sürelerini etkilememekle birlikte ombudsman parlamento tarafından görevde alınabilmektedir (Riksdagen Ombudsman, 2019).

Ombudsman seçimi genel seçimden sonraki 15 gün süre içinde yapılır. Parlamento Ombudsmanları, İsveç Parlamentosu (Riksdag) genel kurulunda açık oylama ile seçilir. Ombudsman seçiminde 1974 yılına kadar hukuk eğitimi almış olma şartı bulunurken, bu tarihten sonrabu şart kaldırılmıştır. Ancak ombudsman seçiminde yüksek yargı mensupları veya devlette üst düzey görev yapmış kişiler arasından seçim yapılmaktadır. Seçilme yaşı ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır (Gişi, 2017:13-14).

3.1.2. Ombudsmannın Hukuki Niteliği

İsveç Ombudsmanlık kurumunun ana görevi yasaya uygunluğu denetlemektir. Ombudsmanlar kamu otoriteleri ve mahkemelerin, tarafsızlık ve nesnellik gibi hususlara uymasını, kamu kesiminin vatandaşların temel özgürlükleri ve haklarını ihlal etmemesini sağlamakla görevlendirilmiştir (Riksdagens Ombudsman Talimatlar Yasası, 1986:765).

Yine aynı yasaya göre parlamentonun bir veya daha fazla parlamento ombudsmanı seçmesi gerektiği hükmü yer almaktadır. Ombudsmanların otoritesi, sayıları, atama usulleri ve görev süresi yasayla belirlenmiştir. Riksdagens Ombudsman yasasında ombudsmanların yetkileri, sorumluluk alanları vb. konular detaylı olarak düzenlenmiştir. İsveç ombudsman yasasında “parlamento ombudsmanlarının direkt olarak meclise karşı sorumlu oldukları hükmü yer almaktadır.

Ombudsmanlar, mevzuattaki eksikliklerin giderilmesine katkı sağlamaktadır. Denetim kamuoyu tarafından yapılan şikayetlerde, teftiş aracılığıyla ve ombudsmanların gerekli göreceği diğer soruşturmalar yoluyla sağlanır. Ombudsmanlar yürütmeyi planladıkları denetimler ve diğer soruşturmaları “Meclis Ombudsmanına” danışırlar (Riksdagens Ombudsman Talimatlar Yasası, 1986:765).

Ayrıca bu yasada Ombudsmanlar, bir otorite veya bir görevli tarafından alınan bir tedbirin kanunlara, başka bir hukuki dayanağa aykırı olup olmadığına ve başka türlü hatalı veya uygunsuz olduğu konusunda görüş bildirildiğine karar veren davaları neticelendirir. Ombudsmanlar bunun yanı sıra yasanın düzgün ve uygun bir şekilde uygulanmasını teşvik etmek için açıklamalar yapabilir.

3.1.3. Ombudsmannın Görev Alanı

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışında temel amaç parlamento adına kamu kuruluşlarını denetlemek olurken, sonraki süreçte denetim niteliği değişmiş ve günümüzde vatandaşların sorunlarının çözümünde rol alan, bireylerin hak ve özgürlüklerini koruyan bir kuruma dönüşmüştür (Bahadır, 2010: 370).

Ombudsmannın görevi yetkiyi(gücü) elinde bulunduran kamu kuruluşu veya kişilerin hukuki zeminde eylem ve işlem bütünlüğünü sağlamak, vatandaşların mağduriyet ve şikayetlerini incelemek, demokratik sistemde vatandaşın karar sürecinde aktif rol almasını sağlamak ve pekiştirmek, eylemlerde yerindelik denetimini ve hukuki denetimi gerçekleştirmektir (M. Şahin, 2015: 50).

İsveç ombudsmanlık kurumunda yukarıda belirtilen denetim ve görev tanımları kapsamında 4 adet ombudsman seçilmektedir. Seçimi gerçekleştirilen 4 ombudsmannın görev tanımlarında farklılık bulunmaktadır. Bunlardan birisi Başombudsman olup diğer ombudsmanlar arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktadır. Bunun dışında kalan ombudsmanlardan birinin görevi sosyal yardımlaşma, resmi evrakların yayınlanması, imar konuları ve sosyal dayanışma gibi konuları, diğerinin görevi yargı ve askeri konuları kapsamaktadır. Bahse konu iki ombudsmannın görev alanı dışındaki konularda diğer ombudsman yer almaktadır.(Parlak ve Doğan, 2015: 143) Burada önemli bir husus ise Başombudsmannın diğer ombudsmanların değerlendirme ve inceleme faaliyetlerine karışamamasıdır. Her ombudsman faaliyetlerinde sadece parlamento (Riksdag) karşı sorumlu olmaktadır. Ayrıca ombudsmanlar birbirlerini de denetleyememektedir (Eklundh, 2000:479)

Ombudsmanlık kurumunun temel ihtiyaçlara göre şekillenmesi sonucunda çeşitli uzmanlık alanları ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda İsveç parlamentosu tarafından seçilen dört ombudsmannın yanında hükümet aracılığıyla belirlenen beş ombudsman görev almaktadır. Bu ombudsmanlar sırasıyla;

- Çocuk Ombudsmannı
- Engelli Ombudsmannı
- Etnik Ayrımcılıkla Mücadele Ombudsmannı
- Eşit Fırsatlar Ombudsmannı
- Tüketici Ombudsmannı

Ayrıca bunlara ek olarak medya kuruluşlarınca harcamaları finanse edilen basın ombudsmanı da bulunmaktadır. (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 37-38).

Çok sayıda önemli görevi bulunan böyle bir kurumun yetki ve görev alanı da oldukça kapsamlıdır. Ombudsmanlık kurumunun kapsamı ülkelere göre değişkenlik göstermekle birlikte İsveç ve Finlandiya ombudsmanlık kurumlarının görev alanı çok geniş bir yapıya kavuşmuştur (Fendoğlu, 2010: 11).

İsveç Ombudsmanlık kurumunun anayasal haklara bağlı olarak görev alanına giren tüm bilgi ve belge erişimine izni bulunmaktadır. Ayrıca ombudsmanların bilgi ve belgelerde gizlilik şartına bakılmaksızın inceleme hakları bulunmaktadır. Bürokratların bu bilgileri temin etme zorunluluğu bulunmaktadır. Buna ek olarak ombudsmanın yönetimin daha iyi bir yapıya sahip olmasında kanun önerme hakkı da yer almaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 37-38).

Parlamento ombudsmanın görev alanına giren kuruluşları sıraladığımızda aşağıdaki kurumlar ortaya çıkmaktadır (Riksdagens Ombudsman Talimatlar Yasası, 1986:765).

- devlet ve belediye yetkilileri ile bu makamın memurları ve çalışanları
- memurlar ve kamu teşebbüsü tarafından istihdam edilenler
- kamu iktisadi teşebbüsleri
- İstihdam bakımından kamu kurumlarının ilgi alanlarına giren kurumlar

Buna karşılık parlamento ombudsmanının denetimi dışında kalan kurum ve kuruluşlar ise aşağıda belirtilmiştir (Riksdagens Ombudsman Talimatlar Yasası, 1986:765).

- Parlamento üyeleri,
- Parlamento'nun idari ve temyiz mercileri üyeleri,
- Parlamento genel sekreterliği üyeleri, yöneticileri ve yardımcıları,
- Seçim inceleme komitesi,
- Başsavcı.
- İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri,
- Baş kontrolör, Bakanlar, belediye konseyleri üyeleri,

3.1.4. Ombudsmana Başvuru Aşaması

Ombudsmanlık kurumuna başvuruda herhangi bir şekil şartı aranmamaktadır. Bu durum tüm İskandinav ülkeleri için geçerlidir. İsveç

ombudsmanlık kurumu şikayet türü olarak herhangi bir sınırlama getirmemiştir. Söz konusu kuruma İsveç vatandaşı olsun yada olmasın herkes başvuru yapabilmektedir. Ombudsmana başvuru aşamasında herhangi bir masraf ve ücret talep edilememektedir. Kişiler şikayet konusunu bir dilekçe vasıtasıyla iletebilmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 37-44; Bahadır, 2010: 370-373; Kestane, 2006: 136).

İsveç, Finlandiya ve Danimarka gibi ombudsmanlık kurumu, yapılan tüm başvuru/şikayetleri değerlendirmektedir. İlgili başvurunun muhatabı kamu kuruluşundan, şikayete tabi bilgi ve evrakların tamamı talep edilmektedir. Ombudsman gerekli araştırma ve denetleme faaliyetlerini yürütürken, herhangi bir kamu personelinin suç unsuru oluşturacak bir kararını tespit ettiğinde savcı gibi ceza soruşturması açma yoluna gidebilmektedir. Ceza soruşturması yetkisi, yalnızca İsveç ombudsmanına özel bir yetkidir. Farklı ülkelerde böyle bir uygulama bulunmamaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 37-44; Fendoğlu, 2011: 70-73; Özden, 2010: 75-90).

Esasta ombudsmanlık müessesesine başvuruda eylem ya da işlem sonrasında iki yıl geçmemesi şartı bulunmaktadır. Tüzel kişilerde ombudsmanlık başvurusu yapabilmektedir (Tutal, 2014: 121).

Ombudsmanlık kurumunun bir diğer özelliği ise denetim sürecinde resen harekete geçmesidir. Parlamento ombudsmanının kendiliğinden resen harekete geçmesinde basında yer alan haberler, televizyon ve benzeri iletişim kanalları yeterli olmaktadır (Arı, 2014:22).

