



**T.C.  
GAZI ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK  
LİSANS  
TEZİ**

**KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE  
OMBUDSMANLIK: TÜRKİYE – KIRGIZİSTAN  
KARŞILAŞTIRMASI**

**SHOKHRUKH ISKANDAROV**

**SIYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**ARALIK 2017**



**KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE OMBUDSMANLIK:  
TÜRKİYE – KIRGIZİSTAN KARŞILAŞTIRMASI**

**Shokhrukh ISKANDAROV**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**ARALIK 2017**

## Kabul ve Onay

Shokhrukh ISKANDAROV tarafından hazırlanan “Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsmanlık: Türkiye – Kırgızistan Karşılaştırması” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Gazi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

**Danışman / Başkan:** Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

**Üye:** Doç. Dr. Hasan YAYLI

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kırıkkale Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

**Üye:** Yrd. Doç. Dr. Yusuf PUSTU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Tez Savunma Tarihi: 14.12.2017

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof. Dr. Hilmi ÜNSAL

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler 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.



Shokhrux ISKANDAROV

14.12.2017

**KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDE OMBUDSMANLIK:  
TÜRKİYE – KIRGIZİSTAN KARŞILAŞTIRMASI**

Yüksek Lisans Tezi

Shokhrukh ISKANDAROV

GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Aralık 2017

**ÖZET**

Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren insan nüfusunun artması sonucu meydana gelen değişme ve gelişmelere paralel olarak artan devlet hizmetleri, toplumun devletten artan beklentileri, devlet-birey ilişkilerinde meydana gelen artışlar devletin büyümesine yol açmıştır. Bu büyümenin sonucunda devleti denetleyen mekanizmalar yetersiz kalmıştır. Böylece yönetim bilimcileri denetim mekanizmasını nasıl güçlendireceklerine ilişkin farklı arayışlara girişmişlerdir. Arayışlar sonucunda dikkatleri temelleri İsveç'te atılan Ombudsmanlık Kurumuna çevirmişlerdir. Devletlerin toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, bürokratik yapıyı denetlemek, bireysel şikâyetleri incelemek için ortaya çıkan ombudsman her ülkenin kendine özgü toplumsal, siyasal, kültürel ve idari koşullarına göre değişik biçimlerde yapılandırılmıştır. Günümüzde Ombudsmanlık Kurumu dünyanın pek çok ülkesinde uygulanmakta ve yayılmaya devam etmektedir. Ombudsmanlık Kurumu doğrultusunda hazırlanan bu çalışmada, kamu yönetiminin denetim mekanizmaları ele alınarak Ombudsmanlık Kurumunun tarihsel arka planı, özellikleri ve faaliyet alanı incelenecektir. Ardından da Türkiye ile Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumları değerlendirilerek karşılaştırılmaları yapılacaktır.

Bilim Kodu : 1116

Anahtar Kelimeler : Denetim, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye, Kırgızistan.

Sayfa Adedi : 181

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

**THE PRACTICES OF OMBUDSMAN IN AUDITING PUBLIC  
ADMINISTRATION: TURKEY – KYRGYZSTAN COMPARISON**

M. Sc. Thesis

Shokhrukh ISKANDAROV

GAZI UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF EDUCATIONAL SCIENCES

December 2017

**ABSTRACT**

Especially from the second half of the 20th century government services increasing parallel with the changes and developments occurring as a result of the escalation of human population, increasing expectation of communities from the government and increasing relations between the government and individuals have led to growth of the government. As a result of this growth, mechanisms which control government have become inadequate. So management scientists have started to look for different ways on how to improve the control mechanisms. After some research they shifted their focus on Ombudsman Organization, which was pioneered by Sweden. This mechanism emerged with the purpose for the government to improve human rights in accordance with developments in society, to monitor bureaucratic structures, to examine personal complaints in different ways within the social, political, cultural and administrative characteristics of the country itself. Nowadays this institution has been used in almost every country all over the world and it is spreading day by day. In this study I will be analyzing the historical development, features and field of activity of the ombudsman in general. I will also be making some analysis by discussing control mechanism of public administration. After that I will make a comparative analysis of how the ombudsman functions in both Turkey and Kyrgyzstan by the evaluation of these institutions, which will lead to the conclusion of my work.

Science Code : 1116

Key Words : Auditing, Ombudsman, Institution of Ombudsman, Turkey, Kyrgyzstan.

Page Number : 181

Supervisor : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

## TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans eğitiminin başlaması ile bitimine kadarki süreçte yoğun çalışmasına rağmen benim tez danışmanım olmayı kabul eden ve bana her türlü yardımı esirgemeyen, maddi ve manevi her konuda yanına giderek yardım istemem halinde hiç gecikmeden yardıma koşan değerli danışman hocam Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER'e teşekkürlerimi bir borç bilirim. Yine babamın, annemin ve kardeşlerimin bana gösterdikleri güvenden ve vermiş oldukları maddi ve manevi destekten dolayı, bununla birlikte göstermiş oldukları anlayış ve sabırdan ötürü sonsuz teşekkürlerimi sunarım.





## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR .....	vi
İÇİNDEKİLER .....	vii
1. GİRİŞ .....	1
2. YÖNETİMDE DENETİM VE DENETİM TÜRLERİ .....	5
2.1. Kavramsal Çerçeve.....	5
2.1.1. Kamu Kavramı.....	5
2.1.2. Yönetim Kavramı.....	5
2.1.3. Kamu Yönetimi Kavramı.....	7
2.1.4. Bürokrasi Kavramı.....	8
2.1.5. Kamu Hizmeti Kavramı .....	9
2.1.6. Hesap Verebilirlik Kavramı.....	10
2.1.7. Halkla İlişkiler Kavramı .....	10
2.2. Denetim.....	11
2.2.1. Denetimin Tanımı .....	12
2.2.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi .....	15
2.2.3. Denetimin İlkeleri .....	18
2.2.3.1. Bağımsızlık İlkesi .....	18
2.2.3.2. Yasallık İlkesi .....	19
2.2.3.3. Nesnellik İlkesi.....	20
2.2.3.4. Dürüstlük İlkesi.....	20
2.3. Yönetimde Denetim Türleri.....	21
2.3.1. İdari Denetim .....	22
2.3.1.1. Hiyerarşik Denetim .....	22
2.3.1.2. Vesayet Denetimi .....	23
2.3.2. Siyasi Denetim .....	24
2.3.2.1. Soru.....	25
2.3.2.2. Genel Görüşme .....	26
2.3.2.3. Meclis Araştırması .....	27
2.3.2.4. Meclis Soruşturması.....	28

2.3.2.5. Gensoru .....	29
2.3.3. Yargı Denetimi .....	30
2.3.3.1. Yargı Birliği Sistemi.....	31
2.3.3.2. Yargı Ayrılığı Sistemi.....	31
2.3.4. Ombudsman Denetimi.....	32
2.3.5. Kamuoyu Denetimi .....	34
<b>3. OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU .....</b>	<b>37</b>
3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı.....	37
3.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi.....	41
3.3. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri, Statüsü, Görev ve Yetkileri.....	46
3.3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri .....	46
3.3.2. Ombudsmanlık Kurumunun Statüsü .....	49
3.3.3. Ombudsmanlık Kurumunun Görev ve Yetkileri.....	51
3.4. Ombudsmanlık Kurumunun Türleri.....	53
3.4.1. İnsan Hakları Ombudsmanı .....	54
3.4.2. Mahalli İdareler Ombudsmanı .....	55
3.4.3. Askeri Ombudsmanlar .....	56
3.4.4. Çocuk Hakları Ombudsmanı.....	57
3.4.5. Özel Sektör Ombudsmanı .....	58
3.4.6. Sağlık Ombudsmanı.....	58
3.4.7. Uluslararası veya Uluslar-üstü Düzeydeki Ombudsmanlar .....	59
3.5. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları.....	60
3.5.1. İsveç Ombudsmanı.....	61
3.5.2. Fransa Ombudsmanı .....	64
3.5.3. İngiltere Ombudsmanı.....	65
3.5.4. Finlandiya Ombudsmanı.....	67
3.5.5. Rusya Federasyonu Ombudsmanı .....	68
3.5.6. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ombudsmanı .....	70
<b>4. TÜRKİYE İLE KIRGIZİSTAN OMBUDSMANLIK KURUMLARI VE</b>	
<b>KARŞILAŞTIRMASI.....</b>	<b>73</b>
4.1. Türkiye’de (Ombudsmanlık) Kamu Denetçiliği Kurumu .....	74
4.1.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzer Kurumlar .....	75
4.1.1.1. Cumhuriyet Öncesi Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzer Kurumlar .....	75
4.1.1.1.1. Kadıaskerlik (Kazasker) Teşkilatı .....	75

4.1.1.1.2. Şeyhülislamlık Teşkilatı .....	76
4.1.1.1.3. Ahilik Teşkilatı.....	77
4.1.1.1.4. Divan-ı Hümayun Teşkilatı.....	79
4.1.1.2. Cumhuriyet Dönemi Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzer Kurumlar .....	80
4.1.1.2.1. Devlet Denetleme Kurulu.....	81
4.1.1.2.2. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.....	82
4.1.1.2.3. TBMM Dilekçe Komisyonu .....	85
4.1.1.2.4. Ekonomik ve Sosyal Konsey .....	87
4.1.2 Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulmasına Yönelik Yapılan Çalışmalar .....	89
4.1.2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi .....	89
4.1.2.2. TODAİE’nin Kamu Yönetimi Araştırma Raporu .....	90
4.1.2.3. Türk Sanayici ve İşadamları Derneğinin Çalışmaları .....	91
4.1.2.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumuna İlişkin Çalışmalar .....	92
4.1.2.5. Bayburt Valiliğinin Çalışması .....	93
4.1.2.6. Mevzuat Çalışmalarında Kamu Denetçiliği Kurumu .....	94
4.1.2.6.1. 5521 ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu .....	94
4.1.2.6.2. 5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halk Oylaması .....	98
4.1.3. 6328 Sayılı Kanun ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu .....	100
4.1.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Amaç ve Kapsamı .....	101
4.1.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kuruluşu ve Görevleri.....	101
4.1.3.3. Kamu Denetçilerinin Görevleri ve Çalışma İlkeleri .....	102
4.1.3.4. Kamu Denetçilerinin Nitelikleri, Seçilmeleri ve Görev Süreleri.....	104
4.1.3.5. Kamu Denetçilerinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı.....	106
4.1.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru ve Yapılacak İşlemler .....	107
4.1.3.6.1. Kuruma Yapılacak Başvuru ve Usulü .....	107
4.1.3.6.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Yetkileri .....	109
4.1.3.7. Kurum Personeline İlişkin Hükümler .....	110
4.1.3.8. Kamu Denetçiliği Kurumunun Bütçesi, Yasakları ve Kadroları ....	111
4.2. Kırgızistan’da (Akıykatçı) Ombudsmanlık Kurumu.....	113
4.2.1. Kırgızistan’ın İdari Yapısı .....	114
4.2.2. Kırgızistan’ın Demokrasi Süreci .....	116
4.2.3. Kırgızistan’da Temel Hak ve Özgürlükler .....	119
4.2.4. Kırgızistan Ombudsmanlık (Akıykatçı) Kurumunun Oluşturulmasına Yönelik Yapılan Çalışmalar .....	122

4.2.5. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun Yasama, Yürütme ve Yargı ile İlişkisi .....	125
4.2.5.1. Yasama Organı ile İlişkisi.....	126
4.2.5.2. Yürütme Organı ile İlişkisi.....	126
4.2.5.3. Yargı Organı ile İlişkisi .....	127
4.2.6. 136 Sayılı Kanun ve Kırgızistan'da Ombudsmanlık Kurumu .....	128
4.2.6.1. Kurumun Kapsam ve Amacı.....	130
4.2.6.2. Ombudsmanın Niteliği, Adalık Süreci ve Seçimi .....	131
4.2.6.3. Hukuki Statüsü.....	132
4.2.6.4. Görevden Alınması ve Görev Süresi Dolmadan Görevine Son Verilmesi .....	134
4.2.6.5. Yetkileri.....	135
4.2.6.5.1. Kanunların Geliştirilmesinin Teşvikine Yönelik Yetkileri.....	136
4.2.6.5.2. Uluslararası İşbirliğinin Geliştirilmesine ve Teşvikine Yönelik Yetkileri .....	137
4.2.6.6. Sorumlulukları .....	138
4.2.6.7. Kuruma Başvuru ve Şikâyetlerin İnceleme ve Araştırma Usulü ....	139
4.2.6.8. Raporları.....	141
4.2.6.9. Kamu Kurumlarının ve Personelinin Ombudsmanlık Kurumuna Karşı Sorumlulukları.....	142
4.2.6.10. Ombudsmanlık Ofisi.....	143
4.2.6.11. Kurumun Bütçesi .....	144
4.3. Türkiye ve Kırgızistan'ın Ombudsmanlık Kurumlarının Karşılaştırması .	145
4.3.1. Kanunların Düzeni Bakımından Karşılaştırması .....	147
4.3.2. Nitelikleri, Adaylık Süreci ve Seçimi Bakımından Karşılaştırması .....	147
4.3.3. Hukuki Statüleri ve Görevden Alınmaları Bakımından Karşılaştırması .....	150
4.3.4. Görev Süreleri Bakımından Karşılaştırması.....	152
4.3.5. Görev, Yetki ve Sorumlulukları Bakımından Karşılaştırması.....	153
4.3.6. Başvuru ve Şikâyetleri İnceleme ile Araştırma Usulü Bakımından Karşılaştırması .....	156
4.3.7. Raporları ve Kurum Personeli Bakımından Karşılaştırması.....	158
4.3.8. Bütçeleri Bakımından Karşılaştırılması .....	162
5. SONUÇ.....	165
KAYNAKÇA .....	173
ÖZGEÇMİŞ.....	181

## KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

<b>Kısaltmalar</b>	<b>Açıklamalar</b>
<b>BDT</b>	Bağımsız Devletler Topluluğu
<b>CHP</b>	Cumhuriyet Halk Partisi
<b>DDK</b>	Devlet Denetleme Kurulu
<b>DPT</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>İHİK</b>	İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
<b>KAYA</b>	Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
<b>K.C.</b>	Kırgızistan Cumhuriyeti
<b>KDK</b>	Kamu Denetçiliği Kurumu
<b>KKTC</b>	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
<b>Md.</b>	Madde
<b>M.Ö.</b>	Milattan Önce
<b>OECD</b>	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
<b>SSCB</b>	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
<b>STK</b>	Sivil Toplum Kuruluşu
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>T.C.</b>	Türkiye Cumhuriyeti
<b>TDK</b>	Türk Dil Kurumu
<b>TODAİE</b>	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TÜSİAD</b>	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
<b>vb.</b>	ve benzeri
<b>vs.</b>	vesaire



## 1. GİRİŞ

Gelişen ve büyüyen devlet karşısında gün geçtikçe idarenin kimi zaman yanlış, kimi zaman da yavaş ve işlerin eksik yürütülmesinden dolayı vatandaşlar zarara uğramaya başlamıştır. Vatandaşların devletten artan beklentileri bu sorunları daha da arttırmış ve devlet-birey arasında artan sorunların çözümüne ilişkin klasik denetleme mekanizmaları yetersiz kalmıştır. Dolayısı ile modern devletlere karşı birey haklarını korumaya yönelik kurumlara ihtiyaç duyulmaya başlamıştır. Bu yetersizlikleri gidermeye yönelik yönetim bilimcileri farklı arayışlar içerisine girişmişlerdir. Bu arayışlar sonucunda idare ile daha kolay bir şekilde karşılıklı olarak ilişki kurabilen, fazla ayrıntılı yapıya sahip olmayan, hızlı sonuçlar alabilen, daha kısa sürede bilgilere ulaşabilen, keyfi yönetim ile daha etkili mücadele edebilen ve tutarlı bir kuruluş olan Ombudsmanlık Kurumuna dikkatlerini çevirmişlerdir.

Dünya genelinde özellikle 19. ve 20. yüzyıllarda gelişme ve değişimler yaşanırken İskandinavya'nın İsveç devletinde Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuş ve kurumun iyi neticeler vermesi sonucunda diğer ülkelere de yavaş yavaş yayılmaya başlamış ve birçok devlet bu kurumu kendi siyasal sistemine adapte etmiştir. İsveç'ten sonra ilk olarak komşu ülkesi olan Finlandiya, Danimarka olmak üzere Kıta Avrupa'sına, Afrika, Asya, Amerika kıtalarına da yayılarak dünyanın pek çok ülkesinde bu kurum kurulmuş ve halen bazı devletlerin kurmaya yönelik çalışmaları da devam ettiği görülmektedir.

Ombudsman kelimesi İsveç dilinde temsilci, koruma görevlisi anlamına gelmektedir. Ombudsmanlık Kurumu genel olarak, idareye karşı şikâyetçi olanların şikâyetlerini dinlemekte, inceleme yapmakta ve sonuçlarını rapor halinde meclise, ilgili makam ve kamuoyuna sunmaktadır. Ayrıca Ombudsmanlık Kurumu idarenin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını da ortaya çıkarmakta, nasıl düzeltmeleri gerektiği konusunda da tavsiye vermektedir. Klasik denetim mekanizmalarına ilave olarak, vatandaşların haklarını korunmasını ve iyi işleyen idarenin gerçekleştirilmesi bakımından bir garanti kurumu niteliğinde de görev yapmaktadır. Bu şekilde Ombudsmanlık Kurumu klasik denetim mekanizmalarının aksine bireylerin tarafını tutan, bunlar adına idareyi sorgulayan, zorlanmadan her türlü bilgi ve belgelere ulaşabilen, elinde bulunan yetkilerle idarenin modern yönetim anlayışına uygun bir şekilde yapılanmasına yardımcı olan bir kuruluş olarak nitelendirilmektedir.

Parlamentonun bir denetim kolu olan ve geniş yetkilerle donatılmış olan Ombudsmanlık Kurumu, yaptırım gücünün olmamasına rağmen devletin denetim mekanizmasını güçlendirmektedir. Kamuoyuna raporlarının sunmasıyla resmi olmasa da bir yaptırım gücü elde etmektedir. Yani raporların kamuoyuna sunması idareye bir kamuoyu baskısı yaratmakta ve ilgili kurum kendi inisiyatifi ile aksayan yönlerini düzeltmeye çalışmaktadır. Böylece demokratik yönetimin ve insan haklarının gelişmesine önemli ölçüde katkıda bulunmaktadır. Ombudsmanlık uygulamaları ülkeden ülkeye göre farklı şekillerde yapılandırılabilir. Uygulandığı devletlerde farklı anayasal ve yasal düzenlemelere tabi tutularak devletin toplumsal, siyasal, idari yapılarına göre şekil aldığı da görülmektedir. Örneğin: Amerika Birleşik Devletlerinde, yaşlı, çocuk, sağlık, aile vs. hepsine tek tek atanan ve birbirlerinden bağımsız olan Ombudsmanlık Kurumları varken, Türkiye, Danimarka, Kırgızistan gibi ülkelerde ise hepsini kapsayan tek bir Ombudsmanlık Kurumu bulunmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumuna başvuru prosedürlerinin basitliği, hızlı ve masrafsız olması, bürokrasinin dışında ve her türlü etkiden uzak bir kuruluş olması nedeni ile de kurum pek çok ülke tarafından benimsenmiştir. Yetkileri devletin yasal düzenlemelerine göre değişmekle birlikte genel olarak idarenin faaliyetlerini denetleyen bir mekanizmadır. Ombudsmanlık Kurumunun temel görevi, insanların hak ve özgürlüklerini idare tarafından dışlanmasını veya beklenmedik bir gelişme karşısında koruması ve savunmasıdır. Ombudsmanlık Kurumu alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olarak da görülmektedir. Bağımsız bir üçüncü kişi, aralarında bir anlaşmazlık bulunan kişileri bir araya getirerek ortak bir karara varmaları için bir öneri sunmakta ve karşılıklı kabul sonucunda sorun mahkemeye gitmeden çözüme kavuşmaktadır. Bu da hem aralarında anlaşmazlık bulunan kişiler için hem de mahkemeler için iş yükünün hafiflemesine yardımcı olmaktadır. Ombudsman, bu tür konularla ilgilenerek aynı zamanda yönetimin de kalitesini arttırmakta ve idareyi denetleme yetkisi sayesinde denetim sürecinin daha da gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Bu bağlamda Ombudsmanlık Kurumunu, insan hak ve özgürlüklerini korumak ve geliştirmek, denetim mekanizmasına ek olarak onun gelişmesine katkıda bulunmak maksadı ile devlet tarafından kurulan bir resmi organ olarak tanımlamak mümkündür. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında yayılmaya başlayan bu kurum o günlerden bu yana çok önemi mesafeler kat etmiş ve gerçekten de idarenin denetim mekanizmasının güçlenmesine önemli katkılar sağlamıştır. Bu kapsamda ayrımcılıkla etkin mücadele etmiş



bir kurum olarak, eşitliğin sağlanması amacı ile oluşturulmuş Ombudsmanlık Kurumu, eşitlikçi bir kurum olarak da devletler nezdinde bilinmektedir.

Bu çalışmamızda kamu yönetiminin genel denetleme mekanizmalarını ortaya koyarak tanıtımını yapmak, ardından yargı dışı denetim aracı olan ombudsmanlık denetimini irdelemek ve Türkiye ile Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumlarının tarihsel gelişimi ile kurumsallaşma sürecini inceledikten sonra genel bir karşılaştırmasını yapmayı planlamaktayız.

Çalışmamızın temel amacı, Ombudsmanlık Kurumunun genel tanıtımı yapıldıktan sonra Türkiye ile Kırgızistan devletlerinin Ombudsmanlık Kurumlarını karşılaştırarak benzer ve farklı yönlerini tespit etmektir. Bir diğer amacı da Türkiye'nin ombudsmanlık sisteminin nasıl işlediğini ortaya koyarak Kırgızistan'da ne derecede uygulanabilirliğini teorik çerçevede açıklamaktır. Ayrıca tezimizin amaçlarından bir diğeri de toplumda pek çok kısmın bilmediği Ombudsmanlık Kurumunun tanınmasını sağlamak ve az da olsa bu kurumun gelişimine katkıda bulunmaktır.

Çalışmamızın önemine değinecek olursak, öncelikle Ombudsmanlık Kurumu hem Türkiye açısından hem de Kırgızistan açısından yeni uygulanmaya konulan bir denetleme mekanizmasıdır. Bu konu üzerine çok fazla çalışma yapılmamış olması ile beraber çalışmalar daha yeni yeni yapılmaya başlamıştır. Türkiye bakımından çalışmalar yapılmış olsa bile yeterli düzeyde değildir. Kırgızistan açısından ise bu konuya ilişkin araştırma çok az sayıda, hatta hiç yapılmamış diyebileceğimiz durumdadır. Zaten genel olarak Ombudsmanlık Kurumu ile ilgili çok az sayıda kitap ve makale bulunmaktadır dolayısı ile bu konuyu daha fazla araştırılması ve derlenmesi gerekmektedir. Çalışılan tezlere göz atacak olursak genel olarak Avrupa devletleri incelenmiş ya da Avrupa devletleri ile karşılaştırılmaları yapılmıştır. Ancak Türkiye ile Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumları birlikte tek çalışma halinde ele alınmamıştır. Bu yüzden çalışmamız konu bakımından ilk kez yapılacak bir çalışma olacaktır.

Çalışmamızın kapsam ve sınırlılıkları ise, genel bir denetim olgusu ele alınacak ve günümüzde bulunan denetim mekanizmaları açıklanacaktır. Daha sonra Ombudsmanlık Kurumunun genel bir tarihsel gelişimi, tanımı, özellikleri ve uygulanış biçimi incelenecektir. Ardından Türkiye ile Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumları değerlendirilerek genel bir karşılaştırması yapılacaktır.



## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. YÖNETİMDE DENETİM VE DENETİM TÜRLERİ

#### 2.1. Kavramsal Çerçeve

##### 2.1.1. Kamu Kavramı

Kamu kelimesi Türk Dil Kurumuna (TDK) göre; “hep, bütün ve ülkedeki halkın tamamı” olarak tanımlanmaktadır. İngilizcede ise kamu kelimesi “public” anlamına gelmektedir. Sözlüklerde “public” kelimesi; “herkese ait, genel, umumi, herkes için açık, devlete ait ve ulusal” anlamlarını taşımaktadır.

Kamu, bütün insanların yararlanabileceği, açıkta icra edilen veya sürdürülen şekilde ifade edildiği, benzer özellikleri ya da ortak çıkarları olan insanların oluşturduğu bir topluluk olarak ifade edilebilir (Kocabaş, 2015:5). Kamu kavramı geleneksel anlamda belli grupları, sınıfları veya otoriteyi elinde bulunduranları; modern anlamda ise devletin sınırları içinde yaşayan tüm insanları ifade etmektedir. Sebebi de insan olma açısından “az insan” ya da “çok insan” yoktur. Herkes eşittir ve toplumda eşit haklara sahiptir. Bu anlamda kamu kavramı milli sınırları içindeki tüm insanları kapsamı çağdaş demokrasi kuramının temellerini oluşturmaktadır (Erdoğmuş, 2006:5). Kamu kelimesi bir diğer anlamda ise ortaya çıkmış bir sorun karşısında kişilerin fikir ve kanaat sahibi olduğu grupları ifade etmektedir. Bu anlam doğrultusunda kamu unsuru bir “grup” karşılığı olarak kullanılmaktadır (Kocabaş, 2015:6).

##### 2.1.2. Yönetim Kavramı

Yönetim kavramı literatürde ve toplum dilinde çeşitli şekillerde kullanılmaktadır. Yönetimi geniş anlamda; “başkalarını sevk ve idare etme faaliyetlerinin bütünü” olarak tanımlamamız mümkündür. Bir başka tanıma göre ise yönetim kavramı; “belli bir amacı gerçekleştirmek için yapılan kararlı bir eylem” olarak tanımlanmaktadır. Yönetimin tanımını yapmaya çalışanlar genellikle “işbirliği” ve “grup” unsurlarını da eklemektedir. Böylelikle yönetim; “belli bir amacı gerçekleştirmek için işbirliği içinde bir grup halinde yürütülen faaliyetler bütünü” olarak karşımıza çıkmaktadır (Eryılmaz, 2007:3).