Parlamento ombudsmanının resen harekete geçmesinde izlediği bir diğer yol ise yıl içerisinde yaptığı denetimlerdir. Bu denetimler ombudsman tarafından yapılacağı gibi, ombudsmanın görevlendireceği deneyimli personeller tarafından da yapılabilmektedir. Yapılan bu denetimlerde önceden belirlenmiş bir zaman aralığı bulunmamaktadır. Denetime tabi kurumlar genellikle birkaç hafta öncesinden bilgilendirilirler. Söz konusu denetimler genel olarak hastane, hapisane ve buna benzer kuruluşlarda gerçekleştirilir. Ombudsman bu denetimlerde, kurum sakinlerinin şikayet ve önerilerine öncelik vermektedir. Kurumun alt bürokratik tabını da buna dahil olmaktadır. Denetim süresi boyunca kurum evrakları incelenir. Denetim sürecinin tamamlanmasından sonraki süreçte, ombudsman ilgili kurum yöneticisiyle ilk esnada karşılaşılan ve hemen düzeltilecek sorunların çözümü noktasında

bilgilendirmeleri gerçekleştirmenin yanında ve gerekli tavsiyeleri de iletir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 40-41).

Ombudsmanların çok geniş araştırma yetkileri bulunmaktadır. Ancak ombudsmanlar bu yetkileri olmasına rağmen ilgili kuruma emir veremez, idari işlemi kaldırmaz ve iptal edemez. Ombudsmanlar sadece yanlış işlem ve eylemler sonucunda ilgili kurumu eleştirebilmekte ve hatalı eylemlerin düzeltilmesinde aracı olmaktadır (C. Atay, 1997: 55-58).

Ombudsmanlık kurumu bağlayıcı kararlar alamamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ombudsmanın verdiği tavsiyelere uymak zorunda değildir. Söz konusu kurum/kuruluşların ombudsmanın tavsiyesine uymamasından dolayı hukuki yaptırımla karşılaşması söz konusu değildir (Bahadır, 2010: 372).

3.1.5. Değerlendirme Sonuçları

İsveç'te ilk olarak 1713 yılında oluşturulmaya başlanan ombudsmanlık kurumunun günümüze kadar önemli değişimler yaşadığı ve yapılandırıldığı görülmektedir. Ombudsmanın görev alanı ve yetki dağılımının bu süreçte şekillenmesi demokrasi anlamında önemli katkılar sağlamıştır. Vatandaşların kamu kurum ve idarelerinin yarattığı mağduriyetleri karşısında başvurabileceği bir merciinin olması ve bu noktada ombudsmanın soruna ilişkin çözüm önerileri geliştirmesi, idarenin başına buyruk karar almasını ve keyfi tutumlar sergilemesini önlemede kritik bir yere sahip olmuştur.

Ancak bilinmelidir ki İsveç ombudsmanlık kurumunun kararları bağlayıcı değildir. Buradaki temel amaç idareye tavsiye vermek ve sorunun çözümünde arabulucu rolünü üstlenmektir. Ayrıca ombudsmanlık kurumu tarafından verilen tavsiyeler yaptırım niteliğinde olmasa da İsveç'te ombudsman kararlarının yıllık raporlarla parlamentoya bildirilmesi ve kamuoyu ile paylaşılması önemli bir caydırıcılık fonksiyonunu yerine getirmektedir. Bu şekilde bürokratların güvenilirliğini yitirme riski, idarenin karar almasına etki etmekte ve belirli bir düzeni sağlamasında yol gösterici olmaktadır.

Ombudsmanların çok geniş araştırma ve soruşturma izinleri olmasına karşın aldıkları kararlarda bağlayıcılık bulunmamaktadır. Tavsiye niteliğinde olan bu kararlarda kamu idareleri ve görevlilerinin çekinmesini sağlayan esas neden, ombudsmanların incelemeye tabi kurumlar hakkında yıllık rapor düzenlemesi ve bu raporların yasaya bağlı olarak en geç kasım ortasına kadar Temmuz-Haziran aylarını

kapsayacak biçimde sunulması ve kamuoyuna açıklanmasıdır. Bu raporda ombudsmanın yıl içerisindeki araştırma ve denetimlerine vurgu yapılarak çalışmaların sonuçlarına yer verilmektedir. Söz konusu raporlar ilk aşamada Anayasa Komisyonu tarafından incelenmekte, yasama organına sunulmakta ve gerekli görüldüğü durumda parlamento genel kurulunda görüşülmektedir (Şahin, 2015: 53).

İsveç parlamento ombudsmanının diğer ülkelere kıyasla daha geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu noktada ombudsmanın özel yetkili savcı statüsüyle, suç işleyen bürokrat/kamu görevlisine soruşturma açması önemli bir husus olarak göze çarpmaktadır. Yirminci yüzyıla kadar ombudsmanların kamu görevlileri hakkında çok sayıda dava açtığı görülse de sonraki süreçte yalnızca zimmet, gizli evrakların afişe edilmesi ve rüşvet gibi önemli konularda dava açtığı bilinmektedir. Dava açmak dışında bürokratlara talimatlar, hatırlatmalar, beyanlar, bildirgeler ve öneriler ombudsmanın diğer önemli görevleri arasında yer almaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 41-42).

İsveç'te şeffaflık ilkesinin uygulandığı örnek ülkelerden biridir. Öyle ki, ülkede bir memurun aldığı kararı gerekçeleriyle yazması ve dosyalaması mecburiyet teşkil etmektedir. Bu şekilde arşivlenen dosyaların gerektiğinde kamuoyu ile paylaşıldığı da bilinmektedir. Ayrıca önemli kararlara ilişkin dosyalar basın ve halk ile paylaşılması amacıyla başkenti Stockholm'de özel olarak tutulmaktadır. Şeffaflık politikasının gereği olan bu noktada amaç idarenin ve siyasilerin vatandaşlara karşı sorumluluğunu artırmaktır. Yönetimin uyguladığı şeffaflık politikasının hesap verilemeyecek işlem yapılmaması ve etik olmayan kararlar almamaları bakımından memurlara engelleyici bir fonksiyonu söz konusudur (Eryılmaz, 1993: 102-103).

Ombudsmanların görev alanları yasalarla düzenlenmiş olup kamu görevi yapan memurların yasalara ve görev tanımlarına uygun davranıp davranmadıklarını gözlemlemektedir. Bunun yanı sıra yargı kuruluşlarının ve idarenin görevlerini yaparken tarafsızlık, nesnellik gibi ilkelere özen gösterip göstermediğini, bireylerin anayasal hak ve özgürlüklerinin gasp edilip edilmediğini de denetlemektedir. Bu noktada özellikle mahkemelerin tarafsızlık ve nesnellik tabanlı bir anlayışı benimseyip, tüm vatandaşlara eşit davranması gerekliliği, ombudsman tarafından incelenir. Ombudsman söz konusu durumun incelenmesi sonrasında harekete geçebilmektedir (Akıncı, 1999: 308).

Ombudsmanlar yürütme organı gibi karar alamaz, kararı değiştiremez ve ortadan kaldıramaz. Ancak başka ülkelerdeki gibi kamu görevlilerinde zorunluluk

yaratmayan ombudsmanın, eylemi uygulayan kamu görevlilerine tavsiyede bulunması ve eleştiri sunması basın-yayın organlarında vatandaşlara gösterilmektedir. Söz konusu durum İsveç'te şeffaflık ve basın özgürlüğü kapsamında ombudsmanlık kurumuna önemli bir güç sağlamaktadır (Karcı, 2016: 119).

Görüldüğü üzere İsveç ombudsmanlık kurumunun faaliyetlerini icra ederken önemli yetkileri elinde bulundurması ve gerektiğinde idareye yasanın belirlediği farklı yollarla baskı yaratması, idarenin karar alma aşamasında önemli etki yaratmaktadır. Vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi noktasında gerekli tüm basın/yayın araçlarının kullanılması ve parlamentoda yıllık raporlarla sunulması, ombudsmanlık kurumunun araç bakımından önemli bir güce sahip olduğunu da göstermektedir. Kamu idarelerine karar alırken güven ve şeffaflığını zedelemeyen faaliyet göstermesi ve gerektiğinde vatandaşların dilek ve şikayetlerini göz önünde bulundurması, ombudsmanlık kurumunun caydırıcı etkisini ortaya çıkarmaktadır.

3.2. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanlık kurumu İsveç'te 1809 yılında ilk defa anayasaya girerek, 1950'li yıllarda kurumsal olarak önemli değişimler yaşamış ve diğer ülkelere de hızlı bir biçimde yayılmıştır. Türkiye'de ise ombudsmanlık kurumu ilk olarak 2012 yılında kurulmuş olsa da söz konusu kurumla ilgili geçmiş dönemlerde çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Ülkemizde akademik çalışmalar 1960'lı yıllardan itibaren yapılmış ve ombudsmanlık kurumunun altyapısına katkı sağlanmıştır.

Anayasamızın 74. Maddesinde belirtilen, 6328 sayılı KDK kanununa göre, TBMM'ye bağlı olarak kurulan ve Ankara merkezli yönetilen bir kurumdur. Ayrıca kurumun kamu tüzel kişiliğinin yanında özel bütçesi bulunmaktadır. KDK idari süreçte yaşanan itirazlara bağlı olarak, idarenin her türlü tutum ve davranışlarını; insan haklarını göz önünde bulunduran adalet anlayışıyla, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden araştırma, inceleme ve bu işlemler sonrası idareye tavsiyede bulunma gibi görevleri olan bir kurumdur (KDKK Md. 4).