Ortak amaçların etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için işbirliği yapmış grubun faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi, koordine edilmesi ve

sonucunda kontrollerinin yapılması çabalarını içine alan yönetim, önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda koordine olma sürecidir. Evrensel bir nitelik taşıyan hem kamu hem de özel kesim için kullanılan yönetim kavramı, genel anlamda, belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmiş insanların işbirliği yapma sürecidir. Yönetim bir yandan faaliyet, eylem ya da iş olarak belirirken; diğer yandan çeşitli öğelerden oluşan bir teşkilat olarak karşımıza çıkmaktadır (Tutal, 2014:16).

Yönetim olgusu, küçük büyük fark etmeksizin tüm gruplarda söz konusu olmaktadır. Yönetimi geniş anlamda ele aldığımızda, toplum içinde yaşayan herkesin yönetim ile ve onun bazı sorunları ile iç içe olduğunu görürüz. Gerek biçimsel örgütlerde ve gerekse biçimsel olmayan gruplarda, başkalarını etkilemek ya da başkalarıyla işbirliği içinde belli bir amaçları gerçekleştirmek için yürütülen faaliyetler yönetim kavramı içinde değerlendirilir. Bu şekilde yönetim, en küçük sosyal birim olan “aile”den başlayarak, en büyük siyasi otorite olan “devlet”e kadar, çeşitli aşama ve düzeylerde yürütülen faaliyetler bütününden oluşmaktadır (Eryılmaz, 2007:3).

Yönetim kavramını gereği gibi anlayabilmek için onu çevresi ile bir bütün olarak ele alıp incelemek gerekmektedir. Sebebi de yönetimi çevrede olup bitenler doğrudan ya da dolaylı bir şekilde etkilemekte ve onu yönlendirme gücüne sahip olabilmektedirler. Bu çerçevede yönetim, örgüt içi amaçları belirlemek, bu amaçları başarmak için planlar yapmak, doğru kişileri doğru görevlerde kullanmak, birimleri ve pozisyonları gerekli otorite ve sorumluluklarla yüklemek, örgütte çalışanların bilgi ve becerilerini arttırmak, insan kaynağını seçmek, eğitmek, ödüllendirmek ve cezalandırmak, örgütün dış birimleri ile ilgilenerik amaçlara ulaşmada örnek model aramak, basın ve hakla ilişkilere önem vermek gibi fonksiyonları yerine getirmektedir (M. A. Özer, 2015:2).

Yönetim konusunu örgütsel düzeyde değerlendirmesini yapacak olursak, hem kamu hem de özel yönetim olsun fark etmeksizin her örgüt veya grupta kullanılan bir etkinlik olduğunu görürüz. Bu süreçsel etkinlikteki benzerlikler, izlenen yol ve kullanılan vasıtalarlardır. Kamu ya da özel sektör kuruluşlarının temel amaçları farklı olsa dahi yönetim süreçleri boyunca amaçlarını gerçekleştirebilmek için kullandıkları temel araçlar ve takip ettikleri yollar birbirleri ile benzerlik göstermektedir. Yönetimin kullandığı araçları ve izlediği yolları irdelemek gerekirse onun temel fonksiyonlarına bakmamız gerekir. Planlama, örgütleme, koordine etme, yönetme ve denetim kavramları hangi türde

yapılanma olursa olsun yönetimin vazgeçilmez fonksiyonları olarak karşımıza çıkmaktadır ve yönetimin ortak özellikleri olarak kullanılmaktadır (Ö. F. Özer, 2015:13).

### **2.1.3. Kamu Yönetimi Kavramı**

Kamu yönetimi, devletin örgütleyici eylemlerini ve bu eylemleri yerine getiren mekanizmalarını tanımlamak için kullanılan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca kamu yönetimi, yönetim kavramında bahsettiğimiz yönetsel süreçler olan planlama, örgütleme, koordine etme, yönetme ve denetleme gibi tüm etkinliklere sahip ve bunları bir arada kullanan devlet mekanizmasına verilen isimdir (Ö. F. Özer, 2015:15). Yine kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi olarak da tanımlanmaktadır (Avşar, 2012:21).

Genel olarak kamu yönetiminin üç anlamının olduğunu söyleyebiliriz. İlk anlamı; devlette veya ona bağlı kurumlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alan olduğu. İkinci anlamı olarak; devletin amacını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç-gereç ile bunların yönetimi olduğu. Üçüncü anlamda ise; kamu politikalarının oluşturulmasında, siyasi karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu politikaları uygulayan mekanizmaların bütünü olduğu belirtilmektedir (M. A. Özer, 2015:7). Bu anlamda kamu yönetimini şu şekilde tanımlayabiliriz; kamu düzeninin sürekliliğini sağlamak, kamunun müşterek gereksinimlerin karşılamak için mal ve hizmetlerin üretilip topluma sunulması ile ilgili bir düzendir. Bir diğer açıdan ise, yönetimin elinde bulundurmanın hayata tatbik edilmesi, dolayısı ile kamuya ait bütün iş ve işlemlerin olabildiği kadar en yüksek düzeyde halkın istek ve beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde halka sunulmasıdır (Kocabaş, 2015:6).

Kamu yönetiminin iki yönünden bahsetmemiz mümkündür. Bunlardan biri “işlevsel” yönü bir diğeri de “yapısal” yönüdür. İşlevsel yönü olarak kamu yönetimi, genel yasaları ve oluşturulan kamu politikalarının uygulanma sürecidir. Yapısal yönden kamu yönetimi ise, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her ülke kanunlarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider, bu da devletin yapısal yönünü belirler.

Kamu yönetiminin amacı, yönetimi meydana getiren unsurları, örgüt, işlev, statü ve davranışlarını olduğu gibi tanımlamak ve açıklamasını yapmaktır. Kamu yönetimi önce ulusal devlet yönetimi, mahalli idareler ve benzeri yönetim örgütlerinin, yasal, teknik,

sosyal, beşeri ve siyasi bütün yönlerinin genel bir görüntüsünü ortaya koymakla işe başlar. Bu da kamu yönetiminin tanımlayıcı ve betimleyici özelliğini meydana getirir. İkinci aşamada kamu yönetimi, yönetim örgütlerinin varlık sebeplerini açıklamak, gelişimini sağlamak ve işleyişlerini iyileştirmek, örgüt personelinin davranışlarındaki ortak noktaları belirlemek ve bu davranışların arkasındaki gerçek nedenleri araştırmak; somut olayları, sistemli görüş haline getirmekle ilgilenir. Bu da kamu yönetiminin teorik işlevini oluşturur (Eryılmaz, 2007:8). Sonuç olarak kamu yönetimini, bir toplumun iç içe girmiş ve birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir mekanizma ya da sistem olarak tanımını yapmamız mümkündür.

#### **2.1.4. Bürokrasi Kavramı**

Bürokrasi kavramının çok farklı tanımlamaları yapılmıştır. Bu kavramın ilk tanımlanması Vincent De Gournay tarafından yönetim başlıklı yazılarında “bürokrasi” kelimesini Latince “bura” (masaların örtülmesinde kullanılan koyu renkli kumaş) ve Yunanca “kratos” (egemenlik) kelimelerinin bir araya gelmeleri ile üretilmiş bir kelime olduğu ifade edilmektedir. Bu durumda bürokrasi kavramı, masaların ya da büroların egemenliği anlamına gelmektedir. Bürokrasiyi, toplumda tabandan yukarı doğru daralan hiyerarşik bir örgüt içinde örgütlenmiş, kişisel olmayan genel kurallar ve işleyiş ilkelerine göre çalışan ayrıcalıklı ve kalıcı profesyonel görevliler grubu olarak tanımlamamız mümkündür (Kalağan, 2009:17).

Bürokrasi bir başka tanıma göre ise, kamu yönetimi faaliyetlerinde doğrudan siyasi karar verme sürecine katılmayan, ancak bu kararların hayata geçmesi için kullanılan politikaların oluşturulması ve uygulanmasına dâhil olan kişilerden oluşan bir yapı olarak tanımlanmaktadır (F. Demir, 2011:63). Bürokrasi parlamento tarafından çıkarılan kanunların uygulama mekanizmasıdır. Bürokratik görevleri yürütenler, kişisel bir hizmeti değil bir kamu görevini yerine getirmekte olup, kamu hizmetlerinin gerektirdiği teknik yeterliliğe sahip, yetkin kişilerden oluşmaktadır. Bürokraside gerek çalışanların örgüt içindeki konumları, faaliyetleri, davranış biçimleri ve bunların olası sonuçları, gerekse örgüt içi işleyişinin yanı sıra diğer kurumlarla ilişkileri önceden mevzuatla belirlenmiştir. Demokratik düzenlerde bürokratların görevi, seçilmişler tarafından alınan kararları uygulamak ve teknik açıdan onlara yardımda bulunmakla sınırlıdır. Aynı zamanda bürokratlar bu görevlerini yerine getirirken seçilmiş kişi veya organlara karşı sorumludurlar. Dolayısı ile bürokratlar görevlerini yapmaları sırasında yaptıkları eylem ve

faaliyetlerden dolayı seçilmişler tarafından denetlenip, gerektiğinde de görevlerinden alınabilmektedirler (Tutal, 2014:14).

Bürokrasi kavramını ilk kez sistemli bir şekilde ele alan Max Weber'e göre, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve tüm faaliyetlerin yazılı hale getirilmesi, gayrişahsilik, disiplinli bir şekilde işleyen bir yapı ve resmi pozisyondan oluşan bir örgüt biçimidir. Bu manada bürokrasi, rasyonel bir örgüttür, teknik olarak diğer örgütlerden üstündür. Bürokrasi sabit dairelerden ve resmi yetkilerden oluşur. Her bir dairenin (büronun) görevleri, yetki ve otoritesi formel kurullarla oluşturulmuştur, dolayısıyla istikrarlı ve düzenli bir işleyiş mekanizmasına sahiptir (Eryılmaz, 2007:215). Sonuç olarak bürokrasi, devlet (kamu) hizmetlerini yerine getirmek amacı ile hiyerarşik düzen içerisinde, atama yolu ile görev başına gelen memurlar tarafından sevk ve idare faaliyetidir.

#### **2.1.5. Kamu Hizmeti Kavramı**

Kamu hizmeti, yönetim için önemli kavramlardan biridir. Kamu hizmeti bazen “iş, uğraş, faaliyet” anlamında kullanılırken bazen de “kamu kuruluşlarını” ifade etmek için kullanılmaktadır. Kavramı tanımlamamız gerekirse; “devlet ya da herhangi bir kamu kuruluşu tarafından, bunların gözetim ve denetimi altında genel, toplumsal, kolektif gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak maksadı ile vatandaşlara sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler bütünüdür” (Kocabaş, 2015:8). Doktrinlerde ise kamu hizmeti, devletin var olma sebebidir. Çünkü devletin temel görevi toplumun iyiliğine çalışmak, toplum için gerekli ve faydalı teşebbüsleri geliştirmek, ayrıca temel faaliyetleri yerine getirmektir. Bu yüzden kamu hizmeti devletin ortaya çıkmasındaki en önemli sebeplerden biridir.

Kamu hizmeti kavramını farklı şekillerde de tanımlayanlar bulunmaktadır. Örneğin Kemal Gözler kamu hizmeti kavramını; “bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu amacına yönelik faaliyetlerdir” şeklinde tanımlamıştır. Diğer bir ifade ile kamu hizmeti, kamu tüzel kişisi tarafından sağlanan veya üstlenen kamu yararı amacına yönelik bir faaliyettir (Gözler, 2003:219). Vatandaşların kamu hizmetlerine olan talepleri; sanayileşme, kentleşme, nüfus artışları, çevresel sorunlar, devlet anlayışının değişimi, sosyal ve kültürel değişimler, devletten beklentilerin artması, teknolojinin gelişmesi, haberleşme ve iletişim olanaklarının çeşitlenmesi gibi nedenlerle sürekli olarak

artmaktadır. Bu durum devletin kamu hizmeti faaliyetlerinde yönetim, örgütsel yapı, koordinasyon, katılım, denetim, etkinlik gibi konularda sorunlarla karşı karşıya kalmasına yol açmaktadır (Altın, 2013:102). Sonuç olarak kamu hizmeti, devlet ve tüzel kişiler tarafından kamuya sunulan genel ve kolektif kamu yararını sağlamak için uygulanan sürekli ve düzenli faaliyetlerin toplamıdır.

### **2.1.6. Hesap Verebilirlik Kavramı**

Hesap verebilirlik, “hesap verebilir olma” ya da “sorumlu olma” anlamında tanımlanabilir. Sosyal bilimlerde mutlak doğrunun olmamasından dolayı bir tezahürü olarak, hesap verebilirlik olgusu üzerine yapılan tanımlamaların da çok çeşitli olduğu görülmektedir. Hesap verebilirlik, kurumlardaki faaliyet, işlem ve eylemlere ilişkin bir otoriteye karşı açıklama sorumluluğunu ifade etmektedir. Bu açıklama sorumluluğu, görev ve yetkiler konusunda net çizilmiş prosedür ve süreçleri gerektirmektedir. Dolayısı ile hesap verebilirlik, hizmet sunulurken aksaklıkların tespiti, aksaklıkların nedenlerinin açıklanmasını ve işin sorumluluğunu veya sonuçlarını üstlenmeyi içermektedir (Tutal, 2014:18). Bir başka tanıma göre ise hesap verebilirlik, “herhangi bir kişi veya grubun, yerine getirdiği eylem ve işlemlerden dolayı, başka bir kişi ya da gruba açıklama yapması veya cevap vermesidir” (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011:21). Yani hesap verebilirlik, yetkileri kullanmalarından ve yapmış oldukları faaliyetlerden sorumlu tutulmalarını ifade etmektedir.

Hesap verebilirlik kavramında şu hususu belirtmemiz gerekmektedir, devlet organları tarafından sunulan kamu hizmetleri özel organlar tarafından sunulan hizmetlerden farklıdır. Bu farklılık, kamu hizmetleri üretildiği anda tüketildiğinden depolanması mümkün değildir. Soyut özellik taşımakta ve performansında ortaya çıkan farklılıklar ölçülememektedir.

### **2.1.7. Halkla İlişkiler Kavramı**

Halkla ilişkiler genel anlamda; “kurumlar ve kurumlar arasındaki karşılıklı anlayışın gelişmesine katkıda bulunarak, karmaşık ve çoğulcu toplumun hedeflerine ulaşmasına ve işlevlerini gerçekleştirmesine yardımcı olan faaliyet” (Becerikli, 2006:56) olarak tanımlanmaktadır. Halkla ilişkileri çoğu zaman halkı bilgilendirme, onları çeşitli konularda aydınlatma, bir organ veya örgüte destek ve itibar sağlamak, halka bir örgüt hakkında beyinlerinde olumlu izlenim ve imaj yaratma faaliyeti olarak açıklamamız da mümkündür.



Bir diğerk tanıma göre ise halkla ilişkiler; “bir kurumun, işletmenin ya da örgütün bağlantı halinde olduğu ya da bağlantı kurabileceği kimselerin anlayış, sempati ve desteğini elde etmek ve bunu devam ettirmek için yaptığı devamlı ve örgütlenmiş bir yönetim fonksiyonu” olarak tanımlanmaktadır. Bu kavramın temelinde, “ikna”, “retorik”, “algı” kavramları yatmaktadır. Kısa tanımı ile halkla ilişkiler; “kurumların kitlelerle iletişim kurmak maksadı ile yürüttükleri, proaktif ve reaktif olarak sürdürülebilen, kamu yararı esas alınarak devam ettirilen düzenli faaliyetler bütünüdür” (Tutal, 2014:22). Halkla ilişkilerin temel amacı, örgütlerin ilgili çevreleriyle olumlu ilişkiler kurmasını sağlamak, verimli ve etkin bir iletişim oluşturmaktır (Çamlıdere, 2000:19). Asna’ya göre ise halkla ilişkiler; “özel ya da tüzel kişilerin belirtilmiş kitlelerle dürüst ve sağlam bağlar kurup geliştirerek onları olumlu inanç ve eylemlere yöneltmesi, tepkileri değerlendirerek tutumuna yön vermesi, böylece karşılıklı yarar sağlayan ilişkiler sürdürme yolundaki planlı çabaları kapsayan bir yöneticilik sanatıdır” (Asna, 2006:23). Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere halkla ilişkiler, insanların toplanarak kitle halinde bir araya gelerek sağlam bağlar oluşturmaları, belli bir hedef ve amaçlar doğrultusunda planlı ve düzenli bir şekilde hareket edilmeleridir. Dolayısı ile halkla ilişkiler unsuru kurum ve kuruluşlar için vazgeçilemez bir faaliyettir.

Görüldüğü gibi yukardaki tanımımız halkla ilişkileri bir süreç olarak ele almakta ve söz konusu faaliyetleri bir yönetim fonksiyonu olarak görüp, örgütsel katkılarını ortaya koymaktadır. Dolayısı ile halkla ilişkiler en verimli haberleşme sistemini kurmak, kurum ve kuruluşlar içinde insan ilişkileri alanında büyük ölçüde sempati oluşturmak, bir faaliyet hakkında kapsamlı bilgileri temin etmek maksadı ile gerçekleştirilir (M. A. Özer, 2012:2). Sonuç olarak ister kamu ister özel yönetim olsun halkla ilişkiler unsurunu önemsemeyip gerekli halkla ilişkiler birimlerini oluşturmayan örgütlerin yoğun rekabet ortamında ayakta kalmaları zorlaşacağı ortadadır.

## **2.2. Denetim**

Yönetimde denetim, demokratik toplumların asli unsurlarından biri haline gelmiştir. Kamu yönetimi sürecinin en önemli unsurlarından biri olan denetim, yönetimin var oluş nedenini gerçekleştirip gerçekleştirilmediğinin ispatını sağlar. Örgütün en temel görevi, planladıkları amaçlara ulaşmaktır. Dolayısı ile yönetimin bu planların sadece uygulamış olmaları yeterli değildir. Çünkü iyi yönetim hedeflenen amaçlara en uygun şekilde ulaşmasında söz konusudur. Bunu yapmak için de yönetimin yaptığı eylemlerin sınanması

gerekmektedir. Bu yüzden denetim yönetimin niteliği ve toplumun günlük yaşantısı üzerindeki etkisi dolayısı ile bir zorunluluktur (Tutal, 2014:32).

Yönetimin hedeflenen şekilde devamlılığının sağlanması planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetleme olguları ile gerçekleşir. Yönetimde en önemli hedef belirlenmiş amaçlara ulaşmak olduğundan, iyi bir yönetimin sağlanmasına ve etkili bir denetim mekanizmasının varlığına bağlıdır. Bu yüzden denetim yönetimin en önemli araçlarından biri olma özelliğine sahiptir. Dolayısı ile yönetim süreci içinde yönetim fonksiyonlarından biri olan denetim, yönetim bilimi için çok önemli bir kavram olmakla birlikte aynı zamanda yönetimden bağımsız olmayan bir olgudur (A. Demir, 2013:34).

Denetim tüm sosyal örgütler için olduğu gibi idare için de gerekli bir olgudur. Çünkü denetim, kamu kurum ve kuruluşların eylemlerinde hataların saptanmasına veya ölçülmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, idare ve kontrol mekanizmalarının güvenilir, geçerli ve tutarlı hale gelmesine yardımcı olmaktadır. Denetim, örgütün önceden belirlenen standartları ne oranda gerçekleştirdiğini ölçmeye, gereken düzeltmeleri yapmaya yönelik bir işlev olduğu için de bu anlamıyla bir performans ölçümüdür (Günel, 1995:18).

Denetim unsuru bir amaç olmaktan ziyade daha çok örgütün verimli ve sistemli yürütülmesine yardımcı olan bir araçtır. Bu yüzden denetim, kamusal hizmetler sunulurken personelin davranışlarını devamlı düzeltici katkılar sağlamaktadır. İyi ve sistematik bir yönetimin gerçekleştirilmesi için örgütün tüm faaliyetlerinin kontrol altında tutulması, sürekli denetlenmesi ve gerekli görüldüğü takdirde düzeltici işlemlerin yapılması gerekmektedir.

### **2.2.1. Denetimin Tanımı**

Denetim kelimesi sözlüklerde; “yönetme, yönlendirme, gözetme, sınırlandırma, düzenleme, hükümet etme, çekip çevirme, ya da denetleme yetkisi ve gücü; bir şeyin üzerindeki nüfuzun sınırlandırılması veya yönlendirilmesine ilişkin yetenek” olarak tanımlanan denetim, bir süreç olarak, ister kamu alanı olsun ister özel olsun tüm örgütler için önemli ve vazgeçilmez bir unsurdur (M. A. Özer, 2015:20).

Denetim kelimesinin Latince “auditing” kavramının karşılığı olarak dilimize yerleşmiştir. Latince “auditing” kelimesi “işitmek”, “dikkatlice dinlemek” anlamında kullanılmaktadır.

Sosyal bilimlerde denetimin çok farklı tanımları bulunmaktadır. Genel olarak denetim Türk Dil Kurumunun tanımına göre; “bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek” olarak tanımlanmaktadır.

Denetimi; “gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreç” (N. Polat, 2003:74) şeklinde tanımlayanlarda bulunmaktadır.

Gördüğümüz gibi denetim, önceden planlanmış eylemlerin, örgütün amaç ve ilkeleri doğrultusunda hukuka uygun bir biçimde yürütülmesinin incelenmesidir. Klasik anlamda denetimi tanımlayacak olursak; “geçmişe yönelik olarak neler olduğunu, nasıl olduğunu, ya da günümüz risk ve sistem bazlı modern denetim anlayışı kapsamında geleceğe yönelik olarak neler olabileceğini kavrayıp öngörmek için çok çeşitli ve çok boyutlu olabilecek bir takım hususları takip ve kontrol işidir” (Kurdoğlu, 2008:2). Ayrıca denetleme faaliyeti ile ne yapıldığını örgütün nerede bulunduğunu ve gelinen noktaya kadar nasıl ulaşıldığını ve bu gidişe göre nereye varılacağı tespit edilmeye de çalışılır.

Genel olarak denetimi tanımlayacak olursak; “bir örgütün belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktıların önceden saptanmış standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemlenme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgililere iletilmesi süreci” olarak tanımlamamız mümkündür. Denetim kavramı çoğu zaman, kontrol, revizyon, teftiş gibi deyimlerle kullanılsa da denetim unsuru bunları ötesinde hedef ve yöntemleri içeren ve genellikle bunların sonuçlarından da yararlanan, çeşitli hata ve yolsuzlukları ortaya çıkarmanın yanı sıra, denetlenen birimlerde de hataların en az seviyeye indirecek, hizmet ve mal üretimlerinin daha verimli, etkin ve tutarlı bir şekilde uygulanmasını sağlayacak alternatif yöntemleri geliştirerek daha iyi bir yönetim için yol göstermeyi, önderlik yapmayı amaçlayan bir eylemdir (B. Polat, 2009:16).

Denetim, kurumun hedef ve planlarına açıklık getirmek, amaç ve politikalarını geliştirmek, hedefe ulaşmada ilgililere rehber olmak, yapılan eylemlerin, hizmet sunulan toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde geliştirilmesine katkıda bulunmak, kurumla ilgili yenilik ve gelişmeleri izlemek açısından yönetime yüksek düzeyde katkı sağlamaktadır. Denetimin amaçlarından bir diğeri de verilmiş olan kararlarla tutarlı hareket etmek, denetim uygulanan süje açısından, mevcut duruma kıyasla daha iyi ve faydalı olanı ortaya çıkarmak, uygulamalardaki olumsuzlukları ve farklılıkları temizlemektir (Tutal, 2014:36).

Yukarıdaki denetim tanımlarından da anlaşılacağı üzere, denetim ister kamu sektörü olsun ister özel sektör olsun yönetimin en önemli unsurlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü denetimi yapılmayan bir örgüt, hizmetlerinin işleyişinin aksamasına, yavaş işleyişine belli bir zümreye hızlı bazılarına ise yavaş hizmet sunmasına ve devlet mekanizmasının çökmesine kadar götürebilecektir.

Denetimin yapılabilmesi için ilk şart kabul edilmiş planların, verilmiş emirlerin veya belirli şekilde konulmuş ilkelerin bulunması gereğidir. İkinci şartı ise kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etkin bir yönetim faaliyetinin bulunmasıdır. Denetimin üçüncü şartı ise, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etkin bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını denetleyecek bir kimsenin veya organın varlığıdır (M. A. Özer, 2015:49). Denetim tek bir kişi tarafından (müfettiş, amir vb.) yapılabileceği gibi yasama, yargı denetiminde olduğu gibi birden çok kişi (komisyon, denetim gruplar vb.) tarafından da yapılabilir.

Kamu yönetiminin hem yapısal yönünden hem de memurların tutum ve davranışlarından kaynaklanan denetim ihtiyacı bulunmaktadır. Kamu yönetiminin yapısal yönü sürekli büyüyen, genişleyen, harcamaları artan ve birbirleriyle irtibatsız kalan bürolardan oluşur. Kamu yönetiminin ikinci yönü ise memurların davranışlarıyla ilgilidir. Bazıları kamu yönetimini ve bürokratları, yasal yetkilerini aşmak ve keyfi davranmakla suçlarlar. Bürokratlar, yasalarla tanımlanan otorite sınırlarının dışına çıktıkları ve kişisel değerlerine göre hizmet yürüttükleri gerekçesiyle sıkça eleştirilirler. Bazıları ise tam tersine yasalarla, kurallara ve yöntemlere aşırı bağlı olmakla itham ederler (Eryılmaz, 2007:308). Dolayısı ile denetim mekanizmasının yukarıda ifade edilen sorunlara göre yapılandırılması ve doğru denetleme araçlarının seçilmesi gerekmektedir.

İdare, vatandaşlara hizmet sunarken isteyerek veya istemeden mevzuatlara aykırı davranabilmektedir. Bu sebepten hukuk devleti, idarenin denetlenmesini zorunlu kılmıştır. Denetim, idarenin vatandaşların hizmet ve faaliyetlerini yerine getirirken, hukuk düzenine bağlı kalarak işlemesini temin eder. Denetim, idareyi hukuka bağlılığa ve uygunluğa zorlar. Denetleme daha ziyade bürokratların görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak için çalışır (Tutal, 2014:36). Sonuç olarak denetim, eylemlerin yasal, mevzuata ve hukuka uygun, düşünsel ve bilimsel kurallara uygunluğunu tespit edilmesi amacı ile faaliyetlerin uygulanış sırasında, öncesinde ve sonrasında da yapılan teftişlerin bütünüdür.