3.2.1. Ombudsmanlık Seçimi

6328 sayılı kanununa göre Başdenetçi veya Denetçi olmak için sağlanması gereken kriterler aşağıdaki gibidir (KDKK Md.10);

-T.C. vatandaşlığının bulunması,

-Seçimin yapıldığı tarih itibariyle denetçilerin kırk yaşını, Başdenetçilerin ise elli yaşını doldurmuş olması,

-İktisadi ve idari bilimler, işletme, iktisat fakültelerinden mezun olmak,

-Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak,

-Kamu haklarından yasaklı olmamak,

-Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,

-Ceza kanununda belirtilen cezalar ile ilgili mahkumiyetinin bulunmaması,

Kamu Denetçiliği Kanununa göre söz konusu kurumda bir Başdenetçi ve beş kamu denetçisi görev almaktadır. Kamu Başdenetçisi seçimi, TBMM’de gizli oyla yapılmakta ve üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirlenmektedir. Birinci oylamada bu yeterlilik sağlanamadığı takdirde ikinci oylama yapılmaktadır. İkinci oylamada da yine üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Bu oylamada da çoğunluk sağlanamaz ise üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aday seçilir. Üçüncü oylamada netice alınamadığı takdirde, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılmaktadır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak koşuluyla en fazla oyu alan aday seçilmiş kabul edilir (Anayasa Md.74;KDKK Md.11).

Kamu Denetçilerinin seçimi ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından oluşturulan alt komisyonca seçilmektedir. Alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini gerçekleştirir. Kamu denetçileri, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilmektedir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamaz ise ikinci oylama yapılır ve yine üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da gerekli koşullar sağlanmazsa üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilir. Üçüncü oylama sonucu üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oyu alan adaylar arasından, seçilecek aday sayısının iki katı ile seçim yapılır. Dördüncü seçimde karar yeter sayısı koşuluyla en çok oyu alan aday seçilir. Birden fazla denetçi seçimi yapılacaksa adaylara yönelik birleşik oy pusulası düzenlenir. Aday isimlerinin karşısındaki özel

alan işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilmesi gereken denetçi sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır (KDKK Md.11).

Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin seçimi sonrasında görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiştir. Görev süresi dolan Başdenetçi ve Denetçiler bir dönem daha seçilebilir. Buradan da anlaşılacağı gibi Başdenetçi ve denetçiler faaliyetlerini azami iki dönem olarak sürdürebilmektedir. Ölüm, istifa, görevden alınma gibi nedenlerle süresi tamamlanmadan görevden ayrılan Başdenetçi ve Denetçilerin yerine seçilen kişinin de görev süresi 4 yıl olarak belirlenmiştir (KDKK Md.14).

Başdenetçilik veya Denetçiliğine seçilen kişiler görevleri süresince, eski göreviyle ilişkisi sonlandırılması gerekmektedir. Ancak Başdenetçi veya denetçiliğe seçilen kişilerin kamu görevlisi olmaları halinde, memuriyet için öngörülen kuralların dışındaki herhangi bir sebeple görevlerinin sonlanması, görevden ayrılma talebinin iletilmesi veya görev sürelerinin tamamlanmasından sonra, otuz günlük süre aralığında önceden çalıştığı kurumlarına başvuru ile, otuz gün içinde uygun görülen kadroya atanırlar. Herhangi bir yüksek mahkeme üyeliği sonrasında görev süresi dolan kişilerin, herhangi bir işlem yapmaksızın ve kadro boşluğuna bakılmaksızın, önceki görevlerine geri dönmeleri ve boşalan ilk üye kadrosunun bu kişilere tahsis edilmesi sağlanır (KDKK Md.14).

“Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurula sunulmasıyla, denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının ise Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer” (KDKK Md. 15).

3.2.2. Ombudsmannın Hukuki Niteliği

Ombudsmanlık kurumlarının yapısı incelendiğinde çoğu ülkede önde gelen özelliğinin bağımsızlık olduğu bilinmektedir. Ülkemizde de kamu denetçiliği müessesinin ilkeleri arasında yer alan bağımsızlık ilkesi; ombudsmanların kararlarında tarafsızlığı ve hukukun üstünlüğünü gözetmesi bakımından önemli yer edinmektedir.

Ombudsmanların bağımsız olması; bağımsızlık olgusunun yürütme organının yanında, kendilerinin seçildiği yasama organlarından da bağımsız olduğunu göstermektedir. Ombudsmanların tüm anayasal ve yasal kurumlar nezdinde tarafsız bir statüde olmaları, onlara siyasi ve idari makamlardan etkilenmeden gerçeği ortaya çıkarma ve araştırma özgürlüğünü tanımaktadır. Bu sayede ombudsmanlar hiçbir şekilde beklenti içerisinde bulunmamakta ve görevlerini yerine getirirken kendilerini sınırlandırmamaktadır (Avşar, 2012: 132-133).

Ombudsmanların bağımsızlığı noktasında katkılardan biri de atanma yöntemidir. Ombudsmanlık sisteminin yürürlükte olduğu ülkelerde görev yapan ombudsmanların seçimleri de bu ülkelerin sosyal, siyasi, yasal yapılarına göre farklılık göstermektedir. Zira ombudsmanlar çoğunlukla parlamento aracılığıyla belirlenmekle birlikte ülkelerdeki değişik yönetim yapılarına bağlı olarak seçim sonrası kral, hükümet, kraliçe ve genel vali tarafından atanmaktadır. Ancak söz konusu durumlardan farklı uygulamalara da rastlanılmaktadır. Örneğin, İngiltere’de ombudsmanların kraliçe, Fransa’da hükümet ve Yeni Zelanda’da genel vali aracılığıyla atandığı görülmektedir (Erhürman, 2000: 165).

Ombudsmanların çoğunlukla yasama organı eliyle seçildiği bilinmektedir. Ancak ombudsmanın faaliyetlerini icra ederken kendisini göreve getiren parlamentodan bağımsız hareket etmektedir. Yasama organının ombudsmanı belirleme/görevden alma gibi yetkileri bulunmaktadır. Ancak parlamentonun ombudsmanlara talimat veya emir verme yetkisi bulunmamaktadır. Bazı ülkelerde yaygın olmasa da ombudsmanların yürütme organı vasıtasıyla atandığı durumlar da bulunmaktadır. Halk tarafından seçilen yasama organının ombudsmanı belirlemesi, bağımsızlık ve güç olarak ombudsmanı ayrı bir yere taşımaktadır (Arslan, 2014: 28-29).

Ombudsmanların atanmasında yetki yasama organı(parlamento) yerine hükümet ya da devlet organlarında olsa bile ombudsmanların görevlerinin sonlandırılmasında parlamentodan başka bir merciinin bulunmaması, iktidarın veya idarenin etkisinden uzaklaşmasına ve tarafsız bir yapıya kavuşmasına olanak sağlamaktadır. Çoğunluklar ombudsmanların faaliyetlerini icra ettiği durumda parlamenter sisteme benzer bir dokunulmazlık gücü bulunmaktadır. Yasama organı tarafından belirlenen bütçe harcamalarını bağımsız olarak kullanabilmektedir. Ombudsmanların görevlerini yerine getirirken faaliyet konularıyla ilgili denetimin bulunmaması da diğer önemli bir husustur (Yılman, 2017:60).

3.2.3. Ombudsmannın Görev Alanı

6328 sayılı KDK kanununun beşinci maddesine göre Kamu Denetçiliği Kurumu, “İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir”(6328 sayılı KDKK md.5).

Ombudsmanlık kurumunun görev alanı dışında kalan durumlar aşağıdaki gibidir;

- Yasama ile ilgili yetki kullanılmasına yönelik işlemler,
- Cumhurbaşkanı tarafının tek taraflı alacağı kararlar, resen imzaya konu işlemleri,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına yönelik kararlar,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt olarak askeri nitelikli işlemleri (KDKK, 2012: md.5).

Aynı kanunun üçüncü maddesine göre kurumunun inceleme, araştırma yapma ve önerilerde bulunma görevine sahip olduğu kurumlar şunlardır;

- Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri,
- Sosyal güvenlik kurumları,
- Mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareler, mahallî idare birlikleri,
- Döner sermayeli kuruluşlar,
- Kanunlarla kurulan fonlar,
- Kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri,
- Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler,
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,
- Kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri.

“Ayrıca yine anılan kanunda yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan ve daha önce sonuçlandırılan şikâyetler ile bir konuyu içermeyen şikâyetler de Kurumun inceleme alanı dışında bırakılmıştır“(KDKK, 2012: md.17).

6328 sayılı KDK kanununun 6. Maddesinde ise Başdenetçinin görev alanı şu şekildedir;

- Başvuruya tabi itirazları incelemek, araştırmak ve konuyla ilgili olarak idareye tavsiye sunmak.
- İlgili kanunun uygulanmasına yardımcı olmak amacıyla yönetmelik oluşturmak.
- Yıllık raporu hazırlamak.