### **2.2.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi**

Yönetim insanlık tarihi ile birlikte eş zamanlı olarak ortaya çıkan bir olgu olduğunu söylememiz yanlış olmayacaktır. Yönetimin olduğu her yerde denetimden bahsetmemiz de yerinde olacaktır. Dolayısı ile denetim unsurunun insanlık tarihi ile birlikte ortaya çıktığını söylememiz yanlış sayılmayacaktır. Ancak arşiv araştırmalarına göre denetimim geçmişi M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar dayandıran belgelerin olduğu belirtilmektedir. Bu arşivlerin yanı sıra eski Mısır, Yunan ve Roma medeniyetlerinde devletin hesaplarının kontrol edilmesi için de denetimin kullanıldığına dair belgelere rastlanmaktadır.

M.Ö. 1100 yılında Zhou Hanedanlığı döneminde Çin’de denetime ilişkin bazı uygulamaların yapıldığı saptanmıştır. Ortaçağda ise feodal sistemin sürdüğü dönemde senyörler, kölelerin ekip biçtiği topraklarda kendi paylarına düşen mahsullerin alımında denetim unsuruna benzer bir önleme süreci geliştirmişlerdir. Buradaki senyörlerin amacı, kölelerden elde edilen mahsullerden paylarına düşenden fazla almalarını önlemektir (Akcagündüz, 2012:6).

İlk profesyonel denetim örgütü ise 1581 yılında denizcilik sektöründe meşhur olan Venedikliler tarafından kurulmuştur. Sanayi devriminin ardından Avrupa’da muhasebe kayıtlarının incelenmesi ile denetim sistemi oturmaya başlamış, bu dönemdeki işletmeler hesaplarda hata ve yolsuzluğun önlenmesi ve tam sonuçların elde edilmesi için mali yetkinliğe sahip, cebir alanında uzman denetçilerden faydalanmışlardır (Ö. F. Özer, 2015:27).

Bugünkü anlamda kamu denetiminin kökenlerinin Liberal-Demokrasinin doğuşu ile eş zamanlı olarak ortaya çıktığı ifade edilebilir. Çünkü gerçek anlamda denetim unsuru liberal

demokrasiden bağımsız gelişen bir faaliyet değildir. Liberal demokrasi temelini mutlak iktidarın sınırlandırılmasından almaktadır. Bu bağlamda tarihimizde ilk defa İngiltere’de oluşturulan parlamentonun vazifesi, halktan toplanan vergileri kontrol altına almak ve kamu harcamalarını sınırlandırmak şeklinde belirlenmiş ve bütçe hakkının kraldan parlamentoya geçişi sağlanmıştır. Zaman geçtikçe karmaşık hale bürünmeye başlayan bu durum karşısında hesap işlemlerini uzman kişilere devredilmesine karar verilmiş ve böylece günümüzdeki “Sayıştay” kurumuna benzer denetleme kuruluşları ortaya çıkmıştır.

Sonraki süreçlerde özellikle Sanayi Devrimi ile birlikte Avrupa devletlerinde sistemli denetleme mekanizmaları ortaya çıkmaya başlamış, bu durum zaman içerisinde İngiltere’den Amerika’ya yerleşen göçmenler vasıtasıyla Kuzey Amerika’ya taşınmış ve bu muhasebeci göçmenler, denetimi daha iyi bir konuma getirmek için 1886 yılında Diplomalı Kamu Muhasipleri Kanununun çıkarılmasında önemli rol oynamışlardır (A. Demir, 2013:38).

Türklerin tarihinde de denetime ilişkin kurumlar ve örnekler mevcuttur. Abbasiler döneminde kurulmuş olan bakanlık büroları arasında yer alan, posta, istihbarat, ulaştırma ve gizli teftiş işleriyle uğraşan "*Divan-ı Berid*" ve devlet işlerinde oluşan haksızlıkların giderilmesi için çalışan "*Divan-ı Mezalim*" kurumları oluşturulmuş ve bu yapılanmanın başına da "*Kadı'ul-Kudat*" getirilmiştir. Anadolu Selçuklularında da eyalet kadılarının tayin ve terfisi ile görevli olan "*Kadı'ul-Kudat*" ayrıca mali ve idari işleri denetleyen "*Divan-ı İşraf*" adı verilen benzer bir ofis de oluşturulmuştur. İkinci Mahmut döneminden sonra Osmanlı Merkezi Hükümet örgütünde Avrupa örneğine uygun bakanlıkların kurulmasıyla, bu kuruluşların ilk kolunu oluşturan yazışma ve özlük şubeleri arasında teftiş birimlerine de yer verilmiş ve bu birimdeki personele müfettiş denilmiştir (Akkoca, 2013:8).

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren denetimin rolü, kapsamı ve yöntemlerinde hızlı bir değişimden bahsetmemiz mümkündür. Denetimi yapan kişi veya kuruluşların hata bulmaya odaklanan bakış açıları önemli ölçüde artmıştır. Bununla birlikte bir meslek grubu olma yolunda da önemli derecede mesafe kat etmiştir. Demokrasinin gelişmesi sürecinde refah devletin uygulamalarının kaçınılmaz hale gelmesi, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif bir şekilde rol alması, halkın devletten beklentilerinin artması, kamu harcamalarının kapsam ve bileşiminde olduğu kadar denetimin niteliğinde de değişimi zorunlu kılmıştır (Alhas, 2015:42). Bu bağlamda denetçiler ya da denetimi yapan kurumlar

sadece eylemlerin doğruluğunu incelemekle yetinmeyip aynı zamanda eylemlerin hukuki olarak uygunluğunu da incelemeye başlamışlardır.

Denetim alanında özellikle II. Dünya Savaşından sonra hızlı bir gelişmelerin olduğunu ifade etmemiz mümkündür. O zamanlar yönetim kuramında meydana gelen gelişmeler denetime de yansımıştır. Geleneksel yönetim kuramından, davranışçı kurama ve yönetimi sadece teknik ve davranışsal bir bilim olarak değil, aynı zamanda çevresi ile etkileşim halinde dinamik bir birim olarak gören kuramlara uzanan değişimler olmuştur.

Yönetimin geçirdiği evrim ile paralel olarak denetim olgusu da, hata ve kusur bulma aracı olmaktan çıkıp amaç haline getiren düşünceden uzaklaşarak, çağdaş anlayışların gelişmesiyle yönetimin etkinliğini arttırmak için yapıcı teknikler geliştirmeye başlamışlardır (Kubalı, 1999:36). Demokrasi kurumlarının gelişmesi ve özellikle teknolojideki gelişmeler, kamu yönetimindeki hesap verme sorumluluğunu, şeffaf yönetimi, etkinlik ve verimlilik kavramlarını öne çıkarmıştır. Bu bağlamda özellikle küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan neo-liberal düşünce çerçevesinde dünyanın pek çok devletinde yönetim yapısı yeniden düzenlenmiş ve denetim mekanizmalarının gelişmesi de bu çerçevede artmıştır.

Son yirmi yıl içerisinde birçok devlette geleneksel yönetim yapısının yerini yeni kamu yönetimi anlayışı almıştır. Yönetimdeki bu değişim denetim unsurunu da değiştirmiştir. Hiyerarşik yapının esnek bir hal alması, hizmetlerin rekabete dayalı piyasada sunulması piyasa testinden geçmesi, yönetimde parasal konuların ön plana çıkması, amaçlara göre yönetim ve sonuçlara odaklılık, etkinliğe devamlı yönetim, personelin güçlendirilmesi, eğitim seviyelerinin artırılması, yönetimde şeffaflık gibi gelişmeler denetim anlayışını da temelden değiştirmiştir (A. Demir, 2013:41).

Sonuç olarak denetim, yönetim olgusunun ortaya çıktığı andan itibaren insanlık tarihine girmiş ve günümüze dek oluşan şartlar gereği kendini geliştirmiş, gerektiğinde yenilemiş ve yönetim olgusu ile birlikte ilerlemiştir. Yönetimde günümüze kadarki süreçte değişik evrelerin yaşanması ve çeşitli kurumların geliştirilmesinin yanı sıra denetim olgusu da kendisini güncelleyerek varlığını devam ettirmiştir (Akpınar, 2006:32). Bu çerçevede denetim, geleneksel yönetim anlayışına göre yapılan işlemlerde kurallara uygunluk ve yerindeliği inceleyerek, girdi odaklı, sürece önem veren ve ceza vermeye dayalı bir yapıdan çıkarak, sonuçları da değerlendiren, ödüllendirmeye önem veren, yol gösterme

eksenine dayalı olarak bir denetim anlayışına dönüşmüştür (Ö. F. Özer, 2015:28). Bu da aynı zamanda yönetimin de gelişmesine katkı sağlamıştır.

### **2.2.3. Denetimin İlkeleri**

Denetim olgusunun doğru ve düzenli veya olumlu sonuçlar vermesi için bir takım temel ilkelere bağla kalarak yürütülmesi gerekmektedir. Denetimin evrensel nitelikte olan bazı ilkeleri bulunmaktadır. Bu ilkeleri, “Bağımsızlık, Yasallık, Nesnellik ve Dürüstlük” şeklinde sıralamamız mümkündür. Denetim işlevinden en doğru sonuçlar alınmasını istiyorsak yukarıda saydığımız ilkeleri eksiksiz bir şekilde yerine getirmek zorundayız. Dolayısı ile biz şimdi bu ilkeleri açıklamaya çalışalım.

#### **2.2.3.1. Bağımsızlık İlkesi**

Denetimi yapan kişi ve kuruluşların denetlenen üzerinde bağımsız olması denetim unsurunun temel özelliğidir. Sebebi ise bağımsız hareket etmeyen kişi veya kuruluşlar istenilen seviyede verim alamazlar. Dolayısı ile denetim yapanların, denetlenene bağımlı veya borçlu olmaması, denetlenene ait varlıklarla mali ilişkide bulunmaması, işinde veya kanaate ulaşmasında bağımsızlığını bozacak veya azaltacak herhangi bir etki altında olmaması yani bağımsız hareket etmesi gerekir (Khan, 1995:17).

Denetim, denetçiler aracı ile yapılan bir faaliyet olduğundan dolayı denetici ile denetlenenler arasındaki ilişki, denetimin başarısı ve süreci açısından son derece önemli rol oynamaktadır. Denetçi, denetimi yapılan örgütlerle aralarındaki ilişkiye önem vermeli ve kendi aralarında maddi ya da manevi bir çıkar ilişkisine girilmemeli (Ö. F. Özer, 2015:53). Aksi takdirde bağımsız bir denetimden söz etmek pek mümkün değildir.

Bağımsızlık ilkesini genel olarak değerlendirmemiz gerekirse, denetleme yapan kurumun hiçbir baskı altında kalmadan görevini ifa etmesi anlamına gelmektedir. Denetleme sürecinde özellikle de kamu alanında yapılan kuruluşlarda hiyerarşik yapısı sebebi ile farklı kurumlara bağlı bir şekilde denetim yapılmaktadır. Ancak bu bağımlılık sadece yasal prosedür ve hiyerarşik denetim sonucunda gerçekleşmektedir. Bağımsızlık ilkesi bu durumda, kamudaki denetim sürecinden kendisini ayırmaktadır. Çünkü denetimi yapılan kuruluş denetim yapan kurum tarafından, tarafsız ve rasyonel ilkeler çerçevesinde denetlenmektedir. Bu sebeple denetimi yapan örgüt bağımsız olmalıdır. Sadece bağımsız



bir şekilde denetimi yaparsak ancak o zaman en yüksek verimi elde etmemiz mümkün olacaktır (Akcagündüz, 2012:20).

Denetimi ve denetçileri içine alan ve tüm denetleme mekanizmasının içinde yer alan unsurların bağımsız olma özelliği denetimin de başarılı bir şekilde işleminin en önemli şartı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yüzden denetimin bağımsızlık ilkesi yönetim bilimleri için çok önemli boyutu bulunmaktadır.

### **2.2.3.2. Yasallık İlkesi**

Yasallık ilkesi denetimin hukuka uygun yürütülmesini ifade eder, yapılan denetimin önceden belirlenmiş hukuk kurallarına göre yapılıp yapılmadığının tespiti ile alakalıdır. Yasal olarak denetçinin görev alanına girmeyen konularda denetleme yapması mümkün değildir (Akkoca, 2013:16).

Yasallık ilkesi denetim unsurunda iki açıdan ele alınabilir. İlki yasal olmasının denetlenmesi, ikincisi ise denetimin hukuk kurallarına uygun olmasıdır. Birincisi denetimin konusu ya da denetleme normları kapsamı içinde ele alınabilir. Denetleyen açısından burada önemli olan, denetleme işlevinin hukuka uygun olmasıdır. Hukuka uygunluk zorunluluğu kamu denetimlerinde sıkça görülür. Örnek olarak, Sayıştay'ın denetiminin alanları ve konuları ile Sayıştay denetçileri ve organlarının yetkileri yasa ile belirlenmiştir. Sayıştay denetçileri teftiş görevlerini bu çerçevede yapmak zorundadır (Akcagündüz, 2012:20). Bu denetim kurallarına uymayarak yapmış oldukları denetimi, yapılan itirazlar sonucunda bozulması söz konusu olabilir. Dolayısı ile denetimi yapacak olan kişi ya da kurumların yetkileri ve ne yapıp yapamamaları gerektiği önceden yasalaştırılmıştır.

Denetim unsurunda yasallık ilkesi denetlenenleri iki farklı yönden koruma altına almaktadır. İlk koruma bu hukuki denetim sebebi ile vatandaşların yönetime karşı idarelerin haksız uygulamalarından korunmasıdır. İkinci koruma ise soruşturma ve denetiminin belli bir yöntem ve kurullarla yaparak denetleneninde hukuki açıdan belirli yönlerle korunmasıdır. Bu yönler belli kurum ve kişilerce denetlenecek olma, mevzuata uygun olmayan denetleme biçimi ve usullerden korumadır (Ö. F. Özer, 2015:32). Bunun yanı sıra mevcut mevzuat kurallarına uygunluğunun denetlenmesi de bu ilke kapsamı içine girmektedir.

### 2.2.3.3. Nesnellik İlkesi

Denetim yapılırken uyulması gereken bir diğer ilke de nesnellik ilkesidir. Nesnellik ilkesi, denetleyen kişinin gördüğünü ve denetlediğini tarafsız olarak değerlendirmesi ve mevcut ile olması gerekeni objektif olarak karşılaştırmasını gerekli kılar. Denetim esnasında denetçinin taraf tutmaksızın, herhangi bir etki altında kalmaksızın ve kişisel duygularına kapılmaksızın karar vermesi bu ilkenin esasıdır (A. Demir, 2013:47). Nesnellik ilkesinin temelinde denetim sürecinin bireysel ve keyfi davranışlardan uzak tutulması yatmaktadır. Denetim sürecinde, bütününde uygulanacak kurallar ve davranışlar, önceden belirlenen kurallar çerçevesinde olmalıdır. Bireysel davranışların önlenmesi bakımından bu ilke büyük öneme sahiptir. Örneğin bir denetçinin, herhangi bir devlet kurumunu denetlerken, mesai saatlerinden ilgili kanunlara kadar kendisinin ilgili olduğu ve yapması gereken davranışların belirtildiği kurallar çerçevesinde hareket etmesi gerekmektedir. Böylelikle denetçiler tarafsız davranarak herhangi bir kişinin ya da kurumun etkisi altında kalmayacaktır. Etkin ve verimli denetim için bu ilke şarttır. Sadece bu ilke çerçevesinde kayırmacılık ve hırsızlıkları önlemek mümkündür (Akcagündüz, 2012:21).

Yapılan denetlemelerde sonuç raporunu düzenleyenler denetçilerdir, o raporları uygulayanlar ise yine yönetim ve kurumlardır. Bu sebeple denetçiler sadece yetkileri çerçevesinde hareket etmelidirler ve yönetimin vereceği kararlara müdahil etmemelidirler. Devlet kurumlarında önceden belirlenmiş amaçlar nesnel olarak düzenlendiği için bu sürecin denetimi de nesnel olmak durumundadır. Denetim prosedürünün önceden belirlenmiş olması hem denetleyen açısından neye göre ve nasıl davranacağını gösterir hem de denetimin nesnelliğini sağlar (A. Demir, 2013:57).

### 2.2.3.4. Dürüstlük İlkesi

Denetim unsurunun ilkelerinden bir diğer önemli ilkesi de dürüstlük ilkesidir. Bağımsızlık ilkesi ile de bazen ilişkilendirilen bu ilke, denetlenen kişi ve kurumların görevlerini mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yönelik olduğu için bir bakıma mesleki dürüstlüğü de ölçmektedir (Atay, 1999:48).

Yapılan denetlemelerde işlemlerin mevzuata uygunluğunun da yanında personelin yaptığı iş ve eylemlerdeki dürüstlüğü de teftiş edilmiş olmaktadır. Tamda bu noktada denetçi, denetiminin dürüstlük ilkesi uyarınca hiçbir çıkar beklentisine girmeden ahlaki kurallara ve

hakkaniyetli bir biçimde denetimin gerçekleştirmesidir. Zaten bu özellikler dışında yapılan bir denetim istenilen düzeyde verimli bir denetim olmaktan uzaktır (Ö. F. Özer, 2015:31).

Denetim sürecinde görev alan kişilerin karakteristik özellikleri çok önemlidir. Aynı şekilde denetçilerin adli sicilinin durumunun da temiz olması büyük önem arz etmektedir. Denetim sürecinde yapılan bütün eylemlerin dürüstlük ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Denetim süreci aslında bir dürüstlüğün denetimidir. Denetim sürecinde, denetimi yapılan kurumlardaki kişilerin de görevlerini dürüstçe yapıp yapmadıkları da denetlenmektedir. Bu işlemleri yapan denetçilerin de dürüst insanlar olmaları temel şarttır. Adaleti dağıtan kişilerin adaletsiz insanlar olduğu bir ortamda kaos kaçınılmazdır. Bu nedenle denetçiler sahtekârlık, rüşvet, adam kayırma, hırsızlık gibi olumsuzluklardan uzak kalmış nitelikli kişiler arasından seçilmeleri gerekmektedir. Sadece bu özelliklere sahip kişilerin denetim sürecinde başarılı olmaları beklenmektedir (Akcagündüz, 2012:22).

### **2.3. Yönetimde Denetim Türleri**

Kamu yönetimi faaliyetlerinde hukuka uygunluk ve yerindelik unsurları önem arz etmektedir. Bununla birlikte devletin ürettiği hizmetler kamuya yararlı ve verimli olması gerekmektedir. Bu hususların uygulanıp uygulanmadığını anlayabilmemiz için üretilen hizmetlerin denetlenmesi gerekmektedir. İdare üzerinde genel anlamda iki tür denetimden bahsedilebilir. Bunlar; hukuka uygunluk ve yerindelik denetimleridir. Yargı mercileri sadece “hukuka uygunluğu” denetlerken, diğer denetim organları hem “hukuka uygunluğu” hem de “yerindelik” denetimi yapmaktadırlar.

Yerindelik denetim ile idarenin eylem ve işlemlerinin yer, zaman ve koşul açısından isabetli olması sağlanır (Muradova, 2013:79). İdari faaliyetlerin sadece hukuka uygunluğu yetmez aynı zamanda bu faaliyetlerin yerinde olması, yani kamuya uygun bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin denetlenmesinde farklı yöntemler bulunmaktadır. Yapılacak olan denetimler kamu kuruluşlarının kendi organları tarafından yapıldığı gibi kendi organları dışında yer alan farklı kurumlar tarafından da yapılmaktadır. Yönetimsel kuruluşların kendi bünyesinde yer alan organlar tarafından yapılan denetime “İdari Denetim”, yasama erki tarafından yapılan denetime “Siyasi Denetim”, yargı mercileri tarafından yapılan denetime “Yargı Denetimi”, kamuoyu kuruluşları tarafından yapılan denetime “Kamuoyu Denetimi” ve üzerinde ayrıntılı bir şekilde duracağımız “Ombudsmanlık Denetimi” yer almaktadır

(Akkoca, 2013:17). Şimdi sırası ile kısa bir şekilde idari denetimi, siyasi denetimi, yargı denetimini, ombudsmanlık denetimini ve kamuoyu denetimi incelemeye çalışalım.

### **2.3.1. İdari Denetim**

Hukuk devleti olmanın en temel gereklerinden birisi de idarenin denetlenmesidir. İdarenin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini ortaya çıkarmak için farklı denetim yollarına başvurulur. Kamunun denetlenmesinde kabul edilmiş farklı yöntemler bulunmakla birlikte bu yöntemler siyasal sistemlerin yapılarına göre değişiklik gösterebilir (Tutal, 2014:39).

İdari denetim, yönetsel yapı içerisinde bulunan tüm kamu kurum ve organlarının kendi içyapılarında oluşturulmuş birimlerce ve ayrıca kendi yapıları dışında denetim birimleri tarafından da denetlenmesidir (Erdoğan, 2006:23). İdari denetim, hukuksal bir anlaşmazlığın çözümüne yönelik olmayıp, idarenin gerçekleştirdiği işlem ve eylem alanının önceden belirlenmiş olan esaslara uygun olup olmadığını saptamaya yönelik bir denetimdir (Akıncı, 1999:75).

Bir kamu kurumunun kendi kendini denetlemesine “iç denetim”, başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesine ise “dış denetim” denir. Klasik yaklaşımda iç denetim denildiğinde, idari hiyerarşi yapısı boyunca alttan üste doğru, işlem ve faaliyetlerin sonuçlarının bir üst makam tarafından denetlenmesini içeren “hiyerarşik denetim” anlaşılır. Buna karşın yönetsel zincirin dışında özellikle merkezi yönetim anlayışının etkin kıldığı dış denetim ise “vesayet denetimi” olarak karşımıza çıkar (Erdoğan, 2006:23).

Genel olarak değerlendirecek olursak, idari denetim, bir kamu kurumunun kendisi tarafından oluşturulmuş özel birimlerce denetlenmesidir, buna da “iç denetim” denir, kamu kurumunun başka bir denetleme organı tarafından denetlenmesine ise “dış denetim” denir. Kamu kurumlarının kendileri tarafından gerçekleştirdikleri denetime “hiyerarşik denetim” başka bir organ tarafından gerçekleştirilen denetime ise “vesayet denetimi” olarak adlandırılmaktadır. Şimdi sıra ile hiyerarşik denetimini ile vesayet denetimini ele alalım.

#### **2.3.1.1. Hiyerarşik Denetim**

Hiyerarşi sözcüğü Türkçeye Fransızca “*hierarchie*” kelimesinden geçmiştir, “herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyon” şeklinde anlam taşımaktadır (Gözler, 2003:162).

Her kamu kuruluşu yetki ve görevler bakımından ast-üst ilişkisi biçiminde örgütlenmiştir. Ast-üst şeklinde gerçekleşen bu örgütlenme hiyerarşik bir yapıyı doğurur ve bu denetime “hiyerarşik denetim” denir. Farklı bir deyişle hiyerarşi, idari makam ve görevlerin ast-üst ilişkisi ile aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine bağlanmasıdır. Hiyerarşik bir ilişki üstün asta emir vermesi, astı yönlendirmesi yetkisini içerir. Ast göreviyle ilgili işlem ve eylemde bulunurken yalnızca yasaları kendi anlayışına göre uygulamaz, üstün anlayış ve yönlendirmesi doğrultusunda uygular. Üst makamda bulunanın anlayışı alt makamda bulunan için bağlayıcıdır (Akcagündüz, 2012:43).

Hiyerarşik üstler, emri altında bulunan personelin eylem ve işlemlerini her zaman denetlemek ve gerekli gördüğü takdirde yön vermek durumundadırlar. Üstler astların işlemlerini yapılmadan önce denetleyebilecekleri gibi yapıldıktan sonra da denetleyebilirler. Hiyerarşik üstler, astları üzerinde hem hukuka uygunluk, hem yerindelik, hem verimlilik, tutumluluk ve etkinlik yönünden denetim yetkisine sahiptirler. Üstler, hiyerarşik denetim vasıtası ile astların işlemlerini ya onaylarlar ya uygulanmasını geciktirirler ya da tamamen iptal edebilirler (Eryılmaz, 2007:316).

Sonuç olarak hiyerarşik denetim yolu ile denetimde hizmet ve faaliyetlerin keyfi bir şekilde şahsi görüşler uygulanarak yapılması önlenmekte, bu hizmet ve işlemlerin düzen içerisinde gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Buna karşı personele bir hareket serbestisi vermemesi ve onu bir makine haline getirmesi yönünden de bazı sakıncaları bulunmaktadır (Akkoca, 2013:34).

### **2.3.1.2. Vesayet Denetimi**

Vesayet denetimi, mahalli idarelerin kendileri dışında merkezi bir organ tarafından denetlenmesidir. Bu denetim biçimi devletin üniter yapısına zarar gelmemesi için anayasa tarafından güvence altına alınmış bir yetkidir. Ayrıca ülke genelinde sunulan kamu hizmetlerinin ve bunların devamlılığının sürdürülmesine, devletin genel yönetim stratejisine aykırı bir durum olmaması için gerekli olan bir denetim yetkisidir.

Vesayet denetimi atama yapma yetkisi vermez, emir ve karar alma hakkı tanımaz, takdir alanına karışmaz, takdir alanına giren konularda yaptırım uygulayamaz. Ancak bağlayıcı nitelikte olmayan tavsiye niteliğinde kararlar alabilir. Sadece yasalara dayanarak ve yasaların verdiği yetkiler çerçevesinde denetleme yapabilir. Mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi uygulayacak olan idari vesayet makamları çeşitlidir. Genel olarak idari

vesayet denetimi, merkezi idare ya da bu idare içinde yer alan organlarca yapılır (Muradova, 2013:43).

Bu denetim biçiminde, merkezi yönetim, mahalli idarelerin yetki ve sorumluluklarının aşması durumunda bir fren işlevi görmektedir. Mahalli idarelerin yapacağı hukuka uygun olmayan eylemlerin denetimi noktasında vesayet denetimi devreye girmektedir. Yine merkezi idare tarafından planlanıp belli bir eşgüdüm çerçevesinde yürütülecek olan işlerde, bütünlük ilkesi çerçevesinde işlerin yürütülmesinde vesayet denetimi önemli bir işlev görmektedir (Akcagündüz, 2012:45).

İdari vesayet ve idari vesayetin yetkilerinin ne ya da neler olduğunun açık bir şekilde kanunlarda yer alması gerekmektedir. Vesayet denetimi yetkisini kullanmaya mahalli en büyük amir, İçişleri Bakanlığı, ilgili bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay ve kanunlarda açıkça sayılan diğer organlar yetkilidir. Mahalli idarelerin kendileri dışında merkezi bir organ tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlemesi ve kararların bozma yetkisi, devletin birliği ve kamu yararlarının sağlanmasını öngördüğü gibi, yerinden yönetim idarelerinin de korunmasını öngörmektedir (Ö. F. Özer, 2015:47).

Sonuç olarak vesayet denetimi, merkezi yönetimler tarafından yapılıp, hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki biçimde denetlenir. Bu denetimin amacı yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını ortaya çıkarmak ve mevzuat dışına çıkmış ise engel olmaya çalışmaktır.

### **2.3.2. Siyasi Denetim**

Siyasi denetim, meclis ya da parlamento denetimi olarak da adlandırılır. Yürütme erkinin üst kuruluşu olan hükümeti yasama tarafından denetlenmesidir. Meclis, hükümeti denetlerken dolaylı olarak da onun astı durumundaki idariyi de denetler (Avşar, 2012:29).

Siyasi denetim denildiği zaman akla gelen meclisin denetimidir, ancak siyasi denetim demek sadece yasama organı tarafından yapılan denetim değildir. Bunun yanı sıra ulusal düzeyde yasama organı ve bakanları tarafından yapılmakta olan söz konusu bu denetim mekanizması, yerel anlamda da yerel meclis üyeleri ve mahalli idare kuruluşlarının seçilmiş başkan ve yöneticileri tarafından da yapılmaktadır. Bu anlamda, il genel meclisleri, belediye meclisleri, belediye encümeni, ihtiyar heyetleri birer siyasi denetleme organlarıdır (Tortop, 1974:31).

Yasama organı yönetimi denetlerken birçok araç kullanır, yasaların hazırlanması aşamasında, yürürlükten kaldırılmasında, kurum ve kuruluşların bütçeleri görüşülürken ve benzeri diğer konulardaki görüşmelerde meclis, idari organları denetleme yetkisini elinde bulundurur. Hükümet ve onların astları işlem ve eylemlerinden dolayı meclise karşı siyasi olarak sorumludurlar (B. Polat, 2009:20). Yasama organı tarafından yapılan siyasi denetimin esas ve usulleri anayasada ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. T.C. Anayasasının 87. maddesinde meclisin yetki ve görevleri ile birlikte hükümet ve hükümet üyelerinin denetlemesini de düzenlemiştir.

Parlamento siyasi denetimi gerçekleştirirken anayasanın 98. maddesinde belirtildiği gibi “Soru”, “Genel Görüşme”, “Meclis Araştırması”, “Meclis Soruşturması” ve “Gensoru” yollarına başvurmaktadır. Şimdi sırası ile bu denetleme yollarını kısaca inceleyelim.

### **2.3.2.1. Soru**

T.C. Anayasasının 98. maddesine göre soru; “Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir” şeklinde tanımlanmıştır. TBMM’nin içtüzüğü soruyu; “soru, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişisel ve 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” biçiminde düzenlemiştir (TBMM İçtüzük Md. 96).

Soru, “sözlü soru” ve “yazılı soru” olmak üzere iki şekli vardır. Bu ayırım sorunun soruluş şekline göre değil, soruya istenilen cevabın veriliş tarzına göredir. Cevabın yazılı bir şekilde verilmesi isteniyorsa bu durumda “yazılı soru” söz konusudur. Eğer cevap sözlü olarak verilmesi isteniyorsa bu durumda “sözlü soru” söz konusudur (Gözler, 2014:261).

TBMM içtüzüğünün 99. maddesine göre yazılı sorunun Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa gönderilmesinden itibaren en geç 15 gün içerisinde cevaplandırılması gerekmektedir. Bu süre içerisinde cevaplandırılmayan sorular için TBMM Başkanı, Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çekmek için bir hatırlatmada bulunur. Yapılan uyarıdan sonra 10 gün içinde hâlâ cevap verilmeyen soru önergeleri için süresi içerisinde cevaplandırılmadığı gerekçesi ile gelen kâğıtlar listesinden ilan edilir. Hükümet cevap vereceği soru hakkında gerekli belgeleri toplamak için TBMM Başkanlığına bilgi vermek şartıyla, bir ayı geçmemek üzere cevaplandırmasını geciktirebilir (Akkoca, 2013:33).

Soru yolu ile milletvekilleri, gelişme kaydedilemeyen yerel, belli bir kesimin sorunları ya da ulusal talep ve beklentileri ile ilgili bakanlara ulaştırmakta, çözülmeyen sorunların sebeplerini sorgulamaktadırlar. Bu nedenle bir sorunun birinci dereceden muhatabı olan sorumlusuna yani ilgili hükümet üyesine hatırlatmak istiyorsa, soru önerisi bir pratik yoldur. Konunun birinci derecesi yetkilisi ve sorumlusu olan ilgili bakan imzası ile veya kendisinden sözlü olarak alınan cevap, hükümetin bu konu üzerindeki yaklaşımını gösteren önemli bir bilgidir. Ancak soru önergesi hükümeti denetlemesi araçlarından birisi olmakla beraber, sorunun cevaplanmasından sonra parlamentoda herhangi bir oylama yapılması söz konusu değildir. Yani soru önergesinin siyasi ya da cezai bir yaptırımı yoktur. Soru önergesi ile hükümet ya da ilgili bakan sadece uyarılmış olmaktadır (Muradova, 2013:18).

Sonuç olarak soru önergesi, herhangi bir konu hakkında bilgi edinmek maksadı ile gerçekleşen bir eylemdir. Sonuçları itibarı ile mecliste herhangi bir oylama veya güvenoyu yapılmayan soru, bu kapsamda herhangi bir yaptırım içermemektedir (Mutta, 2005:34). Gelişmiş ülkelerde soru yöntemi, iktidarı denetlemek için önemli bir mekanizma iken ülkemizde şahsi amaçlardan dolayı amacı dışında kullanılabilir. Şahsi amaçlı sorulan bazı sorular ise hükümet tarafından dikkate alınmadan cevapsız bırakılmakta ve bir siyasal denetim metodu olan soru kavramı kendi özelliğini koruyamadan yitirmektedir (A. Demir, 2013:69).

### **2.3.2.2. Genel Görüşme**

T.C. Anayasasının 98. maddesinin 4. fıkrasına göre genel görüşme; “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi” şeklinde tanımlanmıştır.

TBMM içtüzüğünün 102. maddesine göre, genel görüşmenin açılması, hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından TBMM Başkanlığından bir önergeyle istenebilir. Bu istem derhal gelen kâğıtlar listesine eklenir, Genel Kurula ve hükümete duyurulur. Verilen önergenin metni beş yüz kelimedenden fazla ise istek sahipleri beş yüz kelimeyi geçmeyecek şekilde önergenin özetini eklemek zorundadırlar. Genel Kurulda bu özet okunur. Genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul karar verir. Genel Kurulda bu konudaki görüşmede hükümet, siyasî parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Genel Kurul, genel görüşme açılıp açılmamasına işaretli oylama suretiyle



karar verir (Akcagündüz, 2012:29). Eğer kabul edilirse o zaman genel görüşmeye geçilme kararı alınır. Kabul edilmez ise arşive kaldırılır. Genel görüşme kabul edildiği takdirde 2 günden önce ve 7 günden sonraya bırakılmamak üzere işleme konulur ve gereği yapılır. Genel görüşme kamuoyunun ilgisini çekmek ve hükümeti meclis önünde hesap vermeye zorlaması açısından önemli ve etkin bir denetim mekanizmasıdır. Ancak genel görüşmenin sonunda bir oylama işlemi yapılmadığı için hükümetin siyasi bir sorumluluğu da mevcut değildir (M. A. Özer, 2015:37).

Genel görüşme, denetim amacından farklı olarak bir uzlaşıcı ortamına benzemektedir. Sebebi ise görüşülen konular genel olarak uluslararası ya da ekonomik niteliktedir. Genel görüşmede iktidar ile muhalefet arasında ilgili konularda sıklıkla ortak bir beyan vererek halkı aydınlatmaktadırlar (Akcagündüz, 2012:30).

### **2.3.2.3. Meclis Araştırması**

T.C. Anayasasının 98. maddesinde meclis araştırması; “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir” şeklinde tanımlanmıştır. TBMM’nin içtüzüğünün 104. maddesine göre meclis araştırmasını başlatabilmek için, hükümet, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekilleri tarafından TBMM Başkanlığına verilecek bir önerge ile başlatılabilir. Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına TBMM Genel Kurulu işaret oyu ile karar verir. Meclis araştırılmasının yürütülmesi görevi, genel hükümlere göre seçilecek özel bir komisyona verilir (TBMM İçtüzüğü Md.104).

Komisyon üç ay içerisinde araştırma ile ilgili meclise bilgi sunmak zorundadır. Eğer üç ay içerisinde araştırma ile ilgili bilgi sunulmamış ise bu durumda bir aylık ek kesin süre verilir. Komisyon verilen kesin süre içerisinde de araştırmasını tamamlayamaması halinde süre bitiminden itibaren on beş gün içerisinde araştırmanın tamamlayamamasının sebepleri ve o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Meclis Genel Kurulunda bir görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşmeyle yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir. Devlet sırları ve ticari sırlar meclis araştırması kapsamının dışındadır.

Meclis araştırması sonucunda, hükümetin kusurlu yönlerinin olduğu sonucuna varılmış ise elde edilen bu sonuca dayanılıp bir gensoru önergesi verilerek, hükümetin siyasal açıdan sorumlu olup olmadığı denetlenebilir (Kocabaş, 2015:23).

Meclis araştırmasının etkinliği konusunda farklı tartışmalar bulunmaktadır. Sebebi ise meclis araştırması önergesinin kabul edilmesi için meclisin kararı gerekmektedir. Bu sebeple iktidar grubunun ya da gruplarının benimsemediği konularda verilen önergeler genellikle uzun süre gündemde bekledikten sonra reddedilmekte ya da görüşülmeyle meclisin dönem sonu erdiğinde hükümsüz bırakılmaktadır. Yine meclis araştırma komisyonları, kurulmasına dayanak oluşturan önerelerde çizilen çerçevenin dışına çıkamamaktadır. Araştırma yaptığı konularla ilgili raporları ortaya koyar ancak bir çözüm önerme yoluna gitmez. Sebebi de çözüm üreten organ yürütme organıdır (Akcagündüz, 2012:43).

Sonuç olarak meclis araştırması, meclis tarafından kendi içerisinde oluşturulan bir komisyon vasıtası ile belli bir konu hakkında araştırma yaparak bilgi edinmektir. Araştırma sonucunda bir kusur ortaya çıkması halinde, gerekli önlemlerin meclis tarafından alınması ve yönetimin düzden işleminin sağlanmasıdır.

#### **2.3.2.4. Meclis Soruşturması**

Siyasi denetim yollarından bir diğeri de meclis soruşturmasıdır. Meclis soruşturması T.C. Anayasasının 100. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre meclis soruşturması; “Başbakan ve bakanlar hakkında, TBMM üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile başlatılan soruşturmadır”. TBMM Başkanlığına verilen meclis soruşturması önergesi gelen evraklar listesine alınır ve Genel Kurulda okunur. Okunmuş olan önergenin bir nüsha örneği Başkanlıkça hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakana gönderilir.

Meclis soruşturmasının açılıp açılmaması hakkında yapılacak görüşmelerin günü, önergenin verilişinden itibaren bir ay içinde görüşülüp karara bağlanacak şekilde bir özel gündem halinde danışma kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından tespit edilir. Bu görüşme günü hakkında soruşturma açılmış olan Başbakan veya ilgili bakana bildirilir (TBMM İçtüzüğü Md. 108).

Meclis soruşturması önergesinde, Bakanlar Kurulunun genel siyasetinden veya bakanlıkların görevleriyle ilgili işlerden dolayı hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın cezai sorumluluğu gerektiren fiillerinin görevleri sırasında işlendiğinden bahsedilmesi, hangi fiillerinin hangi kanun ve nizamaya aykırı olduğunun

gerekçe gösterilmek ve maddesi de yazılmak suretiyle belirtilmesi zorunludur (TBMM İÇtüzüğü Md. 107/2).

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, soruşturmanın yürütülmesi görevi, T.C. Anayasasının 100. maddesi hükümlerine göre, Başkanlıkça Genel Kurulda yapılacak ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyona verilir. Komisyon, kendisine bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçer. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre, hâkimlerin davaya bakmasına veya karara katılmasına engel oluşturacak durumlarda bulunan, meclis soruşturması önergesini veren veya daha önce TBMM’de ya da dışında bu konudaki görüşünü açıklamış milletvekilleri, bu komisyona seçilemezler. Komisyonunda görevli memur ve raportörler ile stenograf için de aynı hüküm uygulanır. (TBMM İÇtüzüğü Md. 109). Komisyonun çalışmaları gizlidir. Komisyonun çalışmalarına üye milletvekilleri dışında diğer milletvekilleri katılamazlar.

Kurulan komisyon soruşturma raporlarını iki ay içinde sunması gerekmektedir. Eğer çalışmalar uzun sürmüş ise ve raporlar hazırlanmamışsa bu durumda iki aylık yeni ve kesin süre verilir. Komisyon süre konusundaki isteğini TBMM Genel Kuruluna sunar. Bu ek iki aylık kesin sürede komisyon hazırlamış olduğu raporu TBMM Başkanlığına sunmak zorundadır.

Yapılan incelemeler sonucunda komisyon tarafından hazırlanmış olan rapor TBMM’de görüşülür ve gerek görülürse meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun karar vermesi halinde Başbakan veya ilgili bakanlar Yüce Divan’a sevk edilir. T.C. Anayasasının 113. maddesine göre, Yüce Divan’da verilecek karar nasıl olursa olsun ilgili bakanın Yüce Divan’a sevki kararlaştırılmış ise bakanlığı düşmüş olur. Başbakanın Yüce Divan’a sevk edilmesi kararı ile de hükümet istifa edilmiş sayılır (Akkoca, 2013:21).

### **2.3.2.5. Gensoru**

Gensoru, Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın siyasal sorumluluğunu doğrudan denetleyen bir denetleme aracıdır. Gensoru diğer denetleme araçlarına göre en etkili mekanizmadır. Başbakan veya bakanlar “gensoru” ile görevlerinden alınabilirler.

T.C. Anayasasının 99. maddesine göre gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu veya en az yirmi milletvekili tarafından verilir. Gensoru verilişinden sonraki üç gün içinde Başkanlıkça bastırılarak üyelere dağıtılır. Önergenin dağıtılmasından itibaren on gün içinde

gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede önerge sunanlardan biri, parti grupları adına birer milletvekilleri, hükümet adına Başbakan ya da bir bakan konuşabilir. Bu konuşmalar sonucunda gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı oylanır. Gündeme alınması ret edilen önerge arşive kaldırılır, alınması kabul edilen gensoru önergesi ise görüşülme gününde oylama günü de kararlaştırılır.

Gensorunun görüşülmesi gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

Gensoru genellikle muhalefet partilerinin sıkça başvurduğu bir yöntemdir. Gensoru ile Bakanlar Kurulunun tamamını veya bir bakanın düşürülme olasılığı vardır. Türkiye'deki siyasi yapı gensoru ile hükümeti veya bir bakanı kolaylıkla düşürme imkânı tanımamaktadır. Sebebi ise hükümeti kuran partiler parlamentoda çoğunluğu elde etmiştir. Bir gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmaması için siyasi partiler özellikle de iktidar partisi bağlayıcı karar alır. Ancak gensoru kamuoyu oluşturma bakımından etkili olmakta ve bu yönüyle iktidara belli bir yere kadar gözdağı vermektedir (A. Demir, 2013:72).

Gensoru önergesinin hedefinde Başbakan ya da bir bakan olduğundan çok politize bir durum söz konusudur. İzlediği politikardan, planladığı stratejilerden rahatsız olunan bir hükümet üyesi hakkında bazı bilgiler edinilmiş ise milletvekilleri bu durumu Genel Kurulda tartışmaya açması gensoru önergesi ile olabilir. Gündeme getirilmek istenilen konular suç niteliğindeki faaliyetlerin olması zorunlu değildir. Yeterli performans ya da ilerleme sergileyemediği için veya alanında başarılı olamadığı iddiaları ile de bir hükümet üyesi hakkında gensoru önergesi verilebilir.

Gensoru önergesi kabul edilmese bile hükümet halka karşı bir savunma ve açıklama gereği duymaktadır ve iktidar partisinin siyasal sorumluluklarının kamuoyunda tartışma konusu olması yönetimi zaten yeterince rahatsız edecektir.

### **2.3.3. Yargı Denetimi**

Yargı denetimi, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuk açısından denetleniyor olması ve bu faaliyetlerin hatalı yapılmasından ötürü yargı yolunun açık olmasıdır. Hukuk devletinin en temel özelliği idari işlemlerin hukuka uygun olmasıdır. Yani bireylerin devlet karşısında daha önce yazılı olarak verilen güvenceler ile korumasını sağlamaktır. T.C. Anayasasının 125. maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine açık olmakla

birlikte, herkes gibi yasama ve yürütme erkleri de mahkeme kararlarına uymak zorunda ve bu erkler mahkeme kararlarını hiçbir şekilde değiştirememekte, bunları yerine getirilmesinde de geciktirememektedirler (Pınar, 2013:92).

Yargı denetimi, yönetim üzerinde ve yönetim dışında bir kurum tarafından uygulanan en etkili denetim mekanizmasıdır. Demokratik toplumlarda yönetimin kendi eylemlerini hukuk kuralları ile sınırlaması ve bir yaptırım ile bu sınırı kontrol etmesi, hukuk devleti anlayışının hem zorunlu bir özelliği hem de doğal bir sonucudur. Bilindiği üzere kişiler arasında çıkan uyuşmazlıkların çözülmesinde en objektif sonuç ve çözüm yolu, yargı organlarınca sağlanmaktadır. İdare ile idare edilenler arasında çıkan uyuşmazlıkların giderilmesinde en etkili ve nesnel yol yargının işe karışması ve idarenin faaliyetlerinin yargı denetimine tabi tutulmasıdır. Yargı hem bireysel hem de kamusal hayatın tüm alanlarını etkileme gücüne sahip olan muazzam bir yapıdır. (Gözübüyük, 2006:332).

Yargı denetiminde iki sistem uygulanmaktadır. Bunlardan ilki, Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan “yargı birliği” sistemi, ikincisi ise, Kara Avrupası ülkelerinde ve Türkiye’de uygulanan “yargı ayrılığı” sistemidir. Şimdi bu iki sistemi kısaca tanımlamaya çalışalım.

### **2.3.3.1. Yargı Birliği Sistemi**

Yargı birliği sisteminde, idarenin eylem ve işlemleri genel hukuk kurallarına bağlıdır. Ülkede tek hukuk sistemi bulunmaktadır. Ayrıca doğan uyuşmazlıkların karara bağlayan tek bir yargı organı vardır.

Bu sistem İngiltere, ABD, Norveç, Kanada gibi ülkelerde uygulandığı için Anglo-Sankson sistemi de denilen yargı birliği sisteminde, idare, vatandaş gibi normal hukuk kurallarına tabidir ve çıkan herhangi bir uyuşmazlık normal mahkemeler tarafından karara bağlanır.

### **2.3.3.2. Yargı Ayrılığı Sistemi**

Bu sistem başta Fransa, İtalya, İspanya, Belçika, Türkiye vs. olmak üzere Kara Avrupası ülkelerinde uygulanmaktadır. İdari uyuşmazlıklar ülkenin genel mahkemelerince değil, sırf bu amaçla kurulmuş olan özel mahkemeler tarafından karara bağlanır. Bu sisteme ayrıca “Fransız sistemi” de denilir.

Yargı ayrılığı ilke olarak, idarenin, idare hukukunca düzenlenmiş olan etkinliklerden kaynaklanan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında olan, kendine özgü kural ve

yöntemleri bulunan ayrı bir yargı düzenidir. Yargı ayrılığı sisteminde, idareye uygulanan “idare hukuku” denen ayrı bir yargı düzeni bulunmaktadır (Erdoğan, 2006:30).

Türkiye’de yargı ayrılığı sistemine ilk adım 1868 yılında atılmıştır. Fransa’da halkın idareye karşı şikâyetlerini inceleyen ve zamanla görevini Danıştay’a devreden “Kral Şurası” benzeri bir yapı Osmanlı döneminde “Şurayı Devlet” idi ve bu kurum yargı ayrılığı sisteminin temelini oluşturmaktaydı. Bu yapı cumhuriyet döneminde de varlığını devam ettirmiş ve 1925’te Şurayı Devlet kanunu ile Danıştay kurulmuştur. 1982 yılında çıkarılan Danıştay kanunu ve ardından düzenlenen yasalarla İdare Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri kuruldu ve İdari Yargılama Usulü kanunu ile yargı ayrılığı sistemi bugünkü halini almıştır (Muradova, 2013:35).

#### **2.3.4. Ombudsman Denetimi**

Kamu yönetimini denetleyen mekanizmalardan bir diğeri de ombudsman denetimidir. Ombudsmanlık denetiminin temelleri İsveç’e dayansa da aslında bu mekanizmanın Osmanlı Devletinden örnek alınarak ortaya çıktığı genel kabul görülmektedir. İsveç kralı XII. Karl, 1709 yılında Rusya ile İsveç arasında yaşanan Poltova savaşını kaybetmiş ve Osmanlı Devletine sığınmak zorunda kalmıştır. İsveç kralı Osmanlı Devletinde ikamet ettiği süre zarfında devletin pek çok kurumunu incelemiş ve bu kurumlarının işleyiş biçimlerini not etmiştir. Bu kurumlar arasında özellikle Divan-ı Hümayun, Muhtesip, Kazasker, Kadı, Ahilik gibi kurumlar dikkatini çekmiştir. Kralın yokluğunda İsveç kamu yönetiminde meydana gelen yolsuzlukları ve hukuksuzlukları ortadan kaldırmak amacı ile 1713 yılında bir ferman yayınlamış ve yukarıda ifade ettiğimiz kurumlara benzer bir “Hongste Ombudsmannen” kurumunu oluşturmuştur. Böylece Ombudsmanlık Kurumunun ilk örneği ortaya çıkmıştır. Hongste Ombudsmannen’in ana görevi kral adına hareket ederek İsveç kamu yönetimini denetlemek idi. İlk kurulduğu sıralarda kral adına hareket eden ve yine kral tarafından atanan Hongste Ombudsmannen 1766 yılından itibaren İsveç parlamentosu tarafından atanmaya başlamış ve o tarih itibarı ile parlamento adına hareket eden “Justiteombudsman” olarak ihdas edilmiştir.

Modern anlamda Ombudsmanlık Kurumunun başlangıcı ise 1809 yılında kurumun İsveç anayasasına girmesi ile birlikte kabul edilmektedir. Ombudsmanlık Kurumu kurulduğundan beri yaklaşık olarak bir asır sadece İsveç’e özgü bir kurum olarak varlığını devam ettirmiş ve 1919 yılına gelindiğinde de İsveç’e komşu olan Finlandiya’da bir

anayasal değişikliği yapılmış ve bu değişiklikle birlikte ikinci olarak Ombudsmanlık Kurumu Finlandiya’da kabul edilmiştir. Ombudsmanlık Kurumu bu iki devlet haricinde II. Dünya Savaşına kadar başka bir ÷lkede uygulandığına rastlanılmamıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında dñnyada meydana gelen değişimler ve uluslararası ilişkilerin artması sonucu Ombudsmanlık Kurumu pek çok devlet tarafından bilinmeye başlanmış ve daha sonraki tarihlerde de dñnyanın pek çok ÷lkesinde kabul edilmiştir. Günümüzde ombudsmanlık mekanizmasını uygulayan ÷lke sayısı yaklaşık yüz elli civarında olduğu bilinmektedir.

Ombudsmanlık Kurumunun tanımını yapacak olursak, Tufan’a göre; “ombudsman, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların dñzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır” (Tufan, 1998:89). Başka bir tanıma göre ise ombudsmanlık; “parlamento tarafından temin edilen ve yine parlamentoya karşı sorumlu olan, yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir kurum” olarak tanımlanmaktadır (Akkoca, 2013:51).

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere ombudsmanlık denetiminden bahsedebilmemiz için, kurumun bir bağımsızlığının olması, her türlü kamu kurum ve kuruluşlarının denetleme yetkisine sahip olması ve kararlarının bağlayıcılığının bulunmaması gerekmektedir. Ayrıca Ombudsmanlık Kurumu kolay ulaşılabilen, masrafsız ve etkili bir kuruluş olma açasından da dikkat çekmektedir.