- Gerekli görülmesi halinde yıllık raporun hazırlanmasından önce özel rapor düzenlemek
 - Raporları kamuoyu ile paylaşmak
 - İzinli olması veya diğer sebeplerle makamında bulunmaması durumlarında vekil denetçiyi belirlemek.
 - Birisi çocuk ve kadın hakları alanlarında görevlendirilmek üzere denetçilerin aralarındaki iş bölümüne ilişkin düzeni sağlamak
- Denetçilerin görevleri ise;
- Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.
 - Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

Ombudsmanlık kurumu, demokrasinin pozitif hukuk kurallarıyla işlerlik kazanmasını sağlamak maksadı ile, bireylere var olan denetimin yanında, kamu otoritesi/idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle ortaya çıkan şikayetlerini, tarafsız ve uzman bir kuruluş aracılığıyla çözüme kavuşturan; bireylerin adalet duygularında ortaya çıkan hasarı onarmaya gayret eden “adalet doktoru” yakıştırmaları tam yerinde bir tanımlama olacaktır. Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışından günümüze kadar uygulanan ülkelerde “hukuk devleti” kavramının pekiştirilmesi amacıyla çaba gösteren ve demokratik sürecin gelişimine katkı sağlayan bir eleman olarak görüldüğü bilinmektedir (Akıncı, 1999: 284).

Kamu otoritesi ve bireyler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü noktasında rol alan, bireylerin ülkelerinde yaşanan idari/kamu işlemlerinden kaynaklı sorunları ile ilgili şikayet başvurularını inceleyen ve bahse konu problemlerin taraflar arasında uygun koşullarla çözülmesine aracılık eden ombudsmanın görev alanını doğal olarak kamu yönetimi oluşturmaktadır. Bu noktada ombudsmanların, kanunların kendisine tanıdığı yetkiler çerçevesinde yerel yönetimler, devlet ve diğer idari kuruluşları inceleme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır (Avşar, 2012: 112).

İlk zamanlarda ombudsmanın görevi alanı idari kuruluşların kötü yönetim uygulamalarının engellenmesi olarak görülmekte ve buna yönelik çalışmalar benimsenmekteydi. Ancak ilerleyen dönemlerde insan haklarının ön plana çıkması ve devlet yapısındaki insan hakları vurgusunun artması ile ombudsmanlık kurumunun görev alanı da insan haklarını esas alacak biçimde geniş bir tabana yayılmıştır. Söz konusu gelişmeler ışığında ombudsmanlık kurumunun denetim

mekanizması ile amaç hızlı, etkili, sağlıklı bir kamu yönetimi anlayışını benimsemek ve insan haklarının korunmasında olabildiğince titiz davranmaktır (Şahin, 2015: 31).

3.2.4. Ombudsmana Başvuru Aşaması

Gerçek ve tüzel kişiler idare ilgili süreçte yaşadıkları sorunlarla ilgili olarak, T.C. Anayasası çerçevesinde başvuru yapma hakkına sahiptir (KDKK, 2012: md.17).

Başvuru sahibinin adı ve soyadı, yerleşim yeri veya iş adresi, imzası, T.C. vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, başvuru sahibinin tüzel kişi ise unvanı, yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzası, varsa, merkezi tüzel kişilik numarası ve yetki belgesinin de bulunduğu dilekçe ile başvuru gerçekleştirilmektedir (KDKK, 2012: md.17).

“Şikayet başvurusuna ilişkin dilekçeler Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açmış olduğu bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Kurum tarafından başvurular için oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da Kuruma şikayet başvurusunda bulunulabilmektedir. Bunun yanında, illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikayet başvurusu yapılabilmektedir. Valilik veya kaymakamlıklar, kendilerine yapılan şikayet başvurularını tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına alır ve daha sonra şikayet başvurusunu ve varsa eki belgeleri en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma gönderir. Kuruma faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikayet başvurularına ait dilekçe asılları, on beş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçersiz sayılır. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda ise bu şart aranmamaktadır” (KDKKY, 2012: Madde 8).

Şikayet başvurularının geçerliliğinde, 06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı idari yargılama usulü kanununda belirtilen ve özel kanunlarda öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekmekte birlikte başvuru yolları tüketilmeden gelen şikayet başvurularının ilgili kuruma geri gönderilmesi sağlanır. Ancak başvuruya ilişkin düzeltilmesi zor ya da ortaya çıkacak durumun telafisinin imkansız olması halinde, idari başvuru yollarının tüketilmesine gerek olmadan şikayet başvuruları kabul edilebilmektedir (KDKK, 2012: Madde 17).

“Kuruma yapılan başvurulara ilişkin olarak başvuruda bulunanlardan herhangi bir ücret talep edilmez. Kuruma, idari başvuru yolları tüketilerek yapılacak başvurularda ilgili idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde yapılmalıdır. Ancak ilgili idare söz konusu başvuruya altmış gün içinde cevap vermemesi halinde bu sürenin sona erdiği tarihten itibaren altı ay içinde ilgililer kuruma başvuruda bulunabilirler. Başvuru tarihi, başvuru dilekçesinin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği tarih, diğer hallerde ise başvurunun Kuruma ulaştığı olduğu tarihtir” (KDKK, 2012: Madde 17).

“Kuruma yapılmış olan şikayet başvuruları, inceleme ve araştırma safhasına geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Yapılan ön incelemede, şikayet başvurusuna ilişkin konunun

kurumun görev alanına girip girmediği, şikayet başvurusunun süresi içinde yapılıp yapılmadığı, yapılan şikayet başvurusunun Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikayet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı veya Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikayetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, şikayet başvurusunun Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, Kuruma başvurmadan önce idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, başvurusunun usulüne uygun yapılıp yapılmadığı, belli bir konuyu içerip içermediği, şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı ve başvurunun menfaat ihlali içerip içermediği hususları incelenir” (KDKKY, 2012: Madde 19).

Şikayet başvurusu ve yapılan incelemeler sonucunda yukarıda belirtilen koşulların herhangi birisinin ihlali veya başka uyuşmazlıkların tespitiyle “incelenemezlik kararı” alınmaktadır. Karar sonucu gerekli birimler tarafından şikayet sahibine tebliğ edilmektedir. Şikayet başvurusuna bağlı olarak dava açma süresi durmakla birlikte incelenemezlik kararı sonrası duran dava açma süresi kaldığı yerden devam etmektedir (KDKKY, 2012: Madde 20).

“Şikayet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır. Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikayet başvuruları birleştirilerek incelenebilir. Şikayet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk hakları ile alakalı olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılması mümkündür. Bunun yanında kamuyu ilgilendiren genel konularla ilgili şikayetlerde ise, şikayetçi veya şikayet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilmesi mümkündür. Bu durumda da ilgili idare ve yetkililer inceleme ve araştırma yapılabilmesi için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür” (KDKKY, 2012: Madde 20).

Şikayet başvurularının incelenmesinden sonra gerekli görüldüğü takdirde şikayete konu idarelerden bilgi istenebilmektedir. Bilgi ve belge tebliğden sonra otuz gün içinde kuruma ibraz edilmelidir. Belirlenen süreçte evrakların haklı sebepler dışında iletilmemesi durumunda, iletişime geçilen makam hakkında kamu denetçilerinin soruşturma açma yetkisi bulunmaktadır. Ticari sırlar ve devlet sırları kapsamındaki evrakların, ilgili idarenin gerekçesini belirtmesi yoluyla gönderilmeyebileceği öngörülmüştür. Böyle bir durumda belirlenecek olan Başdenetçi veya denetçi yerinden inceleme hakkına sahiptir (KDKK, 2012: Madde 18).

Kurum şikayet edilen konulara bağlı olarak ilgili kişilerle veya varsa tanıklarla görüşülmesi konusunda yetkilidir. Söz konusu görüşmelerde şikayete tabi kişilerle Başdenetçi, denetçiler veya görevlendirilecek uzman personel görüşebilmektedir (KDKK, 2012: Madde 19).

Ombudsmanlık kurumunun karar almasına kadar geçen süreçte başvuru sahibinin şikayetini geri alma insiyatifi bulunmaktadır. Söz konusu başvuru sonrasında araştırma süreci durdurulmaktadır. Başvuru sahibi vatandaşın vefatı veya tüzel kişiliğin sona ermesini gerektirecek durum halinde, başvuruya ilişkin araştırmanın Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından sonlandırılması söz konusu olabilecektir. Ölüm sonrasında mirasçılarının şikayet konusunun kendilerini ilgilendirdiğini sunması durumunda başvuru süreci devam edebilir. Kurumun süreç devam ederken dostane çözüm kararı alması mümkündür. İhtiyaç halinde dosyanın gizliliğine ilişkin önlemler Kurum tarafından alınabilmektedir. İlgili idarenin şikayeti dikkate alarak başvuru sahibinin isteğini yerine getirmesi durumunda araştırma süreci sonlandırılmaktadır. İnceleme sürecinde şikayet konusunda dava açılırsa KDK'nın yürüttüğü süreç davanın neticelenmesi beklenip ertelenebilir. Ayrıca başvurunun içeriği ve konusuna göre sonlandırılması kararı da verilebilir. Dava sonuçlarına göre Kurumun alacağı kararlar dosya süreci tamamlanmaktadır. (KDKKY, 2012: Madde 26-28-29).

“Şikayetten vazgeçme, şikayete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikayetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hallerinde şikayet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumlarında Kurum inceleme ve araştırmaya devam edilebilmektedir” (KDKKY, 2012:Madde 30).

Kurum, şikayet başvurusuna ilişkin olarak yapmış olduğu inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararlar verebilmektedir. Tavsiye kararı, inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması halinde verilen karardır. Ret kararı, yapılan inceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olmadığı kanaatine varılmasıdır. Dostane çözüm kararı, şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikayetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi halinde verilen karardır. Karar verilmesine yer olmadığı kararı ise, şikayetin şikayetinden vazgeçmesi, şikayetçi gerçek kişi ise ölmesi veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi ve inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusu hakkında dava açılması halinde alınan karardır (KDKKY, 2012: Madde 31-34).

Ombudsmanlık kurumuna yapılan başvuruların azami 6 aylık süreçte tamamlanması gerekmektedir. Başvurunun ve incelenmesinin tamamlanmasından sonra şikayete ilişkin gelişmeler başvuru sahibine ve ilgili idareye iletilmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun şikayetçi kişiye veya kuruma başvuruda izlenecek süreci, başvurulacak kuruluşları ve hangi süre içerisinde başvurunun yapılacağını açıklamalıdır. Şikayet edilen idari kuruluşun tavsiye niteliğindeki kararlarını uygulamayacağını kararlaştırması durumunda, azami otuz gün içinde uygulamama gerekçesiyle birlikte KDK'ya bildirmelidir. (KDKK, 2012: Madde 20).

“Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi durumunda, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliği tarihinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi durumunda; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi bu sürenin dolmasından itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması halinde de durmuş olan dava açma süresi bu sürenin sonundan itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar” (KDKK, 2012: Madde 21).

3.2.5. Değerlendirme Sonuçları

İsveç ile kıyasladığımızda Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun kurumsal olarak temellerinin atılmasında geç kalındığı görülmektedir. Ombudsmanlık kurumunun Özellikle Avrupa ülkeleri ve Amerika’da 1960-1980 yıllarında faaliyete geçmesi ve günümüzde değişen şartlara göre revize edilmesi bu durumu doğrular niteliktedir.

Ülkemizde 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kamu denetçiliği kurumu faaliyetlerine başlamıştır. Söz konusu kurumun kurulması sonrasında, idare ile vatandaşlar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda yargı öncesinde arabuluculuk fonksiyonu devreye girmiş ve çok sayıda şikayet hakkında görüş bildirilmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun saygınlığında, vatandaşların hiçbir zorluk yaşamadan ulaşabilmesi ve yönetim karşısında bağımsız bir otorite olması gibi hususlar göze çarpmaktadır. Söz konusu saygın kurumda görev alacak kişilerin, hukuki alanda tecrübeli olması, dürüst olması, siyasi platformda tarafsız olması gerekmektedir. Bu özelliklerin bulunmadığı durumlarda ombudsmanlık faaliyetinin üstlenilmesi mümkün değildir. Ülke uygulamalarına göre yetki ve görevlerde farklılık bulunmakla birlikte, bahse konu temel özellikler tüm ülkelerde aynı olmaktadır (Arklan, 2006: 98).

Kamu denetçiliği kurumunun faaliyetlerinde esas olan, ülkelerin kendine özgü sosyal ve politik yapısıyla uyumlu, hukuk düzeniyle örtüşen, halkın kültürel değerlerini içeren karma bir sistemin oluşturulmasıdır. Kamu denetçiliği sisteminin

diğer ülkelerden bağımsız olarak düzenlenmesi ve ülke koşullarına uygun biçimde tasarlanması uygun olacaktır (Fendoğlu, 2010).

Ombudsmanlık kurumunun parlamento aracıyla desteklenmesi, kurumun yıllık periyotlarla düzenlenen raporlarla tespit edilebilen eksikliklerin giderilmesi noktasında parlamentonun siyasi denetim mekanizmalarından faydalanılması ve gerekli durumlarda mevzuat değişikliklerinin yapılması önemlidir (Usta, 2014:64).

Ombudsmanlık sisteminde vatandaşların, kurumun amacı, statüsü, yetki ve görevleri hususlarında bilgilendirilmesi, kuruma nasıl başvurulacağı ve değerlendirme/sonuç aşamalarının tanıtılması gerekmektedir. Kurumun etkinliği ve tavsiyelerin idaren tarafından uygulanması noktasında aktif ve duyarlı bir kamuoyu önemlidir. Buna bağlı olarak iletişim kanalları açık olmalı ve iletişim organlarıyla ilişkiler pekiştirilmelidir (Usta, 2014:64).

Ülkelerin gelişmesi ve kamu hizmetlerinin genişlemesi ombudsmanlık sürecinin istenilen amaçları ulaşılmasını zorlaştırabilmektedir. Kamu kurumlarının örgütsel dizilimi, çalışanların yeterliliği ve kanunların koyduğu sınırlar söz konusu zorluklara örnek olabilmektedir. Ombudsmanlık kurumunun hedeflerini tam olarak gerçekleştiremediği durumlarda, hizmetlerin kalitesinde azalmasına ve istenilen performansın gerisinde kalınmasına sebep olabilmektedir. Bu süreç sonrasında vatandaşların devlete olan itibarında gerileme ve güvenlerinde azalma yaşanabilmektedir (Gökçe, 2013: 7).

Kamu yönetiminin büyüyen yapısı bu amaçları tam anlamıyla gerçekleştirmesinin önünde engel oluşturabilir. Bu engeller arasında teşkilat yapısı, personelin bilgi seviyesi, davranışları ile yasal düzenlemeler sayılabilir. Amaçların ideal anlamda gerçekleştirilememesi ise hizmetin etkinliğini ve verimliliğini azaltır ve sonrasında halkın nazarında devletle ilgili yanlış algılamalara neden olabilir

Ombudsmanlığın Türkiye’de faaliyetlerine başlaması parlamento ombudsmanlığı kapsamında gerçekleşmiştir. Kamu denetçiliği sisteminin bu süreçte tam olarak yerleşmesi ile başvurular/şikayetler artacak ve kurumun mevcut hali ile faaliyetlerini icra etmesi güçleşecek ve çözüm aşamasında gecikmeler yaşanacaktır (Gökçe, 2013: 10).

Türkiye’de mevcut ombudsmanlık sisteminin yanı sıra diğer alanlarda da ombudsmanlık kurumlarının kurulması gerekmektedir. Bu suretle kurumun görev alanı daha da geniş bir yapıya ulaşacak, bu alanlardaki anlaşmazlıklar yargı yolu

öncesinde kurum tarafından çözüme kavuşacak ve buna bağlı olarak yargı makamlarının yükü hafifleyecektir (Çağdaş, 2017:104).

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu, değişik siyasi organlar ve toplumsal olaylar arasında karşılıklı iletişimi sağlayan önemli bir kuruluş olarak görülmektedir. Buna bağlı olarak ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimi, parlamento, kamuoyu ve yürütme organı arasında oluşturduğu iletişim ve sinerji, demokrasinin güçlenmesine, hukuk devleti bağlamında gelişimine ve insan hakları bilincinin önem kazanmasına katkı sunmaktadır (Doğan, 2016: 48).

Vatandaşlar ile idare arasındaki sorunların çözümünde etkin rol oynayan ve birçok ülkede hızla gelişim gösteren ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de kurulması gerekliliği her dönemde vurgulanmıştır. Buna noktada yönetimin eylemleri ve işlemlerine bağlı olarak vatandaşların mağdur olduğu durumlarda, idari davalarda yaşanan artış ve yargı sürecinin gecikmesi, bireylerin haklarının muhafazasında mağduriyet oluşturduğu gibi hukuk devleti anlayışında da olumsuz bir izlenimi yaratmaktadır. Ombudsmanlık kurumunda vurgulanması gereken bir diğer husus ise kurumun idari yargı yerine geçerek karar alma durumunun bulunmaması, yargı sürecinde destek olması, iş yükünü hafifletmesi ve daha iyi çalışmasına katkı sağlamasıdır (Sevinç, 2015: 116).

3.3. Karşılaştırmalı Etkinliği

Ombudsmanlık kurumlarının amacına ulaşmasında yapısal olarak reformlarını tamamlaması ve demokratik sisteme uygun bir süreç yürütmesi önemli bir husus olarak görülmektedir. Türkiye ve İsveç ombudsmanlık kurumlarının kuruluşundan bu yana ihtiyaçlara göre şekillenmesi ve kurumsal yapısını bu doğrultuda oluşturulması, idare ile vatandaşlar arasındaki problemlerin çözümüne katkı sağlamaktadır. Bu doğrultuda İsveç ve Türkiye ombudsmanlık kurumlarının değerlendirme sonuçlarında, performans bazında, idarenin kararları uygulamasında ve hukukun üstünlüğü noktasında etkinlikleri karşılaştırılmıştır.

3.3.1. Değerlendirme Sonuçlarına Göre Etkinlik

Ombudsmanlık kurumunun kuruluş felsefesi olan idarenin vatandaşlar üzerinde yarattığı mağduriyeti çözüme kavuşturma ve arabuluculuk rolünü üstlenmenin günümüzde daha da önemli hale geldiği bilinmektedir. Yapılan

başvuruların içeriği, şekli ve hukuki sürecine göre değişen çok sayıda karar alındığı görülmektedir. Karar türlerinin tanımları incelendiğinde;

-İdari başvuru yollarının tüketilmemesi sonucunda “Gönderme Kararı”,

-Kurumun görev alanına girmeyen, kanunun öngördüğü zorunlu hususları içermeyen, yargı aşamasında olan ya da yargı tarafından kararlaştırılmış durumlarda, sebepleri, tarafları ve konusu aynı olan ve daha önce sonuçlandırılan şikayetlerle ilgili “İncelenemezlik Kararı”

-Şikayetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikayetçi gerçek kişinin vefatı ya da tüzel kişinin sona ermesi ve inceleme ile araştırma sürecinde şikayet konusu hakkında dava açılması hususlarında “Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar”

-İddianın yerinde olduğu kanaatinin edinilmesinde “Tavsiye Kararı”, yerinde olmadığı kanaatinde “Ret Kararı”, şikayet iddialarının bir bölümünün yerinde olması ve diğer bölümünün yerinde olmamasında ise “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı”

-Arbuluculuk rolünün ön planda olduğu durumlarda “Dostane Çözüm Kararı”

verildiği görülmektedir.