Ombudsmanlık Kurumunun görev ve yetkileri bakımından ÷lkeden ÷lkeye farklılık arz ettiği gör÷lmektedir. Ancak genel olarak asli görev ve yetkileri, birey ile devlet arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümlerine yönelik raporlar hazırlayarak arabulucu rolünü yürütmektir. Yani ombudsman bir kamu görevlisi tarafından haksızlığa uğradığını iddia eden bireyin şikâyeti doğrultusunda araştırma ve soruşturma yürütmektedir ve tavsiye niteliğinde gerekli dñzeltmelerin yapılmasını ilgili kurum ya da kuruluştan istemektedir. Eğer kurum kendi isteği ile yapılan hak ihlalini dñzeltmek istemezse bu durumda ombudsman ilgili yetkili organlara soruşturma başlatmaları doğrultusunda durumu

iletmektedir ve bu şekilde ihlalin giderilmesini sağlamaktadır. Şu hususu da belirtmemizde yarar vardır, ombudsmanlar ülkeden ülkeye göre farklılık göstermekle birlikte hem şikâyet üzerine harekete geçmekte hem de re'sen harekete geçme yetkileri bulunmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumunun bireylerin sorunlarını çözümlenmede başarıyı sağlaması sonucu uygulama alanının da genişlemesine yol açmıştır. İlk ortaya çıktığı sırada Ombudsmanlık Kurumu sadece birey ile devlet arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümüne yönelik faaliyet göstermekte iken, günümüzde pek çok farklı alanlarda da faaliyet yürüttüğü görülmektedir. Örneğin; Genel Ombudsmanlık Kurumunun yanı sıra birçok devlette, “Mahalli İdareler Ombudsmanı”, “Çocuk Hakları Ombudsmanı”, “Sağlık Ombudsmanı”, “Askeri Ombudsman”, “Özel Sektör Ombudsmanı” ve “Uluslararası ve Uluslar-üstü Düzeydeki Ombudsmanlar” gibi çok farklı biçimde ombudsmanlık türleri bulunmaktadır. Çalışmamızın ileriki bölümlerinde bu ombudsmanlık türlerine tek tek değinilecektir.

Sonuç olarak günümüzde Ombudsmanlık Kurumu pek çok devlette kabul görmüş bulunmaktadır. Kuruma başvurunun kolay ve masrafsız olması, bunu yanı sıra şikâyetlerin hızlı sonuç vermesi, kurumu diğer denetim mekanizmalarından ayırmış ve farklı bir olumlu özellik katmıştır.

### **2.3.5. Kamuoyu Denetimi**

Kamuoyu, “genel, önemli olan bir konu üzerinde, bireylerin önemli bir kısmının yaptığı seçimlerin bileşimi” olarak tanımlanabilir (B. Polat, 2009:24). Bir başka tanıma göre ise kamuoyu, “belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir” (Türköne, 2003:317).

Kamuoyu denetimini ise, “toplumun idarenin eylemlerine veya eylemsizliğine karşı sergilediği tutumun, idareyi etkilemesi ve bunun sonucunda ortaya çıkan denetim” şeklinde tanımlamak mümkündür (Kocabaş, 2015:25). Kamuoyu denetimi, iletişimin geliştiği günümüzde dünyanın her tarafında etkili bir denetim mekanizması haline gelmeye başlamıştır.

İdari işlem ve eylemler büyük ölçüde tek yanlılık ve gizlilik ilkesine tabidir. Kamuoyu denetimi idari eylemlerin hukuka uygunluğunu sağlamada önemli bir işleve sahiptir. Karardan etkilenen veya etkilenme olasılığı olan vatandaşların bir araya gelerek tepki



göstermeleri, yanlış buldukları bir uygulamanın düzeltilmesi için görüş bildirmeleri ve bu yönde baskı yapmaları yönetimin etkili bir biçimde denetlenmesini sağlar (Akıncı, 1999:69). Böylece idari faaliyetlere rasyonelleştirme, hukuk çerçevesinde işleme ve meşrulaştırma yönü tanımaktadır.

Kamuoyu denetiminin etkili bir şekilde işleyebilmesi için kamuoyunun uyanık ve bilinçli olması, bunların yanı sıra, demokratik bir yargının, bağımsız ve tarafsız medyanın olması gerekir. Aksi halde kamuoyuna yalan bilgiler sunularak halk yanlış yönlendirilebilir.

Etkili bir kamuoyunun varlığından söz edebilmemiz için bireylerin toplumla kendini bir bütün olarak görmeleri, soyut durumları değerlendirebilme yeteneğine sahip olmaları, haber alma ve bilgi edinme imkânlarına kolayca ulaşabilmeleri ve toplumu ilgilendiren konularda bazı siyasal prensiplere sahip olmaları gerekmektedir. Bu şartları taşıyan toplumlarda kamuoyları toplumu ilgilendiren olaylarda tartışma ortamı yaratacak ve farklı düşüncelerin ortaya çıkmasını sağlayarak bütünleştirici ve eleştirici bir görev alacaktır (B. Polat, 2009:25).

Kamuoyunun gücünün ve etkisinin farkında olan uyanık bir kamuoyu, idareyi denetlemede etkili bir araçtır. Zira idare tarafından bu gücün bilinerek kabul edilmesi, idarenin hukuka aykırı faaliyetlerini kısıtlamakta ve kamuoyunun istekleri doğrultusunda hareket etmelerini sağlamaktadır.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. OMBUDSMANLIK (KAMU DENETÇİLİĞİ) KURUMU

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren meydana gelen değişimler kamu ve özel kurumlar üzerinde de etkilerini göstermiştir. Devletin büyümesi ile beraber kamu hizmetlerinde de artışlar yaşanmıştır. Ayrıca nüfusun bir anda artması devletin sunduğu hizmetlerin de ister istemez artmasına yol açmıştır. Artan hizmetlerin düzenli sunulabilmesi için denetim mekanizmalarının de geliştirilmesine ihtiyaç duyulmuştur. Nedeni de sunulan hizmetler denetim altında tutulmaz ise kamu mekanizması işlevselliğini yitirir ve hizmetlerin gelişigüzel bir biçimde sunulmasına yol açar. Bu durumu önlemek amacı ile denetim mekanizmalarından biri olan ombudsmanlık denetimi sunulan hizmetlerin yerinde ve düzenli olarak işlenmesini kontrol etmek maksadı ile parlamentonun denetim kolu olarak ortaya çıkmıştır. Biz çalışmamızın bu bölümünde Ombudsmanlık Kurumunun tanımını, tarihsel gelişimini, özelliklerini, statüsü ve yetkilerini, türlerini ve bazı ülke örenlerini açıklamaya çalışacağız.

#### 3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı

Ombudsman kelimesi, İsveçcede “temsilci”, “koruyucu” ve “görevli” anlamına gelmektedir. Kamu yönetiminin denetlenmesi ve bireylerin idareye karşı korumasını amaçlayan bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsman eski bir terim olup, “*çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak, yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro veya özel bir memuru*” ifade etmektedir (Şengül, 2013:73).

Ombudsmanı, kamu kurumları ile bireyler arasında arabulucu veya hakemlik görevini yürüten bir kamu görevlisi olarak tanımlamak mümkündür. Bu anlamı ile ombudsman, kamu kurumları ile bireyler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların hızlı, hukuka uygun, adil ve sağlıklı bir şekilde çözüme bağlanmasına yardımcı olan bir “akıl adam” işlevini yürütmektedir. Diğer yandan ombudsman, bireylerin idare tarafından yapılan eylem ve işlemlerine ilişkin yakınmalarını incelemeye ve haklı olduğu yılanmalara sebebiyet veren eylem ve işlemlerin ortadan kaldırılması için faaliyet gösteren bir görevli olarak tanımlayanlarda bulunmaktadır (Kahraman, 2011:361).

Literatürde ombudsmanlık, “şikâyet üzerine veya re’sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organı” şeklinde tanımlanmaktadır. (Akcagündüz, 2012:60). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere ombudsmanlık, bireylerin idareye ilişkin şikâyetlerini toplayarak, bu şikâyetlere dair bir araştırma ve inceleme yapan, sonucunda hazırladığı önerileri raporlar halinde kamuoyuna duyurarak, ilgili kamu kurumları üzerinde bir baskı oluşturmak sureti ile yapılan yanlışın dönmesi için harekete geçen bir denetim mekanizmasıdır.

Avşar, ombudsmanlığı şöyle tanımlamaktadır, “vatandaşların bürokrasiden, kötü yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini geniş yetkileri çerçevesinde, hızlı ve güvenli bir şekilde araştırıp çözüm önerileri sunan, yetkin, tarafsız, bağımsız, yasal, atanmış ya da seçilmiş yetkilidir” (Avşar, 2012:111). Görüldüğü gibi Ombudsmanlık Kurumu tarafsız, yetkin, bağımsız ve yasal bir müessesedir.

Ombudsmanlık, idarenin faaliyetleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırı ve yerindelik denetimi yapmaya ve kanunlara aykırı ya da yerinde bulmadığı eylem ve işlemlerin kaldırılması veya bu işlemler sonucu ortaya çıkan zararların giderilmesi ve bireylere yönelik haksız davranışların düzeltilmesine ilişkin idareye karşı girişimlerde bulunmaya ve bağlayıcılığı olmayan, tavsiye niteliği taşıyan kararlar almaya yetkili olan bir devlet kurumudur (Tutal, 2014:88). Fendoğlu ombudsmanı, “idarenin mağdur ettiği vatandaşların yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, hızlı ve güvenli bir şekilde geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisiyle donatılmış olan, çıkan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, kanunlara saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, hakkaniyet önlemlerini salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi sunulması için gerekli reformların yapılması önerilerinde bulunmak amaçlarını güden yetkin, tarafsız bir kamu görevlisi” şeklinde tanımlamıştır (Fendoğlu, 2011:29).

Genel bir tanımlama yapacak olursak ombudsman, parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler

üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrası zorunlu olmayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (Şafaklı, 2009:167).

İdare edilenler açısından ombudsmanlık, adaletin yerine getirildiği, devletin hizmet verdiği bireylere, iyi, hızlı ve saygılı bir şekilde davrandığı güvencesini veren bir organdır. Kamu yönetimi açısından ise, yanlış yapılan faaliyetlerin düzeltici, tekrarını önleyici ve doğrularını güçlendirici bir etmendir. Bu sebepten dolayı ombudsmanlık, halk ile yönetim arasındaki ilişkilerde, her iki taraf açısından gerekli koruma ve güvenceyi sağlayan bir denetleme mekanizmasıdır (Eryılmaz, 2007:320).

Günümüzde Ombudsmanlık Kurumu, vatandaşların yönetim karşısında şikâyetlerde bulunabilecekleri ve yönetim ile ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarla mahkemeye gitmeden çözebilecekleri bir kurum olmanın ötesine geçmiştir. Bu temel amacının yanında ombudsmanlık, kamu kuruluşlarına ve yöneticilerine kamu hizmetlerinin nasıl sunulması gerektiği ile ilgili danışmanlık yapan ve yol gösterici bir öneride bulunan, dolayısıyla kamu yönetimini geliştirme rolünü de üstlenen bir kurum haline gelmeye başlamıştır. Yani Ombudsmanlık Kurumu, bireylerin kötü yönetim karşısında ya da hak ihlaline uğradıklarında onların hak ve özgürlüklerini korumanın yanında; yönetim-vatandaş ilişkilerinin geliştirilmesini sağlamak, vatandaşların kamu yönetimine olan güvenlerini arttırmak ve sürdürmek, kamu hizmetlerinin verimli, etkili, kaliteli, şeffaf ve vatandaş odaklı bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacı ile işlevini sürdürmektedir (Köseoğlu, 2010:36) ve kamu yönetiminde iyi yönetimin sağlanması için önemli boyutta faaliyet yürütmekte ve bu çerçevede adaletin hem devlet-vatandaş ilişkilerinde hem de vatandaş-vatandaş arasında sağlanmasında etkili bir rol almaktadır.

Ombudsmanlık teriminin ülkeden ülkeye değişen görev ve faaliyetleri nedeni ile evrensel ve herkes tarafından kabul görmüş bir ismi bulunmamaktadır. Sebebi ise Ombudsmanlık Kurumları her ne kadar birbirlerine benzer (bireylerin hak ihlalinin savunsalar da) işlev görseler de ülkelerin siyasal, toplumsal, ekonomik ve coğrafi şartlarından dolayı ülkeden ülkeye farklı bir terim kullanıldığı görülmektedir. Buna örnek olarak, Rusya'da "İnsan Hakları Komiserliği" (Уполномоченный по правам человека), KKTC'de "Yüksek

Yönetim Denetçisi”, Fransa’da “Arabulucu” (Le Mediateur), Kanada’da “Vatandaş Koruyucusu” (Protecteur Du Citoyen), İspanya’da “Halk Savunucusu” (Defensor Del Pueblo), Avusturya’da ve Romanya’da “Halkın Avukatı” (Volksanwaltschaft), Portekiz’de “Adalet Temsilcisi” (Provedor De Justiça), İngiltere’de “Yönetim İçin Parlamento Komiseri” (Parliamentary Comissioner For Administration), Polonya’da “Sivil Haklar Savunucusu” (Defenseur Des Droits Civiques), İtalya’da “Sivil Savunucu” (Difensore Civico), Güney Afrika’da “Halkın Koruyucusu” (People Protector), AB’de “Avrupa Ombudsmanı” (European Ombudsman) olarak adlandırılmaktadır (Muradova, 2013:69). Ombudsmanlık çeşitli yasal ve anayasal düzenlemeler ile gündeme geldiği için kurumun evrensel bir tanımlanması mümkün olmadığı belirtilmektedir. Ancak bütün ombudsmanlık sistemlerinin ortak yanı, hepsinin bireylerin idareye karşı haksız eylem ve işlemlerine karşı korumak ve gerekli mercilere bu sorunları iletmeğidir.

Yukarıda saydıklarımız ombudsmanlık çeşitleri çok sayıda olsa da bunların hepsinin ortak yönleri bulunmaktadır. Bu ortak yönlerden ilki, yönetimin denetimi için çalışan ombudsmanın yürütme erkine karşı bağımsız hareket etmesidir. İkinci yönü ise ombudsmana gelen şikâyetler genel olarak bireyler tarafından yapılmasıdır. Üçüncü benzer yönleri ise, kendilerine intikal eden kötü yönetim şikâyetlerinin ombudsmanların tarafsız bir şekilde değerlendirilmesini yapıp kötü yönetimin düzeltilmesi için idareye çözüm önerilerinde bulunmasıdır. Bu süreç içerisinde çalışan ombudsmanlar yasama adına çalışırlar ve onun bir denetim kolu durumundadırlar (A. Demir, 2013:117).

Ombudsmanlar bir hâkim, mahkeme ya da müfettiş değillerdir. Yine ombudsmanlık yargı erkine bir alternatif kurum değildir. Ombudsmanlık, parlamentonun kamu yönetimini denetleyen mekanizmasıdır. Ombudsmanın kamu yönetimini nasıl işlediğini iyi bilen ve toplumun güvenini alan bir kişi olması gerekmektedir. Çünkü ombudsmanı, “*gözü hep halkın üzerinde olan insan*” olarak tanımlayan çok sayıda bilim insanı bulunmaktadır (Kocabaş, 2015:34). Bu tanım da çok yerinde yapılmış bir tanımdır. Sebebi de insanların hak ve özgürlükleri her an ihlal edilebilir ve böyle bir durumu önlemek için idarenin sürekli bir denetime tabi tutulması ve gözetilmesi gerekmektedir.

Görüldüğü gibi Ombudsmanlık Kurumu, bireylerin yönetim ile aralarında yaşanan olumsuzlukların atlatılmasında yardımcı olan, re’sen veya başvuru ile harekete geçen, genel olarak arabulucu rolünü üstlenen, ancak gerekli kılındığı durumlarda idarenin devlet gizliliğini içermediği sürece, en saklı belge ve bilgilerini dahi inceleme yetkisi ile

donatılan, parlamento tarafından atanan ve bu erke karşı sorumlu olan bir denetleme mekanizmasıdır.

Günümüzde ombudsman, idarenin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaları yanlış yorumlama sonucu amacından saptıran uygulamaları hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, öte yandan yurttaşların yersiz şikâyetleri sonucu hukuka inancı ve saygıyı pekiştiren, geçerli uygulamaları güçlendiren, bağımsız bir kamu otoritesi olarak değerlendirilmektedir (Akıncı, 1999:265). Ombudsmanlar, gittikçe genişleyen ve karmaşık bir yapıya bürünmeye başlayan modern devletlerde ortaya çıkan sorunları çözmek için önemli ölçüde faaliyet göstermektedirler. Özellikle yöneticiler tarafından kullanılan takdir yetkisinin artışı ve bunun sonucunda meydana gelen haksızlıkların giderilmesinde ve yönetim bozukluklarına karşı bireylerin korunması ihtiyacı bu kurumun önemini daha da arttırmaktadır.

Sonuç olarak Ombudsmanlık Kurumu, idare ile vatandaşlar arasında meydana gelen anlaşmazlıkları, vatandaşların idareye karşı yaptıkları şikâyetlerini ve kamu organlarında meydana gelen aksaklıkları inceleyen, bunların yanı sıra hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirilen eylem ve işlemleri destekleyen ve söz konusu uyuşmazlıkların ortadan kaldırılmasını ve mağduriyetin giderilmesi için tavsiyelerde bulunan, parlamentoya bağlı bir devlet görevlisi şeklinde tanımlamak mümkündür (Özden ve Gündoğan, 2000:48). Ayrıca Ombudsmanlık Kurumu, vatandaşların masrafsız ve kolayca başvurabildikleri bir denetleme organı olarak da bilinmektedir.

### **3.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi**

Yönetim karşısında bireylerin temel hak ve hürriyetlerini korumaya yönelik faaliyet gösteren Ombudsmanlık Kurumunun ortaya çıkış tarihini Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206 – İ.S. 220) sırasında var olan "Control Yuan"a, 17. yüzyıldaki Amerika Kolonilerindeki "Censors" kurumuna, Roma'daki "Halk Tribünler"e kadar götürmek mümkündür (Sürekli, 2016:61). Ancak her ne kadar Ombudsmanlık Kurumunu bu tarihlere kadar götürsek de genel kabul edilen ve ilk ortaya bir resmi kurum olarak çıkışı 1809 yılında İsveç anayasasına girmesi ile başladığı belirtilmektedir. Ombudsmanlık Kurumunu İsveç temelli olduğu söylene de aslında bu kurumun tarihi arka planı Osmanlı Devletine dayanmaktadır.

İsveç ile Rusya arasında 1709 yılında yaşanan Poltova savaşında İsveç yenilmiş ve XII. Karl (Demirbaş Karl) 1714 yılına kadar Osmanlı Devletine sığınmıştır. XII. Karl, Osmanlı Devletinde ikamet ettiği süresince devletin idari ve toplumsal yaşantısını ciddi bir şekilde gözlemlemiştir. Bu gözlemler sonucunda Divan-ı Hümayun, Muhtesip, Kazasker, Kadı, Ahilik gibi kurumları ve görevlilerin halkın kamu memuru hakkındaki şikâyetlerini padişah adına kabul edip araştırma sonucunda vakit kaybetmeden anlaşmazlığı karara bağlayıp, halkın kamu memurlarından haksız ve kişisel eylem ve işlemlerinden zarar görmesine engel olarak, kamu memurundan zarara uğrayan kişilerin zararlarını giderdiklerine şahitlik etmiştir (Altuğ, 2002:54).

Kralın yokluğunda ülkede baş gösteren yolsuzlukların önlenmesi için XII. Karl, Osmanlı Devletinde yukarıda ifade ettiğimiz kurumları incelemiş ve kral adına hareket eden kamu personelinin yasalara uygun hareket edip etmediklerini denetlemek için bir kişiyi yüksek vekil (Hongste Ombudsmannen) olarak görevlendirmiş ve bu şekilde Ombudsmanlık Kurumunun temelleri 1713 yılında İsveç'te atılmıştır (Fendoğlu, 2011:60). İlk kurulduğu sıralarda kral adına hareket eden ve yine kral tarafından atanan ve Hongste Ombudsmannen olarak adlandırılan İsveç ombudsmanı 1766 yılından itibaren İsveç parlamentosu tarafından atanmaya başlamış ve o tarih itibarı ile parlamento adına hareket eden "Justiteombudsman" olarak ihdas edilmiştir. Justiteombudsman'ın parlamentonun bir denetim kolu haline gelmesi ile birlikte parlamentoyu kral karşısında daha da güçlendiği belirtilmektedir.

Modern anlamda Ombudsmanlık Kurumunun başlangıcı 1809 yılında İsveç anayasasına girmesi ile birlikte kabul edilmektedir. Ombudsmanlık Kurumunun tarihsel sürecinde bir anayasal kurum haline gelmesinden sonra yaklaşık olarak bir asır İsveç'e özgü bir kurum olarak devam etmiş ve herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. 1919 yılına gelindiğinde Finlandiya'da yapılan bir anayasa değişikliği ile İsveç ombudsmanına benzer bir kurum kurulmuştur.

İsveç ve Finlandiya'da kurulmasının ardından Ombudsmanlık Kurumu, II. Dünya Savaşı sonuna kadar dünyada fazla ilgi görmemiştir. Dönemin koşullarında bu konudaki genel görüş, söz konusu kurumun nüfusu az, kültür ve gelir düzeyi yüksek, âdemi-merkezi yapı nedeniyle merkezdeki yargısal denetimin pek fonksiyonel olmadığı sistemlere özgü olduğu, dolayısıyla başka ülkelerde uygulanmasına olanak bulunmadığına yöneliktir (Kuruüzüm, 2008:103). Her ne kadar böyle bir görüş bulunsa da 1950'li yıllardan sonra



dünyanın pek çok ülkesi Ombudsmanlık Kurumunu kendi siyasal sistemlerine adapte edebilmiş ve ülkenin temel denetleme mekanizması haline getirebilmiştir.

1950 yılına kadar dünyada yalnızca İsveç'te ve Finlandiya'da Ombudsmanlık Kurumu bulunmaktayken, II. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ilişkilerdeki hareketlilik, bilim insanları ve yöneticileri de kendi aralarında yoğun iletişimine olanak sağlamış ve bu ilişkiler sayesinde öğrenilen Ombudsmanlık Kurumunun varlığı ve faaliyetindeki başarılar kısa sürede bu kurumun diğer ülkelerde de oluşturulmasına da yol açmıştır. Batı Avrupa ülkelerindeki yöneticilerin otoritesine karşı vatandaşlar yoğun tartışmalara girmiş, vatandaşların daha iyi bir şekilde korunması için siyaset dışı bir kurumun gerekliliği kabul görülmüştür. Bu çerçevede İsveç ve Finlandiya dışındaki ülkeler de başarılı bir şekilde uygulanan ombudsmanlığı kendi ülkelerindeki siyasal sistemlere adapte etmeye başlamışlardır. (Özden, 2010:30-31). Ayrıca savaştan sonra meydana gelen değişme ve gelişmeler, artan devlet hizmetleri, kamu hizmeti anlayışındaki değişimler nedeni ile birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artış, bürokrasinin artması ve idari faaliyetlerin karmaşık hale gelmesi sonucunda yargısal teminat ve idari denetimin yetersiz kaldığı görülmüştür. Özellikle üst düzey yöneticilere verilen takdir yetkilerindeki artışın sebep olduğu idari kararlar neticesinde ortaya çıkan haksızlıkların düzeltilmesi ve yönetim bozukluklarına karşı bireyin korunması ihtiyacı Ombudsmanlık Kurumunun önemini arttırmış (Tutal, 2014:79) ve ülke yöneticileri tarafından kurulması gerektiği kanaatine varılmıştır.

Ombudsmanlık Kurumuna ilişkin yukarıda değinilen gelişmelerin ardından Afrika kıtasında da bu kurum için gerekli ön hazırlıklar başlatılmıştır. 1966'da Tanzanya, yurttaşların kamu personeline yaptıkları ayrımcılık, eziyet, yoksun bırakma, işkence vb. gibi hukuk dışı davranışlara engel olmak amacı ile "Geçici Araştırma Kurulu"nu kurmuştur. Kuruma atamayı cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu kurul aslında "geçici" olarak kurulmuş ancak daha sonraları kalıcı olmuş ve ombudsmanın yerine getirdiği tüm işlevleri yürütmüştür (Altuğ, 2002:57). Bu da bize Ombudsmanlık Kurumunun ne kadar işlevsel ve gerekli kurum olduğunu bir kere daha kanıtlamıştır.

Bununla birlikte idari yargının başı olan, Kara Avrupa'sının hukuk yönünden en önemli devletlerden biri olan Fransa'nın bu kurumu bünyesinde oluşturması çok önemli bir gelişme olmuştur. Fransa'da her idari işleme karşı tüm ilgili yurttaşlara hukuka aykırı bir idari işlemi iptal ettirme olanağı sağlayan bu ülkede en fazla takdir yetkisi taşıyan işlemler

dahi hukukilik denetime tabi olmakla birlikte 1970'li yılların başlarından itibaren devlete karşı güvensizlik giderek artmış ve idari yargı eleştirilmeye başlanmıştır. İdari yargı çok yavaş olmakla, zarara uğrayanların haklarını iyi tanzim etmemekle beraber, özellikle yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmıştır. Bu görüşler çerçevesinde bir Ombudsmanlık Kurumunun kurulup kurulmaması kamuoyunda, parlamentoda ve bilim dünyasında tartışılmış ve sonunda “En iyi Ombudsman Danıştay” görüşünün güçlü bir şekilde savunulduğu Fransa’da 1973 yılında Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur (Muradova, 2013:76). Bazı akademisyenlerin belirttiğine göre, Fransa’nın Ombudsmanlık Kurumunu oluşturması ile birlikte artık kurumun tüm siyasi sistemlerde uygulanabilir olduğu ve bu denetim mekanizmasının yönetimin daha şeffaf ve adil işlemesine yardımcı olan bir güçlü kurum olduğu kabul edilmiştir.

Ombudsmanlık Kurumu 1952 yılında Norveç, 1955 yılında Danimarka, 1962’de Yeni Zelanda, 1967’de İngiltere’de, 1971’de İsrail’de, 1973’te Fransa’da, 1976’da Portekiz’de, 1981’de Hollanda ve İspanya’da bu denetim mekanizması farklı isim ve uygulama biçimleriyle siyasi sistemlere konulmuştur (Pınar, 2013:8).

Batı Avrupa ülkelerinde Ombudsmanlık Kurumu hızla yayılmaya başlarken, Sosyalist Blok’un çözülmesi ile birlikte kurulan Doğu Avrupa devletleri de insan hakları sorunlarının çözümü ve devlete olan güvenin artırılması için ombudsmanlık sistemine ilgi duymaya başlamışlardır. Bu süreç içerisinde Rusya ve eski SSCB ülkeleri olan Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Bulgaristan, Litvanya, Makedonya, Romanya gibi devletler bu konuda hazırlıklarını yapmışlar ve sistemi ülkelerinde kurmuşlardır.

Ombudsmanlık Kurumunun en önemli ilerlemesini 1988 yılında Polonya’da “Yurttaş Hakları Koruyucusu” adı altında kabulü ile sağlandığı belirtilmektedir. Politik partilerden bağımsız, güçlü denetim yetkileriyle donatılmış, parlamentoya rapor vermekle yükümlü bir ombudsmanın atanması Polonya’da Batı tipi demokrasi modeline doğru gerçekleştirilmiş önemli bir adım olarak algılanmıştır (Tutal, 2014:79).

Ombudsmanlık Kurumunun başarılı sonuçlar vermesinin ardından, kurum uluslar-üstü düzeyde de uygulanmaya başlamıştır. 7 Şubat 1992’de Maastricht kentinde imzalanan Avrupa Birliği antlaşmasında “Avrupa Ombudsmanı” ismi altında bir kurumun oluşturulması kararlaştırılmış ve antlaşmanın 138. maddesinin (E) bendinde ombudsmanın seçilmesi, kurumun işleyiş düzeni, yetkileri ve bu yetkilerinin sınırlılıkları gibi hususlar

düzenlenmiştir. 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra ilk ombudsman atanmıştır (Süreklı, 2016:64). Avrupa ombudsmanı, Avrupa Adalet Divanı ile aynı statüye sahiptir. Avrupa ombudsmanının görevleri, halktan gelen şikâyetleri kabul etmek, üye devletlerin herhangi birinin vatandaşlarının haksızlığa uğradığı takdirde haksızlığa uğratan kamu personeli veya herhangi bir birlik kurumu hakkında soruşturma başlatma yetkisiyle donatılmıştır. Haklarında şikâyet edilen kamu personeli veya herhangi bir birlik kurumu ombudsmanın isteği üzerine her türlü bilgi ve belge sunmakla mükelleftir. Şikâyet üzerine veya re'sen araştırılan herhangi bir konu üzerine Avrupa ombudsmanı rapor oluşturmak ve Avrupa parlamentosuna sunmakla yükümlüdür.

Amerika Birleşik Devletlerinde Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulması ise federal bir devlet olma açısından büyük önem taşımaktadır. Farklı bir yönetim modeline sahip ülkede bu kurumun kabul edilmesi ombudsmanlık sisteminin gelişmesi sürecinde büyük rol oynamıştır. ABD ulusal düzeyde Ombudsmanlık Kurumu ile tanışma fırsatına sahip olamamıştır. Ancak idareyle halkı kaynaştırmak, vatandaşları bürokratik mekanizmalardan kaynaklanan şikâyetlerini araştırmak için ombudsmanlık kurumu bazı eyalet ve şehirlerde kurulmuştur. ABD'de New Jersey (1974), Alaska (1975) ve Florida (1980) gibi eyaletlerde, Atlanta ve Detroit (1974), Berkeley (1975) ve New York City gibi kentlerde Ombudsmanlık Kurumu kabul edilmiştir (M. Demirci, 2013:12). Bu çerçevede farklı bir siyasal sistemde bu denetim mekanizmasının oturtuluşu gerçek anlamda tüm dünyaya yayılması açısından etkili olmuştur.

Daha sonra 1995 yılı itibari ile dünya genelinde toplam 78 devlette ombudsmanlık mekanizması faaliyette bulunmaktaydı. Buna göre; Avrupa'da 27, Afrika'da 16, Latin Amerika'da ve Karayipler'de 14, Asya ile Avustralya ve Pasifik'te 8, Kanada'da 8, ABD'nin çeşitli federe devletlerinde 5 bölgede ombudsmanlık mekanizmasına yer verilmiştir. Günümüzde ise bu mekanizmanın uygulandığı devlet sayısı yüz elliye aşmış bulunmaktadır (Temizkan, 2008:67).

Ombudsmanlık Kurumunu bireyler ve kamu kurumları arasındaki problemlerin en az zamanda çözümlenmesine katkı sağlamak amacı ile meydana geldiği bilinmektedir. Dolayısı ile Ombudsmanlık Kurumu günümüzde dünyanın altı kıtasında, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere dünyanın pek çok ülkesinde faaliyet göstermekte ve her geçen gün kurumun öneminin daha da arttığını görmekteyiz.

Bu çerçevede “Uluslararası Kamu Denetçileri Birliği”nin 2012 yılı verilerine göre, bu kuruluşa yüzün üstünde ülkeden beş yüzün üzerinde üye kayıtlı bulunmaktadır. Ombudsmanlık Kurumunun dünya genelinde uygulama alanı genişlediği ölçüde kuruma yüklenen görevler de bir o kadar artmaktadır. Bunun sonucunda da birçok ülkede gerek kamu olsun gerek özel sektörde görevli birden fazla Ombudsmanlık Kurumunun kurulmuş olmasıdır (Pınar, 2014:8).

Ombudsmanlık Kurumunun insan haklarını geliştirmek, kamu yönetimini denetlemek, bürokrasiyi iyi işlemesini sağlamak ve kötü kamu yönetimine karşı kişisel şikâyetleri çözmek ve kamuoyunun dikkatini kamu organlarındaki idari hastalıklara çekmek konusundaki düşünüşün yaygınlaşmasını sağlaması (Tatal, 2014:82) bu kurumun demokratikleşme yönünde büyük çaba sarf eden özellikle Doğu Blok’u ülkelerinde Ombudsmanlık Kurumuna verilmiş olan önem, diğer devletlere nazaran daha fazla olmuş ve idarenin yargı dışı denetiminde ciddi bir seçenek haline gelmiştir.

Sonuç olarak yukarıda ifade ettiğimiz Ombudsmanlık Kurumunun tarihsel sürecinden şöyle değerlendirme yapabiliriz; Ombudsmanlık Kurumu kurulduğu andan bu yana pek çok ülke tarafından kendi siyasal sistemlerine adapte edilmiş ve bu denetleme mekanizmasının demokrasinin ve insan haklarının gelişmesi için önemli derecede katkı sağladığı görülmüştür. Ayrıca Ombudsmanlık Kurumu, yönetimde şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik ve sorumluluk ilkelerinden oluşan ve bu ilkelerin uygulanmasında etkili olduğundan kuruluşun uygulandığı ülke sayısı her geçen gün artmakta ve gelişmekte olan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede modern devlet için bir zorunlu ihtiyaç haline gelmeye başlayan Ombudsmanlık Kurumunu günümüzde kendi siyasal sistemlerine adapte etmiş ülke sayısı ciddi anlamda artmakta olduğunu belirtebiliriz.

### **3.3. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri, Statüsü, Görev ve Yetkileri**

#### **3.3.1. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri**

Ombudsmanlık Kurumu, günümüzde yüz elliyi aşkın ülkede uygulanmaktadır. Ülkelerin farklı siyasal sistemlerinin olmasından dolayı ombudsmanlık her ülkede kendine özgü sosyal, kültürel ve hukuki yapılarına göre farklılık arz etse de kurumun bir takım genel kabul edilmiş özellikleri bulunmaktadır (Ökten ve Turhan, 2014:136). Şimdi bu genel kabul edilen özellikleri açıklamaya çalışalım.

1) *Ombudsmanlık Kurumu bir bağımsız kuruluştur.* Bağımsızlık, ombudsman açısından önemli bir unsurdur. Bu unsurun yasama, yürütme ve yargıdan bağımsız olmak anlamında anlaşılması gerekmektedir, yoksa ombudsmanın devletin dışında veya ondan bağımsız bir kurum olmadığına şüphe yoktur (Sağlam, 2012:45). Ayrıca ombudsmanlığın bağımsızlığı, düzenlendiği hukuki metinler, göreve atanması veya seçilmesi, görevden alınma, kurumun bütçesi, personelinin oluşumu ve yapacağı planlamaları bağımsızca yapması ifade edilmektedir.

Ombudsmanlar, tıpkı hâkimler gibi hiçbir kişi veya makamdan emir almazlar, parlamento tarafından atansa dahi bu organ karşısında diğer organlar gibi bağımsız olması söz konusudur. Gerek atamasını yapan organa karşı gerekse denetimini yapan otoritelere karşı tam bir bağımsızlık söz konusu olmazsa, ombudsmanların baskı ve emir altında kalması riski her zaman söz konusu olabilir.

2) *Ombudsmanlık Kurumu masrafsız, kolay ve doğrudan ulaşılabilir bir kuruluştur.* Bireyler, idare tarafından hak ihlaline uğramaları halinde kolayca ve doğrudan Ombudsmanlık Kurumuna şikâyette bulunabilirler. Bu başvuru ücretsiz olarak sadece bir dilekçe ile yapılması Ombudsmanlık Kurumunun bir diğer özelliğidir. Yabancı uyrukluların başvuruları genellikle “karşılıklılık” ilkesi göz önünde bulundurularak ücretsiz olarak alınmakta ve gerekli incelemeler başlatılmaktadır.

Bununla birlikte ombudsman, vatandaşlar ya da diğer bireyler tarafından gelecek dilekçeleri beklemeyerek re’sen de harekete geçebilirler. Ombudsman medya vasıtası ile ya da gözlemlene sonucunu herhangi bir devlet organında haksız veya usulsüz eylem ve işlem görmesi halinde inceleme ve soruşturma başlatabilir.

3) *Ombudsmanlık hızlı sonuç veren ve her türlü belgeye ulaşma imkânı bulunan bir kuruluştur.* Ombudsmana tanınan yetkilerin sınırları hem nitelik bakımından hem de araştırmanın hızlı sonuçlanması bakımından çok önemlidir. Genel olarak tüm kamu yönetimi organları üzerinde bir denetleme yetkisi bulunmasından dolayı her türlü bilgi ve belgeye çok rahat ulaşabilmekte ve gelen şikâyetleri en kısa sürede değerlendirerek sonuçlandırabilmektedir. Bu anlamda ombudsman, yaşanan anlaşmazlıkları çözme konusunda geniş yetkileri sayesinde çok hızlı hareket edebilme özelliğine sahip olmakla birlikte, bütün bunları sonuçlandırması için geniş yetkiler verilmektedir. Ombudsman yürütmekte olduğu bir inceleme veya soruşturma için gereken her türlü bilgi ve belgeye

rahatlıkla ulaşabilmenin yanı sıra, gerekli gördüğü kişilerin ifadelerini alabilmekte ve uygun gördüğü zamanlarda denetim yetkisi altında bulunan kurumlara ani veya periyodik denetimlerde bulunabilmektedir (Pınar, 2013:11). Eğer Ombudsmanlık Kurumu herhangi bir kurumdan bilgi ya da belge istemiş ise devlet ve ticari sınırlar hariç, kurumlar geciktirmeden ulaştırmakla mükelleftirler.

4) *Ombudsmanlık Kurumunun kararlarının bağlayıcı olmaması.* Ombudsmanın vereceği kararların bir bağlayıcılığı yoktur, vereceği bütün kararlar tavsiye niteliğindedir. İdarenin işlemlerini iptal etme, idareyi tazminata mahkûm etme veya idareye emir ve talimat verme gibi yetkisi bulunmamaktadır. Yani ombudsmanın kararlarını uygulamamak, yönetimi ve kamu personelini, hukuki ya da cezai sorumlulukla karşı karşıya bırakmamaktadır. Ombudsmanların vereceği kararların etkinliği ancak bu kararların yerine getirmeyen yönetim ve kamu personeli üzerinde kamuoyu baskısını arttırmakla mümkün olabilmektedir (Aktel ve diğerleri, 2013:25). Ombudsmanlık Kurumunun yargı organlarından ayıran en önemli özelliği de zaten kararlarının bağlayıcılığının olmamasıdır.

5) *Hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisi.* Araştırma ve soruşturma sonucunda ulaştığı bulgular, hak ihlaline uğrayanın haklı gösteriyorsa ombudsman somut duruma uygun çözüm önermektedir ve bu ihlal idare tarafından giderilmektedir. Eğer bulgular idareyi haklı gösteriyorsa o kurum tarafından girişilen söz konusu eylemin doğru olduğu da açık bir şekilde belirtilmekte ve yapılan bu eylem desteklenmektedir (Arklan, 2006:88). Ombudsmanlar çözüm önerilerinde bulunurken hakkaniyeti hiçbir zaman göz ardı edemezler. Bu şekilde davranmaması halinde kurumun saygınlığı ve ona karşı duyulan güven yıpranır ve kurum işlevsiz hale gelir.

6) *Halkı ve kamu personelini eğitime özelliği.* Ombudsmanlık Kurumu, görev ve yetkilerinin gereği olarak, halkı, yöneticileri ve idari personeli insan haklarının korunması, bunları çiğnenmemesi, geliştirilmesi, demokrasinin temel ilkelerine uyulması, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda yönetimin olması gereken rolü hakkında yöneten ve yönetilenleri eğitir (Kahraman, 2011:363).

7) *Ombudsmanlık Kurumu dokunulmaz bir kuruluştur.* Yaptığı işler, görüşmeler ve araştırmalar sebebi ile sorgulanamazlar, yargılanamazlar ve tutuklanamazlar. Ombudsmanların dokunulmazlıkları çeşitli çevreler tarafından eleştirilmektedir. Özellikle demokratik sistem ve işleyişin yerleşik olmadığı ülkelerde yasama dokunulmazlıklarının

kötüye kullanılmasından hareket ederek ombudsmanların da bu dokunulmazlıkları eleştiriye uğramaktadır (Soyupek, 2014:20).

Yukarıda saydığımız Ombudsmanlık Kurumunun özelliklerinin yanı sıra ombudsmanlığın hem kişisel olarak hem de kurum olarak bir takım özellikleri de bulunmaktadır. Bu özellikler kişisel olarak, bağımsız, güvenilir, dürüst ve saygın olmalı, aldığı kararlarda ve düzenlediği raporlarda kimsenin emri altında olmamalı, kimseden talimat almamalıdır. Sağduyulu hareket edebilmeli, anayasa ve kanunları iyi bilmeli, kamu kurumlarının yapısını ve işleyiş biçimini iyi öğrenmeli, mali konularda güvenilir ve ahlaklı olmalı, siyasi bakımdan tarafsız olmalı ve bu tarafsızlığı her zaman muhafaza etmelidir. Kurumsal olarak ise, kurumun bağımsız ve tarafsız olması, güvenilir ve kolay ulaşılabilir olması, geniş araştırma yetkisinin olması ve kamuya karşı sorumlu olması (Soyupek, 2014:19) gibi nitelikleri taşıması gerekmektedir.

Ombudsmanlık Kurumu saydığımız özellikleri ile birlikte kamu yönetimi ile bireyler arasında karşılıklı güvenin sağlanması bakımından çok etkili olmaktadır bunun yanı sıra yönetsel gizliliğin ortadan kaldırılması, idare tarafından yerine getirilen eylem ve işlemlerin dürüst ve düzgün yapılması için bu özelliklerin çok faydalı olduğu belirtilmektedir.

Sonuç olarak Ombudsmanlık Kurumunun yukarıda saydığımız özellikleri genel nitelikteki özellikleridir. Ülkeden ülkeye uygulama biçimi ile birbirinden farklı özellikler taşımakta ve bazen birbirlerine zıt gelebilen özellikleri de barındırmaktadırlar. Bunun nedeni de ülkelerin farklı siyasal, kültürel, toplumsal ve ekonomik yapılarının olmasıdır.

### **3.3.2. Ombudsmanlık Kurumunun Statüsü**

Ombudsmanlar bağımsız hareket eden kamu görevlileridir. Bu bağımsızlık idari organlara olduğu kadar ombudsmanları atayan parlamento ve diğer erklere de karşı geçerlidir.

Devletin bütün organlarına karşı bağımsız olabilmeleri ombudsmanlara politik ve idari sonuçlardan korkmadan araştırma ve soruşturma yapma özgürlüğünü sağlamaktadır. Bununla birlikte ombudsmanlar hiçbir beklentiye girmemekte ve kendilerini sınırlandırmamaktadırlar (Avşar, 2012:132).

Günümüzde ombudsmanlar bazı ülkelerde parlamento, bazılarında ise devlet başkanları tarafından atanmaktadırlar. Ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken meclis ya da

devlet başkanları, gelen şikâyetleri nasıl ele alması gerektiği ile ilgili talimat veremez veya denetçilerin vereceği kararlara etkiye bulunamazlar, verilen kararları tekrar gözden geçirerek düzeltme yapamazlar. Bu da ombudsmanların bağımsız ve tarafsız bir statüde bulunmasının temel şartlarından biri olup eylem ve işlemlerinin hakkaniyetli bir şekilde yerine getirmesinin anahtarı konumundadır. Yani Ombudsmanlık Kurumunun göstermelik bir denetleme mekanizması olarak faaliyet göstermemesi, görevini tam manası ile yerine getirebilmesi ve toplum tarafından güvenilen bir kurum olabilmesi için bağımsız ve tarafsız bir statüde olması çok önemli bir unsurdur (Arklan, 2006:90).

Yukarıda sayılanlarla birlikte ombudsmanların faaliyetleri hiçbir şekilde denetime tabii tutulmamaktadır. Ombudsmanlar ancak başarısızlık, liyakatsizlik, görev ihmali ya da iletişimsizlik söz konusu olduğunda parlamento tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedirler. Buna örnek getirecek olursak, İsveç ombudsmanının yıllık faaliyetini inceleyen komitenin olumsuz rapor vermesi halinde komite, parlamentodan ombudsmanın görevden alınmasını isteyebilmekte ve parlamentonun güvenini kaybetmesi durumunda görevden alınmaktadır.

Ombudsmanların sahip oldukları statüleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Türkiye’de ombudsmanın seçimini parlamento gerçekleştirirken, İngiltere’de Başbakan tarafından yapılan öneri üzerine kraliçe tarafından atanmaktadır. Fransa’da ise ombudsmanı Bakanlar Kurulu atamaktadır. Ancak bütün bu ülkelerde ortak olan nokta ombudsmanın özerk, bağımsız ve tarafsız bir statü içerisinde görevini yürütmesidir (Eryılmaz 1993: 92).

Görüldüğü gibi ombudsmanlar ülkeden ülkeye farklı uygulama biçiminde işlev görse de bunların hepsinin ortak yanı bağımsız ve tarafsız olmalarıdır. Çünkü ombudsmanlar bağımsız ve tarafsız olmazlar ise doğru kararların vermeleri imkân dışındadır.

Ombudsmanlar genel olarak, söyledikleri ve yayınladıkları görüşlerden ya da eylem ve işlemlerinden dolayı izlenemeyeceği, sorgulanamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı belirtilerek, parlamenter dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlığa sahiptirler (Kestane, 2006:134). Parlamentonun uygun gördüğü bütçe sınırları dâhilinde ombudsmanlar tarafından her türlü harcama serbestçe yapılabilir. Özlük haklar üzerinde yürütmenin söz hakkı yoktur (Arklan, 2006:90).



Sonuç olarak devletin diğer organlarına karşı yasal ya da anayasal bağımsızlığa sahip olan ombudsman, bir yandan politik sonuçlardan korkmaksızın doğruyu arama özgürlüğü sağlarken, diğer yandan da hiçbir baskıya maruz kalmadan serbestçe çalışabilmesi için de önemlidir (Akkoca, 2013:72). Ayrıca herhangi bir beklenti içinde olmayan ombudsman, bu bağımsızlığı sayesinde kendi kendini sınırlandırmamış olmakta ve vereceği raporların tarafsızca hazırlandığından bireyler ve kamu idareleri emin olmaktadır.

### 3.3.3. Ombudsmanlık Kurumunun Görev ve Yetkileri

Ombudsmanlık Kurumunun görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte farklılık arz etmektedir. Ancak genel olarak asıl görev ve yetkisi, bireylerin başvurusu üzerine ya da re'sen harekete geçerek birey-idare arasında yaşanan uyumsuzluğu çözüme kavuşturma olarak belirtilmektedir.

Ombudsmanlığın ilk ortaya çıktığı İskandinav ülkelerinde ombudsmanların görev ve yetkileri, insan hak ve özgürlüklerinin korunması olarak bilinmektedir. İnsan hak ve özgürlüklerinin korunması gibi bir tanımlama ile kurumun görevinin çok kapsamlı olduğunu görmemiz mümkündür. Ombudsmanlar hak ve özgürlüklerin savunucusu olarak görev yaptıkları devletlerde sadece kötü yönetimi sınırlamak için çalışmazlar, aynı zamanda yapılan bu haksızlıkların sebeplerini bulmak için sistematik bir araştırma ve soruşturma yaparlar, bunun sonucunda yönetimin kötü uygulanan yanını ortaya çıkartarak iyileştirmek için önerilerde bulunurlar (Sağlam, 2012:40).

Ombudsmanlık Kurumunun en temel ve en önemli görevi, halk ile yönetim arasındaki uyumsuzlukları sebepleri ile birlikte objektif çalışma disiplini dışına çıkmadan araştırma yaparak bir rapor hazırlamaktır. Böyle bir yöntem ile ombudsman, güçlü bir idare karşısında bireylerin haklarının korunmasını sağlamaya çalışır. Genellikle meclis tarafından atanan ombudsmanlar, denetim görevi ve yetkilerini uzman birim edası ile bağımsız olarak yürütürler. Görevlerini yerine getirirken meclis tarafından seçildiğinden yasama organının gücünü ve desteğini hissederek çalışırlar (A. Demir, 2013:110).

Ombudsmanlığın görev akımını belirleyen iki yaklaşım vardır. Bunlardan ilki, işlem ya da eylemin hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, niteliğini esas almayı gerektiren işlevsel yaklaşım; ikincisi ise, işlemi ya da eylemi gerçekleştiren organın idare içinde yer alıp almadığı anlayışını esas almayı gerektiren organik yaklaşımdır (Kocabaş 2015:43).

Ombudsmanların bağlayıcı karar ya da idarenin herhangi bir işleminin iptal etme yetkisi bulunmamasına karşın ombudsmanın tavsiye, öneri ve telkinlerine önem verilmektedir (Acar, 2009:44). Önem vermelerinin sebebi de ombudsmanların basın açıklamaları, kamuoyu duyuruları veya meclise ettikleri şikâyetler, hata yapan kurum üzerinde bir baskı yaratmaktadır.

Ombudsmanların sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkilerine rağmen kamuoyu eleştirisi ve ikna dışında zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca ombudsmanların yargı veya idare üzerinde denetim yetkisi bulunmayıp, yetkisi ancak “araştırma” ile sınırlıdır. Ombudsmanlar hukuka aykırılık, haksızlık ve adaletsizliği araştırıp yanlışlıklara çözüm önerme yetkisine sahiptirler (Akkoca, 2013:74). Şu hususu da belirtmemizde yarar vardır. Hukuka uygunluk denetimi, idari yargının görev alanı olup ombudsmanın önüne gelen uyuşmazlık bireyin hak ve özgürlüklerini zedeleyebilir ya da şikâyet konusu olan işlem hukuka aykırı olabilir. Doğal olarak ombudsman bu yönlerden de ihtilafı inceleyebilir. Ancak böyle bir durum söz konusu olduğunda ombudsmanın görevi, idari işlemin iptal edilmesi değil, onun yerine hukuka uygun daha doğru işlemin yapılmasını sağlamak için öneriler sunmasıdır. Aynı uyuşmazlık eşzamanlı olarak hem ombudsmanın hem de yargının önünde olamaz. Böyle bir durum söz konusu ise Ombudsmanın yargıya müdahalesi söz konusu olur. Dolayısı ile ombudsmanların önüne getirilecek uyuşmazlıklar o sırada görülmekte olan bir davanın konusu olamaz (Tural, 2014:109).

Ombudsmanların farklı ülkelerde disiplin soruşturmaları başlatma, kanun ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma, yıllık rapor veya bülten sunma, mecliste istediğinde sunum yaparak çeşitli konularda önerilerde bulunma yetkileri mevcuttur. Buna ilişkin ülkelerden örnek getirecek olursak, İsveç, Finlandiya ve Fransa’da Ombudsmanlık Kurumu, araştırdığı işlem ve eylemler sonucu haksız gördüğü durumlarda mahkemeye başvuruda bulunma hakkına sahiptir. Yine İsveç ombudsmanları mahkemelerin duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilir, kamu kurumlarının toplantılarında hazır bulunabilirler. İspanya ve Portekiz’de ise Anayasa Mahkemesine kanunların anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile ombudsmanlar müracaatta bulunabilirler. Sayılan yetkilerle ombudsmanlar kesinlikle kesin karar veremezler, idareyi herhangi bir yaptırıma zorlayamaz ve bir idari işlemi iptal edemezler. Bu da ombudsmanlığın diğer yargı (denetim) organlarından ayıran önemli farklarından biridir (Temizkan, 2008:87).

Ombudsmanlık Kurumu görev ve yetkileri itibarı ile hem kamuoyu denetimini mümkün kılmakta, hem de kamu yönetiminde iyi yönetimin gerçekleştirilmesinde bir baskı unsuru olarak işlev yürütmektedir. Diğer taraftan bireylerin daha kaliteli bir kamu hizmeti almaları hususunda gösterdikleri duyarlılık ile ombudsmanlık mekanizmasının işlerlik kazanması arasında sıkı bir ilişki olduğu unutulmaması gereken bir gerçektir (K. Demirci, 2015:9). Dolayısı ile bireylerin duyarlılığı ombudsmanlık sisteminin de gelişmesi bakımından önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumunun, bireylere hizmet sunarken onların memnuniyetleri kurumun temel amaçlarından. Bu sebepten ombudsmanlık, kamuda son yıllarda uygulanma çabaları olan toplam kalite yönetimi ve performans değerlendirilmesi ile yakından ilgisi bulunmaktadır. Hizmet sunulurken kalitenin artması hizmetin niteliğine göre tek elden verilmesi, birey ile yakın ilişki içinde ve onun görüş ve beklentilerine uygun hizmet sunulması kurumun öncelikleri arasında yer almaktadır. Yani kamuda sunulan hizmetin kalitesinde şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk ve adillik aranan ilkelerdir. Yönetişim ilkeleri olarak bildiğimiz bu ilkelerin uygulanmasında ombudsmanlık son derece etkin ve belirleyici rol oynamaktadır (Çalışkan, 2013:11). Ve yaptığı araştırmalar sonucunda tavsiye niteliğinde verdiği raporlar, kurumlar tarafından başarılı bir şekilde uygulanmaktadır.