Kamu Baş Denetçiliği kurumu verilerine göre son 5 yıl içerisinde karar türlerine göre dağılım sayıları aşağıdaki gibidir;

Karar Türleri	2015	2016	2017	2018
Gönderme Kararı	2.205	1.976	4.629	4.812
İncelenemezlik Kararı	1.759	1.723	4.381	6.517
Başvurunun Geçersiz Sayılması	42	53	56	187
Birleştirme Kararı	1.025	354	94	75
Ayırma Kararı			14	24
Dostane Çözüm Kararı			1.575	1.916
Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	675	428	469	433

Tavsiye Kararı	56	62	245	677
Ret Kararı	109	191	353	662
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	26	32	177	269
Toplam	5.897	4.819	14.993	15.572

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu, TBMM, Ankara, s.62, Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu, TBMM, Ankara, s.93

Kamu Denetçiliği kurumunun yukarıda belirtilen karar sayılarına göre önceki dönemlere kıyasla en fazla alınan karar türleri “Gönderme Kararı” ve “İncelenemezlik Kararı” olmuştur. Bunun yanında 2017 yılında yürürlüğe giren “Dostane Çözüm” kararının da en çok verilen diğer bir karar olduğu göze çarpmaktadır. Dostane çözümün son yıllarda devreye girmesi ve giderek artması kurumun “arabuluculuk” vasfında önemli bir yol aldığını göstermektedir.

Son iki yılda “Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Kararı” başvuru sayısındaki artışa rağmen fazlaca değişim göstermemiştir. “Tavsiye Kararı”, “Ret Kararı ve Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı” dosya sayısındaki artışa paralel gelişim göstermiştir.

Görüldüğü üzere özellikle 2017 yılından itibaren başvuru sayısında önemli bir artış gözlemlenmektedir. Söz konusu yılda yaşanan artışın şikayet konusu ve detayı aşağıdaki tabloda verilmiştir;

Şikayet Konusu veya Alanı	2016 Yılı	2017 Yılı	2018 Yılı	2016-2017 Yılı % Değişim	2017-2018 Yılı % Değişim
Kamu Personeli Rejimi	1.759	4.803	4.705	173	-2
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	669	4.480	2.079	570	-53

Çalışma ve Sosyal Güvenlik	556	1.953	4.319	251	121
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	338	1.126	1.202	233	7

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2016, 2017 ve 2018 Yıllık Raporu, TBMM, Ankara

Şikayet konularına göre dağılımda 2016 yılından 2018 yılına kadar “çalışma ve sosyal güvenlik” alanında artış yaşanmıştır. 2017 yılında “kamu personeli rejimi” ve “eğitim-öğretim, gençlik spor” alanında yaşanan önemli artışın, 2018 yılında gerilediği görülmektedir. “Adalet, milli savunma ve güvenlik” konusunda ise mütevazı bir artış olmuştur. Söz konusu sonuçlara göre yukarıda en çok şikayet alınan alanlarda reform yapılması, söz konusu şikayetlerin nispeten azalmasını sağlayacaktır.

İsveç Ombudsmanlık kurumunun verilerine göre karar türleri ve yüzdeleri aşağıdaki tabloda verilmiştir;

Karar Türleri	2015	2016	2017	2018
Eleştiri	%7	%7	%6	%7
Eleştiri Olmaması	%2	%3	%2	%2
Ret Edilen veya Başka Yetkiliye Sevk Edilen	%23	%19	%20	%19
Şikayet Dışında Materyal Olmamasından Ret	%68	%71	%72	%72
Toplam Dosya Sayısı	7.280	7.928	8.364	8.564

Kaynak: Riksdagens Ombudsman 2016, 2017, ve 2018 Yıllık Raporu, Stockholm

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere verilen karar oranlarında önemli değişiklikler yaşanmamıştır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, “şikayet dışında önemli bir materyalin olmamasına bağlı olarak ret” edilen dosyalarda görülmektedir. Söz konusu oranın oldukça yüksek olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra “ret edilen ve başka yetkiliye sevk edilen” dosyalarında hatır sayılır düzeyde olduğu gözden kaçmamalıdır. Şikayetlere bağlı olarak eleştiri yöneltilen kurumlar yüzdelерinin ise ortalama %7 seviyesinde kalmıştır.

Şikayet konularına göre dağılımda en çok şikayet alan kurumlar aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Şikayet Konusu veya Alanı	2016 Yılı	2017 Yılı	2018 Yılı	2016-2017 Yılı % Değişim	2017-2018 Yılı % Değişim
Sosyal Hizmetler	1.203	1.374	1.451	14	5
Polis	1.010	907	1.032	-10	14
Cezaevi ve Denetimli Serbestlik	993	913	934	-8	2
Sosyal Güvenlik	350	615	735	75	20

Kaynak: Riksdagens Ombudsman 2016, 2017, ve 2018 Yıllık Raporu, Stockholm

Tabloda veriler incelendiğinde en çok şikayet başvurusunun “sosyal hizmetler” ve güvenlik birimi “polis” konularında olduğu görülmektedir. Ülkemizle kıyaslandığında “güvenlik” ve “sosyal güvenlik” alanlarında iki ülkede de şikayet sayılarının yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak burada ülkemizde ve İsveç’te dava konularının ve içeriklerinin birbirinden farklı olabileceği unutulmamalıdır.

3.3.2. Performansa Dayalı Etkinlik

Ombudsmanlık kurumlarına başvuruda yıl içinde İsveç ve Türkiye’de sonuçlandırılan dosya sayısının büyük önem taşıdığı bilinmektedir. Söz konusu dosya sürelerinin uzaması hem adalet duygusunda zedelenmeye hem de ilgili ombudsmanlık kurumunun itibarına olumsuz etkiye yol açabilmektedir.

Türkiye’de son 3 yıl içerisinde başvuru sayısı ve devreden dosya sayısına ilişkin tablo aşağıdaki gibidir.

Yıl	Dosya Sayısı	Sonuçlandırılan Dosya Sayısı	Devreden Dosya Sayısı	Sonuçlandırma Oranı(%)
2016	6.496	4.819	1.677	74
2017	18.808	14.746	4.062	78
2018	21.647	17.615	4.032	81

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2016, 2017 ve 2018 Yıllık Raporu, TBMM, Ankara

Türkiye’de dosyaların sonuçlandırılma oranı yıllar itibariyle artış göstermiş ve olumlu bulunmuştur. Söz konusu süreçte dosyaların incelenmesinde personel sayısı ve dosyalar ile ilgili bilgi/belge süreci önem arz etmektedir. Kurumsal yapının tam oturmuş olması ve geri dönüşlerin hızlı olması sürece katkı sağlamaktadır. Ülkemizde dosya sonuçlandırma performansının iyi olduğu görülse de %90 ve üzerinde bir oran istenilir seviye olarak kabul edilmelidir.

Yıl	Dosya Sayısı	Sonuçlandırılan Dosya Sayısı	Devreden Dosya Sayısı	Sonuçlandırma Oranı(%)
2016	7.928	7.885	43	99
2017	8.604	8.364	240	97
2018	8.826	8.564	262	97

Kaynak: Riksdagens Ombudsman 2016, 2017, ve 2018 Yıllık Raporu, Stockholm

İsveç’te son 2017 yılında itibaren sonuçlandırma oranında mütevazı düzeyde gerileme yaşandığı görülmektedir. Ancak sonuçlandırma oranlarının %95’in

üzerinde olması kurumun yıllık performansının çok iyi seviyede olduğunu göstermektedir. Ayrıca kurumsal yapının tam olarak oturması da söz konusu sürece olumlu olarak yansımaktadır.

3.2.2. İdarenin Kararlara Uymasında Etkinlik

Ombudsmanlık kurumlarının tavsiye niteliğinde olan kararlarının uygulanmaya konulması ve dikkate alınması oldukça önemli bir husustur. Şöyle ki söz konusu kurumların aldığı kararların bağlayıcılığının bulunmaması, kendisini mahkeme yerine koymama anlayışından kaynaklanmaktadır. Ancak ortaya çıkan hukuki anlaşmazlıkların ve mağduriyetlerin çözümünde tavsiyeler uyma anlayışı, kurumun itibarını artırmakta ve ombudsmanın arabuluculuk faaliyetinin önemini vurgulamaktadır. Ülkemizde kamu denetçiliği kurumunun kurulmasından bu yana aldığı kararların tamamına uyulmadığı görülse de “tavsiyelere uyma” oranının son yıllarda artması olumlu gelişme olarak tanımlanabilir.

Ombudsmanlıklar yargı kurumlarının aksine tavsiye kararı vermektedir. Yapılan detaylı inceleme sonucunda hukuk ve hakkaniyete göre vatandaş lehine verdikleri kararlarını, kararların niteliği ve saygınlıkları ile kamuoyu baskısıyla ve en önemlisi Parlamentonun desteği ve takibiyle uygulatmaktadır. İdareler her ne kadar verilen bu tavsiye kararlarına uymak konusunda tereddüt içine girseler de sonuçta iyi araştırılmış, hukuka ve hakkaniyete uygun bu kararları uyguladılar (KDK, 2018 Yıllık Raporu: 19).