Sonuç olarak ombudsmanlar, yönetim ile bireyler arasındaki ilişkiler sonucunda ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümüne yönelik öneri sunan ve gerekli gördüğü takdirde bunları ilgili makamlara ileterek tedbir almasını sağlamak amacı ile görev yapan bir devlet denetçisidir. Ayrıca vatandaşların idareye karşı özgürlüklerini savunmak, bunları yönetime karşı korumak ve kötü yönetimden ortaya çıkan haksızlıkların iyileştirmek için görev yapan ve çeşitli yetkilerle donatılan bir organ olarak belirtilebilir.

### **3.4. Ombudsmanlık Kurumunun Türleri**

Ombudsmanlık Kurumu idare ile bireyler arasındaki sorunlara çözüm bulmak temelinde kurulan klasik anlamdaki Ombudsmanlık Kurumunun uygulanan ülkelerde başarı sağlaması, bu kurumun hizmet ettiği alanın da genişlemesine ve günümüzde birçok ombudsmanlık türünün ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Ombudsmanlığın ilk ortaya çıkmasından itibaren gerek uygulandığı ülkelerin özel durumları gerekse gelişen ve değişen toplum yapıları sebebi ile farklı değişikliklere uğramıştır. Bu değişimler sadece

nitelik ve nicelik ile ilgili olmayıp bu müesseseyi kullanan aktörlerin çeşitli hale gelmesi ile de ilgilidir (Tutal, 2014:94). Bu nedenle Ombudsmanlık Kurumu günümüzde çok farklı biçimlerde karşımıza çıkmaktadır. Ombudsmanlık Kurumunun çok çeşitli hale gelmesi ile tek bir tarifte hepsini açıklamak çok zordur. Dolayısı ile söz konusu kurumu daha iyi tanıyabilmek ve kurumu daha iyi anlayabilmek için Ombudsmanlık Kurumunun dünya genelinde uygulama alanı bulduğu farklı türlerinin teorik çerçevede neler olduğunu açıklamak çalışmamız bakımından yararlı olacaktır.

Küreselleşme süreci ile birlikte gerçekten de gün geçtikçe sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel gelişmelerin hız kazanması ile bu alanlarda yaşanan ilerlemeler birey-devlet ya da birey-birey ilişkisine de etkide bulunduğu bir gerçektir. Çeşitlenen alanların artması ve uzmanlık gerektirmesi bu konuda Ombudsmanlık Kurumuna olan ihtiyacı daha da arttırmıştır. Tam da bu dönemde “klasik ombudsman” anlayışı esnemekte ve yeni hizmet alanlarını da kapsayacak bir şekilde ombudsmanlığın türlerini de ortaya çıkarmaktadır (Ö. F. Özer, 2015:81). Bu gelişmeler sonucunda ülkeden ülkeye farklı ombudsmanlık türleri ortaya çıkmıştır. Çalışmamızın bu kısmında Ombudsmanlık Kurumunun dünya genelinde uygulanan türlerini açıklamaya çalışacağız. Buna göre en yaygın olarak uygulanmakta olan ombudsmanlık türleri aşağıda kısaca açıklanmaya çalışılmıştır.

### **3.4.1. İnsan Hakları Ombudsmanı**

İnsan hakları ombudsmanlığı, 20. yüzyılın son çeyreğinden sonra insan hakları kavramının yaygınlaşması ile birlikte ortaya çıkan ombudsmanlık türlerinden biridir. Bu türdeki ombudsmanların ana görevi, insan hakları ile ilgili şikâyetleri incelemektir. 1975 yılında Portekiz’de insan haklarını ve özgürlüklerini korumak amacıyla ve idareyi gözlemlemek için “Hukukun Koruyucusu” adı ile böyle bir Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur. İnsan hakları ombudsmanının, insan haklarını korumak, bu hakları iyileştirmek ve kamu yönetimini gözlemlemek gibi temel işlevi bulunmaktadır. Latin Amerika’da 1980 yıllarından sonra otoriter rejimlerin son bulması ile birlikte insan haklarına olan ilgi artmış ve insan hakları ombudsmanı kurularak insan haklarının ihlallerinin önüne geçmek istenmiştir (M. Demirci, 2013:30). Soğuk Savaşın bitmesi ile Doğu Blok’unun çökmesinin ardından Doğu Avrupa (Hırvatistan, Slovenya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Makedonya, Bulgaristan, Litvanya, Romanya) devlerinde de insan hakları ombudsmanları oluşturulmaya başlamıştır.

İnsan hakları ombudsmanlığı, insan hak ve hürriyetlerinin korunması noktasında bir denetim organının olmasının yanında, birçok ülkede kurulu bulunan insan hakları komisyonları veya insan hakları enstitüleri arasında uzmanlaşmış bir birim olarak da kategorize edilebilmektedir. Dünyada çok çeşitli siyasi, idari ve hukuki sistemler bulunmaktadır ve bu nedenle insan haklarının korunması noktasında tek bir standart yapı ortaya koymak çok zordur. Çünkü ulusal insan hakları kurumlarının yasal temelleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte kimi zaman benzer idari özelliklerde bulunabilmektedir. Bu anlamda bazı ulusal insan hakları kurumları belli düzeyde yürütme organına bağlı olarak faaliyet yürütse de personel rejimi, bütçesi, karar alma mekanizmaları ve kuruma yapılan şikâyetlerin değerlendirilmesi yöntemi gibi çeşitli noktalarda fiilen tarafsızlığının ve bağımsızlığının sağlanması mümkün olabilmektedir. Bu tür yapılanmalar da sahip oldukları özellikleri bakımından birer insan hakları ombudsmanı işlevini görmektedirler (Pınar, 2013:29).

Ombudsmanlık Kurumunun kendi manasına en yakın olan insan hakları ombudsmanı, üzerinde ısrarla ve önemle durulan nokta insan haklarının ve hürriyetlerinin ihlal edilmemesi ve bu kapsamdaki sorunların en iyi bir şekilde çözüme kavuşturulmasıdır. İşte tam bu noktada insan hakları ombudsmanı verdiği tavsiyeleri ile evrensel insan hakları konusunda önemli katkılar sunmuş olmaktadır (Ö. F. Özer, 2015:84). İnsan hakları ombudsmanının sunduğu bu raporlar sayesinde insan haklarının gelişmesine evrensel düzeyde katkı sağlamakta ve insanların barış ve huzur içerisinde yaşamalarına önemli boyutta hizmet etmektedir.

### **3.4.2. Mahalli İdareler Ombudsmanı**

Mahalli idareler ombudsmanı, genel nitelikli ombudsmanların tüm özelliklerini taşıyan, ancak belli bir coğrafi alan ya da kentlerde mahalli idarelerin kötü işleyişinden dolayı kaynaklanan sorunları çözümlenmesine yönelik çalışma yürütmek, bireylerin mahalli idarelerdeki hak ve özgürlüklerini korumak ve mahalli idarelerin daha iyi hizmet vermesi amacı ile yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ve müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandıran ombudsmanlardır (Yıldırım, 2014:201). Mahalli idareler ombudsmanlarının uygulanmaya konulmasının nedeni genel nitelikli ombudsmanların görevlerinin artması ve gelen tüm şikâyetleri araştırıp soruşturmaya kavuşturmasının fazla zaman alması ile vatandaşların uzun süre beklemelerini önlemek amacıyla pek çok ülke tarafından uygulanmaya konulmakta ve

bunun yanı sıra mahalli idarelerin dünya genelinde öneminin artması ile birlikte bu sisteme olan ihtiyaç daha da artmaktadır.

Mahalli idareler ombudsmanları ilk kez 1974 yılında İngiltere’de faaliyet göstermeye başlamışlardır. İngiltere mahalli idarelerinin kötü yönetimlerinden kaynaklanan sorunları çözmek, yerel halkı yönetime karşı korumak ve mahalli idarelerin daha iyi işlemlerini sağlamak amacı ile İngiltere’de olduğu gibi dünyanın birçok devleti tarafından da bu sistemin uygulandığını görmekteyiz. İngiltere’de mahalli idareler ombudsmanının görev alanına, büyükşehir belediyeleri, kent ve il belediye meclisi, kentsel gelişme idaresi, konutlandırma işlevi vakıfları, polis, itfaiye, çevre sorunları idaresi vb. görev alanına girmektedir.

Günümüzde mahalli idarelerin bir yandan sorumlulukları artırılırken bunun yanı sıra yetkilerinde de artışlar yaşanmaktadır. Bu yetki ve sorumlulukların, bireylere en iyi şekilde yansması ve bireylerin yerel nitelikteki hizmetlerle ilgili kararlarda daha etkili olmalarının sağlanması için mahalli idareler ombudsmanlarına ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca ombudsmanlığa başvurulardaki artışın çok fazla olması dolayısıyla iş yüklerinin giderek artması, merkezi yönetim ombudsmanlarının yanında mahalli idareler ombudsmanlarının oluşturulması, artık benimsenmesi gereken bir önemli konulardandır (Çakmak, 2008:33). Genel amaçlı ombudsmanlardan mahalli idareler ombudsmanlarını ayıran en önemli özellik; yaptıkları faaliyetler aynıdır, ancak mahalli idarelerin daha küçük coğrafi alanda yani mahalli idarelerde görev yapmalarıdır.

### **3.4.3. Askeri Ombudsmanlar**

İlk askeri ombudsmanlar 31 Nisan 1952’de Norveç’te kurulmuştur. Askeri alanlarda gelişmelerin yaşanması ile birlikte, İsrail, Avustralya, Namibya gibi ülkelerde de bu ombudsmanlık türü kurulmaya başlamıştır.

Askeri ombudsmanlar silahlı kuvvetlerin olumsuz yanlarını ve eksikliklerini tespit etmekte ve bu olumsuzlukların düzeltilmesi için Meclis ve Milli Savunma Bakanlığı’na önerilerde bulunmaktadır. Askeri ombudsmanlar, savunma politikaları ve yapılacak olan operasyonlar hakkında yaptırım uygulayabilecek fikir beyan edemezler. Sunmuş oldukları fikirler öneri niteliğindedir ve hiçbir yaptırım gücü yoktur. Askeri ombudsmanlarının temel amacı, silahlı kuvvetler mensuplarının arasında var olan ve yasal zorunluluk gereği silahaltına

alınmış bireylere karşı yapılan haksızlıkları önlemek ve savunma sektörünün doğru işleyişini sağlamak ve gelişimine yardımcı olmaktır (K. A. Demir, 2012:85).

Bu görevlerinin yanı sıra askeri ombudsmanlar, silahlı kuvvetlerin iç işleyişi, askeri hizmetin amaçlarına uygun yürütülüp yürütülmediği hususlarında; özellikle disiplin, özlük ve terfi işlemlerinde; askeri kışlaların fiziki şartları, askerlik hizmetinde güvenlik ve sağlık şartları (Avşar, 2012:165) bu ombudsmanlık türünün denetim alanına girmektedir.

#### **3.4.4. Çocuk Hakları Ombudsmanı**

Çocuklar, yetişkin bireylere nazaran şiddete, hak ihlaline ve haksızlığa daha fazla maruz kalmaktadırlar. Çocukların maruz kaldıkları olumsuz durumların başlıcaları aile içi şiddet, küçük yaşta ağır işlerde çalıştırılma, dilencilik yaptırma, suça teşvik edilme, cinsel istismar ve eğitim hakkından yoksun bırakılma olumsuzlukların önde gelenleridir (K. A. Demir, 2012:83). Bu olumsuzluklardan uzaklaştırmak, onların hak ve özgürlüklerini korumak amacı ile çocuk hakları ombudsmanı 1981 yılında Norveç'te faaliyete geçmiştir.

Çocuk hakları ombudsmanının kurulduğu yıldan bu yana birçok devlet tarafından kabul edilmiştir. Çocuklardan gelen şikâyetleri dinlemek, şikayete konu olan hususları sürekli gözetim altında tutmak, kapsamlı bir şekilde araştırma ve soruşturma yapmak, çocukların içinde bulunduğu şartların daha iyi olması için yetkili organlara tavsiye niteliğinde rapor sunmak çocuk hakları ombudsmanının ana görevleri arasındadır (Arslan, 2014:35). Bu tip ombudsmanların gerekli görüldüğü durumlarda çocuklar adına şikâyeti yargı organına taşıyarak dava açma yetkileri bulunmaktadır.

Çocuk hakları ombudsmanları, toplumun tüm kesimlerine, yürütme organına, yasama organına ve her türlü kurum ve kuruluşlara çocuk hakları konusunda bilgi vererek bu alanda bir nevi çocukların temsilcisi, sözcüsü ve avukatı görünümündedirler. Bu tür ombudsmanlar yapmış oldukları araştırma ve soruşturma sonucunda; çocuk haklarına nasıl yaklaşıldığını, yaşanan problemlerin nasıl ortadan kaldırıldığını, hangi alanda ne derecede çocuk haklarını ihlal edildiğini tespit edip kamuoyu ve meclis ile paylaşır (Pınar, 2013:39).

Ayrıca çocuk hakları ombudsmanları, yıllık raporları vasıtası ile bir yıl içinde Birleşmiş Milletler “Çocuk Hakları Sözleşmesi”ne ilişkin ilkelere ne derecede uyulduğu ve hangi konularda ihlallerin daha fazla yaşandığını bildirmektedirler.

Günümüzde çocuk hakları ombudsmanları, Yeni Zelanda, Kosta Rika, Avustralya, ABD, İsveç, İzlanda ve Kanada gibi ülkelerde uygulanmaktadır. Bu ülkelerde özellikle göçmen çocukları, ayrımcılık, kötü muamele, taciz, medyadan çabuk etkilenme ve aile içi şiddete maruz kalma gibi problemlerle ombudsmanlara başvuruda bulunmaktadır (Çalışkan, 2013:20).

Çocukların hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik faaliyet gösteren çocuk hakları ombudsmanlığı, yürüttüğü araştırma ve soruşturma sayesinde çocukların bu tür haksızlıklara maruz kalmamaları için önemli derecede katkı sağlamaktadır.

### **3.4.5. Özel Sektör Ombudsmanı**

Ombudsmanın görev alanı sadece kamu alanı değil, aynı zamanda özel sektör kuruluşlarıdır. Tüketici haklarını korumak amacıyla kurulan bu ombudsmanlar, çok farklı sektörlerde görev yapmakta ve buralarda arabulucu rolü oynamaktadırlar (Ağyel, 2007:68).

Bankacılık, basın-yayıcılık, konut, emlak, sigortacılık, yatırım işleri gibi çok çeşitli alanlarda ombudsmanlar oluşturulmuştur. Bunların oluşturulma nedeni kuşkusuz genel nitelikli ombudsmanlık mekanizmalarının sağladığı başarı ve güvenden dolayıdır. Bunların az bir kısmı yasal statülü iken büyük bir bölümü gönüllülük esasına dayalı hakem müessesesi olarak faaliyet göstermektedirler (Avşar, 2012:178).

Sosyal ve ekonomik hayatın geliştiği günümüzde sektörel sorunların sayısı az diyemeyeceğimiz kadar ölçüde artmış durumdadır. Bir işçinin çalıştığı özel kurumla problem yaşaması ya da bir tüketicinin aldığı ürün sebebi ile hak kaybına uğrayarak bundan üretici firmayı sorumlu tutması gibi iş, ticari, sosyal vb. alanlarda da sıklıkla sorunlarla karşılaşmaktadır. Tam da bu noktada özel sektör ombudsmanlığı, bu uyuşmazlıkları ortadan kaldırmak amacı ile ortaya çıkmış bir ombudsmanlık çeşididir (Tatal, 2014:97). Yukarıda saydıklarımız özel sektör ile ilgili ombudsmanlık türlerinin yanı sıra daha birçok özel sektör ombudsmanlık türü bulunmaktadır.

### **3.4.6. Sağlık Ombudsmanı**

Sağlık ombudsmanları ilk kez 1973 yılında İngiltere, Galler, İskoçya gibi ülkelerde faaliyete geçen, temel görevleri ulusal sağlık hizmetlerinin düzgün ve doğru bir şekilde işlenmesini denetleyen, bununla birlikte sağlık kuruluşları ve hizmetleri hakkında gelen şikâyetleri inceleyen bir ombudsmanlık türüdür.



Devlet, vatandaşlarına sağlık hizmetleri sunmanın yanında toplumun sağlığını tehdit edebilecek her türlü tehlikeyi engellemek zorundadır. Günümüzde kapsamı ve niteliği değişen sağlık sektöründe, hizmet sunan birimler ile sunulan sağlık hizmetlerinden faydalanan vatandaşlar karşılıklı bir etkileşime girmektedirler. İşte bu etkileşim sonucunda, sağlık hizmetinden faydalanan bireyler bu sağlık hizmetini alırken kendilerinin çeşitli hak ve menfaatinin ihlal edildiği gerekçesi ile şikâyette bulunmaktadırlar ve bu sorunların çözümü noktasında çaba sarf etmektedirler (Ö. F. Özer, 2015:82). İşte tamda bu noktada sağlık ombudsmanları araya girmektedirler ve uyuşmazlıkları araştırarak çeşitli önerilerde bulunmaktadırlar. Aynı zamanda hak ihlali yapılan bireylerin haklarını ilgili kuruma karşı korumaktadırlar.

Sağlık ombudsmanına doğrudan hastanın kendisi, bir yakını veya ona yardımcı olmak üzere “Ulusal Sağlık Hizmetleri”, “Toplum Sağlık Konseyi” veya “Yerel Sağlık Konseyi” bünyesinden bir çalışan başvuruda bulunabilir. Gerekli araştırma ve soruşturmalar yapıldıktan sonra şikâyet konusu üzerine bir rapor hazırlanır, bu raporun bir nüshası şikâyetçiye bir nüshası da sağlık hizmeti birimine gönderilir. Şikâyetin haklı bulunması durumunda ilgili kurumun özür dilemesi veya haksızlığın bir şekilde ortadan kaldırılması önerilir ancak tazmin etmesi önerilemez. Sağlık hizmetleri ombudsmanı, sağlık hizmetlerinin kalitesinin artırılması konusunda önerilerde de bulunabilir (Akıncı, 1999:342). Sağlık ombudsmanına yapılan başvurulardan hiçbir ücret talep edilmemektedir. İnsanların yaşamlarının devamlılığı için vazgeçilmez olan sağlık, gün geçtikçe daha fazla denetlenmesi gerekmektedir. İşte bu yüzden sağlık ombudsmanı bu denetim ihtiyacını az da olsa karşılamak için faaliyet yürütmektedir.

#### **3.4.7. Uluslararası veya Uluslar-üstü Düzeydeki Ombudsmanlar**

Bireylerin ve toplumların maruz bulunduğu sürekli değişim ve gelişimin doğal bir sonucu olarak insan hakları konusu günümüzde yalnızca ulusal düzeyde bir konu olmaktan çıkmış, uluslararası toplumun ve hukukun gündemindeki en önemli konulardan biri haline gelmiştir. İnsan hak ve özgürlüklerinin korunması amacı ile ülkelerin kendi iç hukuklarında oluşturdukları koruma sistemlerine Afrika, ABD ve Avrupa devletlerinde olduğu gibi bölgesel ve Birleşmiş Milletler gibi daha geniş kapsamlı uluslararası örgütlenmeler bünyesindeki insan haklarını koruma mekanizmaları eklenmiştir (Fendoğlu, 2011:149).

Ombudsmanlık mekanizması dünya genelinde ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde başarılı bir şekilde uygulanması ve hızlı yayılması, kurumu uluslararası seviyede duyulan gereksinimleri karşılamak üzere oluşturmada etkili olmuştur. Çünkü dünyada küreselleşme ile birlikte uluslararası örgütler de artmıştır. Uluslararası örgütlerde çalışan personelin yakınmalarıyla ilgili görev yapan ombudsmanlar aynı zamanda üye devletlerin vatandaşlarının da başvuruları üzerine harekete geçebilmektedirler ve çeşitli alanlardaki sorunları uluslararası düzeylere taşıyabilmektedirler. Ombudsmanlar günümüzde ulusal ya da uluslararası örgütlerin kullandığı bir denetim aracı olarak egemenlik alanına göre sınıflandırma yapılmıştır. Buna göre ombudsman aynı ülkenin egemenlik alanıyla sınırlıysa ulus içinde görevli sayılmıştır. Ancak uluslararası düzeydeki ombudsmana örnek olarak Avrupa Birliği içinde kurulan Avrupa ombudsmanı verilebilir. Avrupa ombudsmanı, Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin yurttaşları ile bu ülkelerde yaşayan bireylerin, Avrupa Birliği kurumlarındaki ve organlarındaki kötü yönetim iddialarına ilişkin yakınmaları araştırmak ve sorunların çözümü için çaba sarf etmekle görevlidir (M. Demirci, 2013:27).

Uluslararası ombudsmanların denetim alanı sadece tek bir ülkeyi değil yukarıda değinildiği gibi birden fazla devleti veya bölgeyi kapsamaktadır. Aynı zamanda bu tür ombudsmanlıklar bölgesel düzeyde de kurulabilmektedir. Öte yandan uluslararası birçok kuruluşta denetim alanı söz konusu kuruluşta çalışanlarla sınırlı olmak üzere görev yapan ombudsmanlar da bulunmaktadır (Tutal, 2014:95). Örneğin, Dünya Bankası veya OECD gibi kuruluşta sadece bu kuruluşun mensuplarının haklarını savunan Ombudsmanlık Kurumları bulunmaktadır.

### **3.5. Seçilmiş Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu Uygulamaları**

Ombudsmanlık Kurumları, hangi ülkede olursa olsun o ülkenin nüfusuna, yüzölçümüne, idari ve siyasal yapısına bakılmaksızın yaygınlaşmış durumdadır. Böylesine yaygınlaşan bir kurumun doğal olarak, oluşturulduğu ülkelerin özgül koşullarına göre farklılıklar göstereceği aşikârdır. Nitekim Ombudsmanlık Kurumları günümüzde sadece İskandinav ülkelerine özgü ya da idari yargı sistemini uygulayan ülkelere gerekli bir denetim kurumu olarak görülmemektedir. Gerek demokrasinin örnek alındığı İngiltere, gerekse idari yargı sisteminin uygulayan Fransa'nın üye olduğu ve Türkiye'nin de üye olmaya çalıştığı bir birlik olan Avrupa Birliği üye ülkelerin yıllarca edindikleri deneyimlerini kendi bünyesinde de değerlendirme eğilimindedir (Kahraman, 2011:369).

Ombudsmanlık ya da buna benzer organlarla yapılan denetim, aynı özelliklere sahip olmasalar da uygulandığı devletlerde başarılı bir şekilde faaliyet gösterdikleri bilinmektedir. Ombudsmanlık Kurumunu siyasal sistemlerine adapte etmiş ülkeleri incelediğimizde, idari denetim yollarının eksik olmasından veya bu yolların başarısız olduğundan dolayı bu kurumu oluşturmadıklarını; söz konusu denetim mekanizmalarının yanında ek bir yardımcı denetim sistemi olarak oluşturduklarını görmekteyiz. Bu ülkelerin amaçları, bu mekanizmalara alternatif bir denetleme kurumu oluşturmak değil; idarenin denetiminin daha iyi bir şekilde gerçekleştirmek için ne kadar mekanizma varsa hepsini ülkenin özel şartlarına uyarlayıp değerlendirmektir (Tutal, 2014:115). Ombudsmanlık Kurumu bağımsız ve tarafsız bir şekilde faaliyetini yürütmesinden dolayı pek çok kurum ve kuruluş tarafından saygı görmektedir ve idarenin iyileşmesi için doğru ve gerekli önerilerin vermesi bu kurumun pek çok devlet tarafından oluşturulmasına sebep olmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumunun sayısı sadece kamu sektöründe ve ulusal düzeyde günümüzde yüz elliyi aşmış durumdadır. Daha özelden ise Avrupa Birliği'ne baktığımız zaman görülmektedir ki Birliğe dâhil 28 üyenin 26'sı bu kurumu kendi siyasal sistemlerine adapte etmişlerdir.

Ombudsmanlık Kurumları yukarıda değindiğimiz gibi pek çok devlet tarafından benimsenmiş vaziyettedir. Bu denetim mekanizması farklı isimlerle anılsa da aslında hepsinin temel görevleri bireyleri idareye karşı haklarını korumalarıdır. Şimdi biz de seçilmiş bazı ülkelerde ombudsmanlık sisteminin nasıl uygulandığını kısa bir şekilde açıklamaya çalışalım.

### **3.5.1. İsveç Ombudsmanı**

İnsanların temel hak ve özgürlüklerinin tartışılmaya başlaması ile birlikte bu hak ve özgürlüklerin kullanılması ve korunması da insanları meşgul etmiştir. Bireyler bu hak ve özgürlüklerini koruyabilmeleri için direk müracaat edilebilen, esnek yapıya sahip, hızlı cevap verebilen ve maliyetsiz bir kurum oluşturmaya çaba sarf etmişlerdir (Büyükcavcı, 2008:10). İşte tam da bu noktada modern anlamda Ombudsmanlık Kurumunun bir yasal kurum olarak ortaya çıkışı İsveç anayasasına 1809 yılında girmesi ile kurumsallaşmıştır. İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu ortaya çıktığı tarihten günümüze kadar farklı anayasal ve yasal düzenlemeler ile sürekli olarak değişim geçirmiştir. 1915 yılına kadar bir, 1915-1968

yılları arasında biri sivil biride askeri olmak üzere iki ombudsman çeşidi varken bu sayı 1972-1976 yılları arasında üçe, son olarak 1976'da yapılan bir yasal düzenleme ile de dörde çıkarılmıştır (Bahadır, 2010:369).

İsveç'te ombudsmanlar, kendilerine verilen yetkileri iki şekilde kullanmaktadırlar. Bunlardan birincisi; bireylerden gelen şikâyetler üzerine şikâyetlerin gerçekliğini araştırmak ve soruşturmak, İkincisi; medya yolu ile veya yılın belli zamanlarında çıktığı yurt gezilerinde belirlediği yönetsel aksaklıklar konusunda incelemeye girişmektir. Ombudsmanların yaptıkları incelemeler neticesinde idareye karşı öneri ve eleştiriler ortaya çıkarabilirler. İsveç ombudsmanları idarenin tutum, eylem ve işlemlerinin değiştirilmesini, ilgili idari ya da yargısal organdan hatalı gördüğü kamu görevlisinin cezalandırılmasını isteyebilirler. Hukuksal açıdan yönetim, ombudsmanlığın vardığı sonuç ve tavsiyeler üzerine işlem yapmak zorunda olmasalar da ombudsmanların kişiliği ile arkasındaki parlamentonun saygınlığı bu noktada ön plana çıkmaktadır ve öneriler genellikle uygulanmaktadır (Kılavuz ve diğerleri, 2003:56).