Aşağıda verilen tabloda son 5 yılda uyma oranları görülmektedir.

Uyum Oranları(%)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	20	39	37	42	65	70

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu, TBMM, Ankara

Görüldüğü üzere uyum oranları son yıllarda istikrarlı şekilde artış göstermiştir. Söz konusu durumda kamu denetçiliği kurumumuzun etkinliğinin artması ve ombudsmanlık bilincinin yerleşmesi olumlu birer husus olarak görülmüştür.

İsveç ombudsmanlık kurumunun ise yıllık olarak “tavsiye uyum oranı” adı altında herhangi bir istatistiği bulunmamaktadır. İsveç ombudsmanlarının verdiği tavsiye kararlarının tamamına yakınının uygulamaya konulduğu ve kurumun etkinliğinin üst düzeyde olduğu bilinmektedir.

3.3.2. Hukukun Üstünlüğü Olarak Etkinlik

Ombudsmanlık kurumlarının faaliyeti ve kuruluş felsefesinde idarenin vatandaşlar üzerinde yarattığı mağduriyetlerin çözümü, yargı aşamasından önce söz konusu şikayetlerin giderilmesi ve yargı makamlarının iş yükünü hafifletmek gibi çok sayıda görüş bulunmaktadır. Bu noktada kuruma yapılan başvuruların niteliği ve hukuki zeminde yaşanabilecek sorunlar önemli hususlardır. Özellikle ülkemizde 2017 ve 2018 yıllarında yapılan başvuru sayısındaki artmasında, idarenin vatandaşlar üzerinde yarattığı mağduriyetlerin arttığı, adaletli ve hakkaniyetli kararlardan uzaklaşıldığı görülmektedir. Kamu idarelerinin uygulamalarında bazı hoşnutsuzlukların olması ve her kararda tam memnuniyetin gerçekleşmemesi muhtemel olmakla birlikte söz konusu uygulamalara bağlı olarak şikayet/mağduriyetlerin artması, hukuki itibarın zayıflamasına neden olmaktadır.

İsveç ombudsmanlık kurumunun başvuru sayıları incelendiğinde önceki yıllara kıyasla hak ihlallerine yönelik şikayetlerin fazlaca değişim göstermediği görülmektedir. Ombudsmanlık kurumuna başvuruların yıllar itibarıyla arttığı görülse de son 5 yılda dosya sayısının yaklaşık 7.000 ile 9.000 arasında olması, gelen şikayetlerin ve mağduriyetlerin fazlaca değişmeyen bir hukuki süreçten oluştuğunu göstermektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yönetim kavramının ortaya çıkışından bu yana tüm vatandaşlar tarafından istenilen ve beklenen “iyi yönetim” ve “adil yönetim” kavramları, yönetim sistemlerinin gelişimi ve büyümesiyle daha da önemli hale gelmiştir. Yöneticilerin genişleyen bu kamu ve devlet yapısının tamamına hizmet verme noktasında eksikliklerinin ortaya çıkması, yönetim anlayışının sorgulanmasına, vatandaşların çözüm beklentilerinin artmasına yol açmıştır.

18 yy.ın ilk zamanlarında İsveç'te ortaya çıkan ve amacı idarenin uygulamalarının yarattığı haksızlıkları gidermek ve arabuluculuk faaliyetlerini yürütmek ombudsmanlık kurumunun, sonraki dönemlerde hızlıca yayıldığı ve günümüzde tüm dünyada önemli hale geldiği görülmektedir.

Ülkemizde kamu denetçiliği kurumuna yönelik akademik olarak çalışmaların 1970’li yıllarda başladığı ve daha sonra üniversitelerin de katkılarıyla 1982 Anayasasında gündeme geldiği bilinmektedir. Bu süreçten sonra 2000-2010 yılları arasında kanun tasarısı olarak gündeme gelen ve yasalaşmayan kamu denetçiliği kurumu, 2010 yılında Anayasa değişikliği(halk oylaması ile) ile kabul edilmiş, 2012 yılında kanun ile kurulmuş ve 2013 yılından itibaren de faaliyetlerine başlamıştır

Ombudsmanlık kurumlarının hem vatandaşlar açısından hem de yönetimin şeffaflığı açısından büyük önemi bulunmaktadır. Bireylerin hak arama, adalet gibi kavramlarını yasal zeminde savunabilmeleri ve yönetime olan güvenlerini sağlamlaştırmaları bakımından ombudsmanlık kurumunun ilgili idareye tavsiyeleri önem arz etmektedir. Bunun yanı sıra demokratik ülkeler için zorunlu hale gelen söz konusu kurumun vatandaşların demokrasi kültürüne olan inancını da sağlamlaştırdığı görülmektedir. İdare açısından incelendiğinde, kurum kültürünün gelişmesi, idari disiplinin sağlanması, keyfi uygulamalardan kaçınılması ve en önemlisi şeffaflık çerçevesinde sürecin yönetilmesi gibi hususlar önemli hale gelmektedir.

Mevcut denetim mekanizmalarının eksikliklerini gidermeye çalışan ve vatandaşların adalet duygusunu güçlendirmeyi amaçlayan ombudsmanlık kurumları ülkelerin yönetim yapısına göre şekillenmiş olup çok sayıda türü ortaya çıkmıştır.

Bazı ülkelerde askeri kuruluşlar ve yargı kuruluşları da söz konusu denetime tabi olmakla birlikte bazı ülkelerde ise kapsamı daha dar tutulmaktadır.

Ombudsmanlık kurumlarında en önemli hususlarda biri de ulaşılabilirlik meselesidir. Vatandaşların şikayetlerini kolayca ve ücretsiz bir biçimde gerçekleştirebilmeleri gerekmektedir. Bu suretle yargı sürecinde yaşanan sıkıntılar ve vatandaşların maliyetleri üstlenmesi gibi zorluklar aşılabilmektedir. Ayrıca davanın kapsamına göre yargı sürecinin uzaması, ombudsmanlık kurumunun daha hızlı sonuca ulaştırması da bir diğer avantaj olarak görülmektedir. İsveç'te ombudsmanlık kurumunun gerekli gördüğü durumda resen harekete geçme yetkisi bulunmakla birlikte ülkemizde ombudsmanların böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

Ombudsmanlık kurumlarının yapısı gereği yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Söz konusu durumda alacağı kararların bağlayıcılığı bulunmasa da yıllık raporların parlamento ile paylaşılması ve kamuoyu desteğini arkasına alması tavsiye kararlarının uygulanmasında önemli bir baskı yaratmaktadır. Ülkemizde ombudsmanların soruşturma, ceza gibi yetkileri bulunmamakla birlikte İsveç ombudsmanının bu yetkileri bulunmaktadır.

Çalışmamızda İsveç ve Türkiye ombudsmanlık kurumlarının değerlendirme sonuçları(sonuç türleri ve en çok şikayet alan konular), performans gelişimi(dosya sayıları), idarenin karar uygulama etkinliği(tavsiyelere uyum) ve hukukun üstünlüğü(şikayet sayıları) konularında mevcut veriler üzerinden karşılaştırmalı değerlendirilmesi yapılmıştır.

İsveç gibi ombudsmanlık kurumu ile çok önceden tanışan ülkelere kurumsal yapı tam olarak oturmuş ve ombudsman kararlarının önemi anlaşılmıştır. Değerlendirme sonuçlarına göre en çok şikayet alan konuların ülkelere göre farklılık göstermesi muhtemeldir. Söz konusu şikayetin türü, ülkede var olan idari eksikliklerden kaynaklanmaktadır. İsveç ve Türkiye'de en çok şikayet edilen konular arasında sosyal güvenlik hizmetleri yer almaktadır. Bunun dışına ülkemizde kamu personeli rejimine yönelik çok sayıda şikayet başvurusu bulunmakla birlikte, İsveç'te sosyal hizmetler konusunda önemli sayıda şikayetler alınmıştır.

Performans gelişimine baktığımızda ise dosyaların faaliyet yılı içerisinde sonuçlandırılması önemli olarak görülmektedir. Ombudsmanlık müessesesinin özelliklerinden biri olan ve yargı süreci yerine tercih edilen "hızlı neticelendirme" hususu bu noktada devreye girmektedir. Son 3 yılda Türkiye'de sonuçlandırma oranı(neticelenen başvuru/toplam başvuru) %70-%80 aralığında değişmekle birlikte

İsveç'te bu oran %97'lerin üzerine çıkmıştır. Söz konusu oranları kıyasladığımızda ülkemizde de %90 seviyelerine ulaşılması olumlu karşılanacaktır.

Ombudsmanlık kurumunun kararlarında bağlayıcılık bulunmasa da tavsiyelerine uyum oranı oldukça önemli görülmektedir. Tavsiyelerin uygulanması hem yargı sürecindeki yükün hafiflemesine hem de ombudsmanlık kurumuna güvenin artmasına katkı sağlamaktadır. Ülkemizde tavsiyelere uyum oranı 2013 yılında %20 gibi çok düşük rakamlarda olsa da 2018 yılında %75'e ulaşmıştır. Bu noktada tavsiyelere uyma oranının %100' yakın olması istenilen bir durum olarak görülmektedir. Nitekim ombudsmanlık kurumları söz konusu dosya üzerinde detaylı çalışmalar yapmakta ve mağduriyetlerin giderilmesini amaçlamaktadır. İsveç ombudsmanlık kurumunda tavsiyelerinin tamamına yakınına uyulması, idarenin ombudsmanlık kurumuna güveninin arttığını ve işleyiş mekanizmasını çalıştırdığını göstermektedir.

Son olarak hukukun üstünlüğü bağlamında İsveç ve Türkiye ombudsmanlık kurumları karşılaştırıldığında şikayet sayılarındaki artış üzerinde durulmuştur. Ombudsmanlık kurumlarına belirli sayıda şikayetler gelmekle birlikte söz konusu şikayetlerde önemli artışların yaşanması, idarenin uygulamalarındaki değişiklik ya da mağduriyetlerin yaşandığını göstermektedir. Nitekim Türkiye'de 2017 yılına kadar şikayet sayılarında fazlaca bir değişim yaşanmazken, 2017 ve 2018 yıllarında yaşanan artışın oldukça fazla olduğu görülmektedir. Söz konusu dosyalarda "gönderme kararı" ve "incelenemezlik kararı" sayıları yoğunlukta olsa bile diğer bazı karar türlerinde yaşanan artış görüşümüzü doğrular niteliktedir. İsveç ombudsmanlık kurumunda şikayet sayıları incelendiğinde önceki dönemlere yakın seviyede olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak ülkemizde geç de olsa faaliyete geçen Kamu Denetçiliği Kurumunun öneminin anlaşılması, idarenin söz konusu kurumdan gelen tavsiyelerin uygulanması hususunda bilinçlenmesi ve vatandaşların ombudsmanlık kurumuna inancının artması noktasında çalışmalar yapılması önemli hale gelmektedir.

KAYNAKÇA

A-BASILI KAYNAKLAR

- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İ.Ü. Rektörlük Yayınları, Yayın No: 4343, İstanbul.
- Akıncı, M. (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Akyel R. , Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 19, Sayı 3, 2010, ss. 1-22.
- Arı, S.(2014). *Dünya’ da Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Karşılaştırması Yüksek Lisans Tezi.*
- Arklan, Ü. (2006), *Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi, C.4, S.3, ss.19.*
- Arslan, M. (2014), *Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi -Sosyal Bilimler Enstitüsü.*
- Atay, C. (1997). *Devlet Yönetim ve Denetim.* Bursa: Marmara Kitabevi.
- Avşar, B. Zakir (2000), *Ombudsman (Kamu Hakemi), Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara.*
- Avşar, B. Zakir (2012), *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Hayat Yayın Grubu, İstanbul.*
- Babüroğlu, O., Hatipoğlu, N. (1997). “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği”. *Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği* : ss. 9-57, 37-44, 40-41-42.
- Bahadır, O. (2010). “Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, (1) ss. 363-384.*
- Çağdaş, T.(2017) *Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de 6328 Sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”nun Düzenlenmesi, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 4 (2), Güz 2017; ss.83-107.*

- Çıtır, H. (1987). Yönetmel Denetim Anlayışı ve Örgütlenmesi, Kamu Yönetimi Uzmanlık Tezi, Ankara: TODAİE ss.57.
- Demirkan, U.(1977): Kamusal Mali Denetim, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No:172 ss. 3.
- Doğan, K.(2016)Türkiye’de Ombudsmanı: Yapısal Kurumlar ve İşlevsel Yönleri. Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, 2016, 1.
- EKLUNDH, C. , “Ombudsman”, Hukuk Kurultayı 2000, Ankara Barosu Yayını, Ankara, 2000, C:4, Bildiri:3.
- Erdoğmuş, O. (2006). *Kamu Yönetiminde İdari Ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara SBE.
- Erhürman, T. (1998). "Ombudsman", Amme İdare Dergisi, Cilt 3 , Sayı 3, Eylül, ss. 87-102.
- Erhürman, T. (2000), "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, 49 (1), ss.155-180.
- Eryılmaz, B. (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 4, Aralık, Ankara, ss. 81-106.
- Eryılmaz B. Biricikoğlu H. (2011) Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik Cilt: 4 Sayı: 1 s.24.
- Eryılmaz, B. (2012). Kamu Yönetimi. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2014). Kamu Yönetimi, Düşünceler – Yapılar – Fonksiyonlar – Politikalar. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Fendoğlu, H.T. (2010). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)”. Stratejik Düşünce Enstitüsü, ss.1-20.
- Fendoğlu, H. T. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Gökçe, A. F. (2012). “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. C.17, S.2, ss.203-227.
- Gökçe, A. F. (2013), Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi, KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı, ss.10.
- Gözübüyük, Ş. (1989). Yönetim Hukuku. Ankara: Sevinç Matbaası

- Gişi, S. (2017), Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Ombudsman Üzerine Bir İnceleme, Sayı 2017/2, ss.5-6.
- Gişi, S. (2017), Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Ombudsman Üzerine Bir İnceleme, Sayı 2017/2, ss.13-14.
- Işır, T. (2004), Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Gazi Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karcı, Ş. Mert(2015), Ombudsman Tavsiye Kararları Ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu, Sayı 2015/2, ss.42.
- Karcı, Ş. Mert (2016), Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kestane, D. (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”. Maliye Dergisi, (151) ss. 128-152.
- Kılavuz, R., Yılmaz, A., İzci, F. (2003). “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (4) ss. 49-68.
- Köse, H. Ö. (1999). “Denetim ve Demokrasi”. Sayıştay Dergisi. (33) ss. 62-85.
- Öner, A. Haydar (1996), Ombudsmanlık Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması, Bayburt Valiliği Yayınları, Bayburt.
- Özden, K. (2010). Ombudsman. Ankara: Seçkin Yayıncılık. ss.40.
- Özden, K. Gündoğan, E. (2000). Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları, Türkiye Günlüğü, ss. 50.
- Parlak, B., Doğan, K. C., (2015). Kamu Yönetiminde Denetim, Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Pickl, V. J. (1986), “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, T.Ergun(Çeviren), Amme İdaresi Dergisi, 19(4).
- Saygın, E. (2008). “Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme”. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (XII): ss.1045-1072.
- Sayıştay (2000). Performans ve Risk Denetim Terimleri, , Ankara: Sayıştay.
- Sevinç, İ. (2015), Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği, Sayı 2015/4, ss.102-112.

- Sezen, S. (2001), "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm - Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, 4, (34), ss.79-81.
- Şahin, R. (2010). Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 468 ss. 133.
- Şahin, M. Serkan (2015), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara.
- Tan, T. ve Gözübüyük, Ş. (2001). *İdare Hukuku, Cilt 1 Genel Esaslar*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2. Baskı.
- Tural, E. (2014), *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınları, Ankara.
- Usta, H . "Türkiye’de Kamu Yönetimi Ve Kamu Yönetimin Denetimi". *Denetişim* (2014/4): ss.64.
- Ünal, F.(2016) *Kamu Yönetiminin Denetimi Anlayışında Dönüşüm ve Ombudsmanlık Kurumu*, Sayı, ss. 628.
- Yılman, B. (2017), *Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler Ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ömer Halisdemir Üniversitesi -Sosyal Bilimler Enstitüsü.

B- İNTERNET KAYNAKLARI

- <https://www.jo.se/en/About-JO/History/> (Erişim Tarihi:25/01/2019)
- <https://www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentary-agency/>(Erişim Tarihi:23/01/2019)
- <https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/index.html/>(Erişim Tarihi:20/01/2019)
- www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=88 (Erişim Tarihi:13/01/2019)
<https://www.tide.org.tr/page/26/Ic-Denetimin-Tanimi/>(Erişim Tarihi: 02/03/2019)

C- RAPORLAR

- Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu* (Erişim Tarihi: 05.05.2019)
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf>
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu* (Erişim Tarihi: 07.05.2019)

<https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2018/03/2017-y%C4%B1l%C4%B1-y%C4%B1ll%C4%B1k-faaliyet-raporu.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu (Erişim Tarihi: 10.05.2019)
https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html

D- MEVZUAT

KDKK-6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Erişim Tarihi: 15/03/2019) <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Erişim Tarihi: 15/02/2019)
<https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/1.5.6328.pdf>

Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Karar Sayısı:2018/30479-Tarihi:15/7/2018
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf> (Erişim Tarihi: 06.03.2019)

T.C. Anayasası(1982) https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf
 (Erişim Tarihi: 01.02.2019)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (Erişim Tarihi: 03.02.2019)

TBMM İç Tüzüğü <https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf> (Erişim Tarihi: 03.02.2019)

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf> (Erişim Tarihi: 11/02/2019)

Riksdagens Ombudsman Talimatlar Yasası, 1986:765
<https://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions/> (Erişim Tarihi: 29/01/2019)

ÖZGEÇMİŞ

Mehmet Acan, 1990 yılında Hatay'da doğdu. 2007 yılında Gaziantep Hasan Süzer Lisesinden mezun oldu. 2009-2013 yılları arasında Çukurova Üniversitesi Ekonometri bölümünü tamamladı. 2016 yılında Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde mevcut Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans yapmaya hak kazandı Bunun yanı sıra 2014 yılından bu yana Vakıfbank bünyesinde Uzman unvanı ile çalışmaktadır.

VITAE

Mehmet Acan was born in 1990 in Hatay. In 2007, he graduated from Gaziantep Hasan Süzer High School. Between 2009 and 2013, he completed the Department of Econometrics at Çukurova University. In 2016, he received his master's degree in Political Science and Public Administration from the Social Sciences Institute of Gaziantep University.