İsveç ombudsmanlarının seçim işlemleri, "Parlamento Ombudsman Delegasyonu" tarafından yapılır. Ombudsmanların seçimleri, genel seçimleri müteakip 15 gün içinde yapılır. Ombudsmanlar İsveç parlamentosunun genel kurulunda açık oyla ve dört yıllık bir görev süresi için seçilirler. Genel olarak ombudsmanlar, tüm partilerin üzerinde görüş birliğine vardıkları kişiler arasından seçilirler. Ombudsmanların seçim yaşlarına ilişkin herhangi bir kısıtlama getirilmemiştir. Görev süreleri dolan ombudsmanlar yeniden seçilebilirler. Fakat ombudsmanlar üst üste üç dönem seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül haline gelmiştir (Versan, 1990:108).

Dünya üzerindeki ülkelerden en geniş yetkiye sahip olan ombudsmanlar İsveç ombudsmanlarıdır. Ombudsmanlığın uygulandığı pek çok ülkede, silahlı kuvvetler, hükümet, yerel yönetimler, yargı organları vb. ombudsmanların denetim alanları dışında tutulmuşlardır. İsveç'te ise bu kurumlar ombudsmanın denetim alanı içindedir. Bu da bize İsveç ombudsmanının denetim alanlarının ne kadar geniş olarak belirlendiğinin bir göstergesidir.

İsveç ombudsmanları, personelin keyfi davranışlarını, görev ihmallerini, eylem ve işlemlerdeki yanlışlıklarını, mevzuatın yanlış yorumlamalarını önlemeye çalışmakta ve bu kişilerin faaliyetlerinin hem hukuka uygunluk hem de yerindelik bakımından

denetlemektedirler (G. Demir, 2002:131). Ayrıca ombudsmanlar kamu görevleri sırasında yasaları çiğneyen görevlilere karşı soruşturma veya disiplin soruşturması açabilirler. Ancak bugün ombudsmanların elindeki asıl güç, görevini yerine getirirken yanlış yapan personeli uyarma ve eleştirme yetkileridir. Eğer ombudsmanlar bir personelin eylem veya işlemini ceza gerektirmemekle birlikte yetersiz, yersiz veya akıldışı bulursa, sorunun nasıl çözümleneceğini belirtebilirler. Bununla birlikte kanunun eşit şekilde ve doğru uygulanmasını sağlamak için görüşlerini bildirmek gibi yetkisi de vardır. Dava açmanın yanı sıra ombudsmanlar, ilgili otoritelere talimatlar, hatırlatmalar, beyanlar, bildirgeler gönderebilirler. Eğer ombudsman, araştırmaları sırasında uygunsuz, yetersiz veya haksız bulunduğu bir durumla karşılaşır, fakat olayın yeteri kadar ciddiyet taşımadığı kanaatine varırsa, sadece olayla nasıl ilgilenilmesi gerektiğine dair tavsiyelerde bulunabilir (Fendoğlu, 2010:13).

İsveç anayasasının on ikinci bölümünün 6/2 maddesine göre ombudsmanlar mahkemelerin duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilirler, idari kuruluşların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunabilirler ve kendi görüş ve tavsiyelerini bildirebilirler. Mahkemeler ve idari kurumlar ve bunların personeli ombudsmanlara gerekli bilgileri ve dokümanları vermekle yükümlüdürler (Tortop, 1998:9-10).

İsveç ombudsmanlarının görev alanlarının çok geniş tutulduğunu yukarıda belirtmiştik. Ancak denetçilerin denetleyemeyeceği bazı kurum ve kişiler vardır. Bunlar, parlamento üyeleri, parlamentonun idari ve temyiz merci üyeleri, seçim inceleme komitesi, parlamento genel sekreterliği üyeleri, başkan ve yardımcılarını dâhil olmak üzere merkez bankası yönetim kurulu üyeleri, milli borç ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör ve başsavcı ombudsman denetim alanı dışındadır (Özden, 2005:54-55).

Sonuç olarak İsveç Ombudsmanlık Kurumu diğer pek çok ülke ombudsmanlarına nazaran yetkileri çok geniş tutulduğunu belirtmemiz mümkündür. Ombudsmanlar bu yetkileri ile insanların temel hak ve özgürlüklerini ihlal edilmesinde ilgili kurumları uyararak ve düzeltilmesi için doğru bulunduğu önerileri sunmaktadır. Ayrıca insanların bu temel hak ve özgürlüklerinin korunmasının yanı sıra idarenin de iyi yönetimin gerçekleşmesi için çeşitli çalışmalar yürütmektedir. İsveç ombudsmanlarının vermiş oldukları bu tavsiyelerin yaptırım gücünün bulunmamasına rağmen ülkede bu denetim mekanizmasına duyulan saygınlık o denli yüksektir ki tavsiyeleri uygulamadıklarını görmemiz pek mümkün değildir.

### 3.5.2. Fransa Ombudsmanı

Fransa’da Ombudsmanlık Kurumu “Mediateur” adıyla bilinir. Mediateur, “uzlaştırıcı”, “arabulucu”, “hakem” anlamlarına gelmektedir. Mediateur, Fransız anayasasında yer almamakla birlikte 1973 yılında çıkarılan kanunla kurumun görevi, yetkisi ve statüsü belirlenmiştir.

Fransa’da Ombudsmanlık Kurumuna gerek olup olmadığı uzun süre tartışılmış ve sonuç olarak ihtiyaç olduğu kanaatine varılmıştır. Açılan davalarda yargılama sürecinin uzaması, idarenin gerektiğinde hakkaniyeti gözetmemesi, yargının pahalı olması ve buna benzer bir takım aksamalar ombudsmanlık mekanizmasına ihtiyaç duyulduğuna Fransız toplumunu da ikna etmiştir. Kurulmasına karşı çıkanlar ise Fransız Danıştay’ının yeterli olduğunu ve kurulacak yeni bir denetleme sisteminin klasik sisteme entegre olamayacağını belirtmişlerdir (Fendoğlu, 2010:10). Mediateur, Bakanlar Kurulu tarafından altı yıl için seçilmektedir, süresi dolan Mediateur tekrar seçilememektedir. Mediateurlerin dokunulmazlıkları mevcuttur. Askeri konular, devlet güvenliği ve dış güvenlik gibi konular bu kurumun denetleme alanı dışındadır.

İdarenin faaliyetlerinden şikâyetçi olan bireyler, kendi istekleri üzerine Mediateurlere başvuruda bulunabilirler. Ancak bu başvuru doğrudan yapılamaz, bunu bir milletvekili ya da senato aracılığı ile başvuruları Mediateurlere iletmeleri mümkündür. Gelen müracaatları inceleyen Mediateur, şikâyet konusuna ilişkin hususlarda ve gerekli gördüğü takdirde ilgili organa önerilerde bulunur. (Versan, 1986:124). Gerekli gördüğü hallerde vermiş olduğu önerileri isteği üzerine kamuoyu ile de paylaşabilir.

Fransız Mediateurlerinin idari ve adli mahkemeler üzerinde hiçbir inceleme ve denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra çalışan ve yönetim arasındaki anlaşmazlıkların çözümlenmesi konusunda da yetkili bir kurum değildir. Personelin özlük haklarına ilişkin bütün işlemler denetim kapsamı dışındadır. Mediateur, hiçbir yargı kararının doğru ya da yanlış olduğu hakkında yorum yapamaz ve eleştiride bulunamaz.

Mediateur’e sadece gerçek kişilerin başvurma hakları bulunmaktadır. Tüzel kişiler ve kamu çalışanları bu kuruma başvuruda bulunamazlar. Başvuru yapanın şikâyete konu olan olayla doğrudan ilgisinin olması şarttır. Bireyler bu olaylar karşısında maddi veya manevi yönden zarara uğramaları gerekmektedir (Atay, 1999:286). Mediateur’e yapılan başvuruların yargısal niteliği yoktur, bunlar sadece araştırılarak bir tavsiye verme

niteliğindedir. Mediateur şikâyet ile ilgili bütün yolların tükenmesinden sonra başvuruları kabul etmektedir. Mediateur'e Fransız vatandaşlarının yanı sıra ülkede bulunan yabancılar da başvuruda bulunabilirler. Başvuru olmadan Mediateurlerin re'sen harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır.

Mediateur her yılsonunda araştırma ve soruşturma yürüttüğü konuları ve bunların sonuçlarını belirten bir raporu cumhurbaşkanına ve parlamentoya sunmak ile mükelleftir. Bu raporlar ilgili kuruluş tarafından daha sonra kamuoyuna duyurulmaktadır. Raporlarda yıllık faaliyetinin hesabını yazar, kuruma yapılan başvuruları ve bunların nasıl sonuçlandırıldığını, yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerilerini belirtir. Raporlar kamu otoriteleri tarafından dikkatli bir şekilde okunur ve bu reform önerileri yürütme ve yasama organları tarafından genellikle dikkate alınır (They, 1998:46).

Görüldüğü gibi Fransız ombudsmanlığı diğer ülkelere göre farklı bir biçimde faaliyetini yürütmektedir. Bu faaliyet alanı her ne kadar kısıtlı olsa da köklü bir idari yapının olduğu sisteme adapte edilmesi kurumun gelişmesi bakımından bir devrim niteliğindedir.

### **3.5.3. İngiltere Ombudsmanı**

İngiltere ombudsmanı 1967 yılında "Parlamento Komiseri Yasası" ile kurularak "parlamento komiseri" adını almıştır. İngiltere, Ombudsmanlık Kurumunu kabul eden ilk ülkelerden biridir.

İngiltere parlamento komiseri, kraliçe tarafından atanır. Şu hususu da belirtmemizde yarar vardır, kraliçenin kararnameleri Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girdiğinden hükümet tarafından atanmış sayılır ancak yukarda bahsettiğimiz gibi asıl atama yapan kişi İngiltere kraliçesidir. İngiltere ombudsmanlarının belli bir görev süreleri yoktur 65 yaşını doldurana kadar görevde kalabilirler. Parlamento komiserleri kendi istekleri ile görevlerinden ayrılabilceği gibi parlamentonun her iki kanadının isteği üzerine kraliçe tarafından da görevden uzaklaştırılabilirler. Hem yasamaya hem de yürütme organlarına karşı bağımsızdırlar (Soyupek, 20114:23). İngiltere'de tam anlamı ile idare hukukunun yokluğu, bunun yanı sıra idari yargı denetiminin de olmayışı bu kurumun önemini daha da arttırmıştır.

İngiltere ombudsmanının yetkileri oldukça sınırlı tutulmuştur. Komiserlerin idareyi inceleme dışında başka bir hukuki yetkisi yoktur. Parlamento komiserleri idari kararlar

almaya, idari kararları değiştirmeye veya herhangi bir olayda hüküm verme ve hatta takdir yetkisini kullanmaya bile yetkili değildirler. Komiserlerin asıl görevleri, idarenin kötü işleyişi ile ilgili şikâyetleri dinlemek, incelemek ve bu konu hakkında bir rapor hazırlamaktır. Parlamento komiserlerinin, yaptığı çalışmalar ile ilgili basına bilgi verme serbestiyeti olsa da, bir hükümet üyesinin komiserin yapacağı bu açıklamayı sıkıntılı görürse, komisere bu açıklamayı yapmasını men edebilir (Tutal, 2014:133).

Personel meseleleri, askeri konular ve ticari işlemler komiserlerin denetleme alanları dışındadır. Parlamento komiserleri kötü yönetim iddialarını inceler ve re'sen harekete geçme yetkileri bulunmamaktadır. Başvuru sahipleri başvurularını bir parlamento üyesi (avam kamarası üyesi) aracılığı ile komiserlere ulaştırmaları gerekmektedir. Eğer şikâyetçi başvurusunu doğrudan ombudsmana yapacak olursa bu başvuru reddedilir. Bunların yanı sıra yargı organlarına başvuru ve başvuru imkânı olan durumlarda komisere başvurulamaz. Ancak olayın önemine göre takdir hakkı bulunmaktadır.

İngiltere ombudsmanları hükümetten bağımsız olarak görevlerini yürütürler ve avam kamarasından seçilen bir komiteye rapor verirler. Parlamento komiserlerinin denetim alanları diğer devletlere nazaran oldukça sınırlı tutulmuştur. Yukarda da değindiğimiz gibi belediyeler, silahlı kuvvetler, milli sanayiler ve benzeri alanlar bu komiserlerin denetim alanı dışındadır. Komiserler hükümet politikası, diğer devletlerle olan ilişkiler ve yasama ile ilgili şikâyetlerle de ilgilenmezler (Babüroğlu, 1997:54).

İngiltere parlamento komiserliği, klasik anlamda ombudsmanın sahip olduğu bazı yetki ve özelliklerden yoksun olsa da İngiltere için kötü yönetimin önlenmesi noktasında çok başarılı olduğu belirtilmektedir. Kararlarının hiçbir bağlayıcılığının olmamasına rağmen parlamento komiserinin tavsiye ve görüşlerinin tüm kişi ve organlarca kabul görülmesi ve hatta evrensel anlamda benimsenmesi, kurumun başarılı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle söz konusu mekanizmanın kurulduğu yıldan günümüze kadar sürekli gelişme ve ilerleme kaydetmiştir. Bu gelişim 1973 yılında sağlık hizmetleri ombudsmanının kurulması ve 1974 yılında yerel yönetim ombudsmanlarının sisteme dâhil edilmesi ile devam etmiştir. Kurumun özel sektör kesimi tarafından benimsenmesi ise ilk olarak sigortacılık sektöründe 1981 yılında gerçekleşmiştir (Pınar, 2013:71). İngiltere'de bu denetleme mekanizmasının siyasal sistemlere adapte edilmesi insan haklarının ihlallerinin önlenmesi ve iyi yönetimin sağlanması için önemli boyutta katkı sağladığı bir gerçektir.



### 3.5.4. Finlandiya Ombudsmanı

Finlandiya 1809 yılına kadar İsveç'in bir parçası halindeydi. Bu tarihten sonra Rusya'ya bağlı otonom bir bölge haline gelmiş ve 1917 Bolşevik devrimine kadar Çarlığın bir parçası halinde varlığını sürdürmüştür. Bağımsızlığının ilanından sonra yaşanan iç savaştan kurtularak Finlandiya 1919 yılında ombudsmanlık sistemini kabul etmiştir. İsveç'ten sonra ombudsmanlığı kabul eden ilk ülke Finlandiya olup anayasasının 19. maddesinde düzenlenerek anayasal bir kurum haline gelmiştir.

Finlandiya ombudsmanları önceden belirlenen adaylar arasından parlamento tarafından dört yıl için gizli oylama ile seçilirler. Hukuk eğitimi almış olması şart olan ombudsmanın, hukuk ilminde üstün vasıflara sahip olması ve uzun bir hukuk kariyerinin bulunması gerekmektedir (Kılıç, 2012:24). Ombudsmanlar parlamento tarafından seçildikleri için bu seçimlerdeki siyasal etkiler ortadan kaldırılmıştır. Anayasalarında da belirtildiği gibi, ombudsmanların dört yıl olan görev süreleri parlamento ile çakışmak zorunda değildir. Ombudsmanlar görev süreleri boyunca parlamentodan bağımsız hareket etmektedirler. Parlamento, ombudsmanı ne görevden alabilir ne de ona emir ve talimat verebilir. Burada sadece bir bakana ya da yargı başkanlarına dava açıldığı zaman gerçekleşmez. Ancak parlamento ombudsmanların faaliyetlerinden memnun olmazlarsa görevi dolduktan sonra tekrar atamazlar (Çalışkan, 2013:27). Finlandiya ombudsmanlarının çalışma ofisleri parlamento binası içinde bulunmaktadır.

Finlandiya ombudsmanlarının görev alanları diğer devletlere nazaran oldukça geniş tutulmuştur. Finlandiya ombudsmanları, yargıçları, seçimle iş başına gelen tüm meclis üyelerini, din görevlilerini, kamu hizmeti veren tüm özel şirketleri, devlet başkanını, başbakan ve kabine üyelerini ve parlamentonun bizzat kendisini de içine alan bütün kamu personellerini denetleyebilmektedirler. Ombudsman kendisine yapılan başvurularda veya re'sen yaptığı denetlemelerde saptadığı usulsüzlüklerin araştırılması konusunda İsveç ombudsmanının sahip olduğu tüm yetkilere sahip olup, ondan farklı olarak kusurlu bulunduğu kamu personeli hakkında adli soruşturmayı bizzat kendisi yaparak iddia makamı fonksiyonu yüklenmektedir. Diğer devletlerin ombudsmanlarına kıyasla Finlandiya ombudsmanlarının kendi inisiyatifi ile yaptığı denetlemeler daha fazladır (Bozoğlu, 2008:60). Finlandiya ombudsmanları diğer bütün devletlerde olduğu gibi herhangi bir devlet organının yerine geçerek bu organ adına eylem ve işlem gerçekleştiremezler.

Finlandiya ombudsmanına başvuruda bulunabilmek için önce diğerk denetleme kurumlarına ya da şikâyete konu olan kuruma başvuru yapma gibi bir zorunluluk yoktur. Hakkı ihlal olan birey doğrudan gelerek ombudsmana başvuruda bulunabilir (Esgün, 1996:259). Yine bireylerin hak ihlalinin yaşanması durumunda Ombudsmanlık Kurumuna başvurabilmesi için herhangi bir sürenin geçmesine gerek yoktur. Genel olarak bireyin kimliği belirtilmeyen başvurular işleme alınmaz ancak söz konusu şikâyet ombudsman tarafından denetlenmesi gerektiği kanaatine varılırsa bu isimsiz şikâyet işleme konulur.

Finlandiya ombudsmanının yaptığı araştırma ve soruşturma neticesinde hazırlamış olduğu önerinin bir bağlayıcılığı olmasa da Finlandiya gibi demokratik kültürün yerleşmiş olduğu ülkede saygın konumda olan bu kurumun görüş ve tavsiyeleri yaygın olarak benimsenmekte ve bu önerilerin aynen uygulamaya konulduğu bilinmektedir. Bununla birlikte ombudsmanın parlamentoda yaptığı konuşma ve öneriler, üyeler tarafından önemli bir şekilde dikkate alındığı görülmektedir.

### **3.5.5. Rusya Federasyonu Ombudsmanı**

Rusya’da yaklaşık üç asırlık bir geçmişi olan ve günümüzde de hala varlığını koruyan bir denetleme mekanizması olan “Prokuratura”nın yanında 1997 yılında “İnsan Hakları Komiserliği” adı altında ombudsmanlık sistemi faaliyete konulmuştur. İnsan hakları komiserliği, insan haklarını güvence altına almak ve kötü yönetimin önlenmesi için görev yürütmektedir (K. A. Demir, 2012:137).

İnsan hakları komiserleri, federal meclis olan (Rusya Parlamentosu) Duma tarafından atanmaktadır. Atanacak olan kişi, Rusya Federasyonu vatandaşı olması, otuz beş yaşını doldurmuş olması, insan hakları ve özgürlükleri konusunda tecrübeli olması gerekmektedir. İnsan hakları komiseri gerekli görüldüğü hallerde Duma tarafından görevinden alınabilmektedir. İnsan hakları komiseri insan hakları ve özgürlüklerinin ihlallerini önlemek ve kanunların uluslararası insan hakları ilkelerine uygun bir şekilde çıkarılması için çalışırken aynı zamanda dokunulmazlık hakkı da mevcuttur (M. Demirci, 2013:84).

İnsan hakları komiseri hiçbir kurum ve kuruluştan emir almaz, hiçbir organ talimat ve öneride bulunamaz ve görevlerinin ifasında engel olamazlar. Ayrıca komiserler, herhangi bir parti üyesi olamazlar, siyasi bir grupla bağlantı kuramazlar ve siyaset yapamazlar.

Komiserler, Rusya Federasyonu vatandaşlarının ve ülkede bulunan yabancıların hak ihlalleri konusundaki başvurularını kabul eder, gerekli gördüğü halde araştırma ve soruşturma başlatırlar. Rusya insan hakları komiserleri, kamu kurumları, yerel yönetim organları, kamu personeli ve diğer kamuda çalışanların neden olduğu uyuşmazlıkları ve insan hakları ve özgürlükleri ihlallerini inceler. Ayrıca insan hakları komiserlerinin ana görevleri (Muradova, 2013:112-113);

- İnsan haklarının gelişimi konusunda önerilerde bulunmak,
- İnsan hakları alanında uluslararası işbirliği yürütmek,
- İnsan haklarının korunmasında yeni form, teknikler geliştirmek,
- İnsan hakları alanında hazırladığı yıllık raporu Cumhurbaşkanı, Federasyon Konseyi, Duma, Hükümet, Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Hakem Mahkemesi ve Rusya Federasyonu Genel Savcılığa sunmak,
- İnsan haklarının ciddi ihlalleri durumunda Duma'da hazırladığı özel raporla sunum yapmak,
- İnsan haklarının korunması için mahkemelere, Anayasa Mahkemesine başvurmak,
- Araştırmaları sonucunda insan hakları ihlaline karar verirse re'sen harekete geçmek, şahsen başvuru yapamayan vatandaşların haklarını da savunmak,
- İlgili kurum ve kuruluşları insan hakları konusunda bilgilendirmektir.

İnsan hakları komiserine yapılacak müracaat insan hakları ihlalinin yapılmasından itibaren ya da davacının bu ihlali öğrenmesinden sonra altı aylık bir zamanaşımı süresi vardır. Şikâyet müracaatında şikâyete konu olan durum ile şikâyetçi olanın adı, soyadı ile adresi olması gerekir. İnsan hakları komiseri, şikâyet konusu olayla ilgili yaptığı soruşturmada, kamu kurumlarını ve personellerini herhangi bir engelle karşılaşmaksızın ziyaret edebilir. Aynı zamanda insan hakları komiserinin istediği bilgi ve belgeleri on beş gün içerisinde kamu görevlileri temin etmek zorundadırlar. Soruşturma sonrasında kendilerine uyarı gelen kamu kurumları bir ay içerisinde komiserin istediği değişikliği ve tavsiyeyi yerine getirmeleri ve yapılan değişiklikler hakkında komiseri bilgilendirmeleri gerekmektedir (M. Demirci, 2013:86).

İnsan hakları komiserlerinin sağlık sorunları ve görevini yapamayacağına dair bir engelin ortaya çıkması gibi ve benzeri nedenlerden ötürü, süresi dolmadan Duma tarafından görevden uzaklaştırılması mümkündür. Komiserler kendi istekleri doğrultusunda da

görevlerinden istifa edebilirler. İstifa etmesi veya görevden alınması durumunda yeni insan hakları komiseri iki ay içerisinde parlamento tarafından atanır.

### **3.5.6. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Ombudsmanı**

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi) yasası parlamentonun 1996 tarihinde kabul edilmesi ile birlikte, KKTC ombudsmanı bir yıl sonra 1997 yılında resmen göreve başlamıştır. Ülkenin ilk ombudsmanı Nail Atalay'dır.

KKTC'nin ombudsmanı ülke anayasasının "Yüksek Yönetim Denetçisi" başlıklı 114. maddesinde; "Yönetimin herhangi bir hizmet veya eyleminin, yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını veya herhangi bir yürütsel veya yönetsel birim veya görevli tarafından veya onlar adına yapılan herhangi bir hizmet veya eylemi denetlemek, soruşturmak, yetkililere rapor sunmak veya yasada belirlenecek diğer görevleri yerine getirmek amacıyla Cumhurbaşkanlığınca, Meclisin onayıyla bir Yüksek Yönetim Denetçisi atanır" hükmü ile ombudsmanlık bir anayasal kurum haline gelmiştir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinin ombudsmanı olarak atanacak kişinin, hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, kamu yönetimi ve bunlara benzer alanlarda bir üniversiteden mezun olması gereken şartlardandır. Ayrıca kamu görevinde veya kamu görevinin dışında sorumluluk taşıyan bir görevde en az on yıl çalışmış olmak veya doktora seviyesinde lisansüstü eğitim yapmış ve kamu görevi içinde veya dışında, sorumluluk taşıyan bir görevde en az beş yıl çalışmış olma nitelikleri aranmaktadır. KKTC'nin ombudsmanı, altı yıllık bir süre için atanır ve görev süresi dolduktan sonra ikinci bir kez ombudsman olarak atanamaz. Ombudsman olarak atanan kişi 65 yaşını dolduruncaya kadar görev yapar (Erdoğan, 2010:72). KKTC'nin ombudsmanında aranan özellikler, yetki ve görevleri kanun ile düzenlenir.

Ombudsmanın görevleri, "Yüksek Yönetim Denetçisi" kanunun "Görev ve Yetkileri" başlıklı 9. maddesinde şöyle sıralanmıştır;

- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde yürütme yetkisi olan organ, makam, teşkilat, kamu kurum ve kuruluşlarının veya kişinin Anayasada ve Yüksek Yönetim Denetçisi yasasında belirtilen istisnalar dışındaki ifa etmiş oldukları hizmetleri yürürlükteki mevzuata ve mahkeme kararlarına uygunluklarını ve yerindeliklerini denetlemek, soruşturmak ve rapor sunmak,

- Yönetimin herhangi bir biriminin görev alanında olan bir hizmetin yerine getirilip getirilmediğinin takibini yapmak ve ilgili birimden yerine getirilmeyen hizmetle ilgili gerekçeli bilgi istemek,
- Ombudsmanın saptadığı yasa dışı işlemlerin düzeltilmesi için ilgili makamu uyarmak,
- Ombudsmanın soruşturmakta olduğu konunun herhangi bir safhasında hakkında soruşturma açılan kamu görevlisinin görevde kalmasının sakıncalı olacağı kanaatinde olması halinde, ilgili kamu personelinin geçici olarak görevden uzaklaştırılmasına bağlı bulunduğu kurumun en üst amirinden veya Kamu Hizmeti Komisyonu'ndan talep etmek görevleri arasında sıralanmıştır.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, uluslararası ilişkiler ve ülke güvenliğini ilgilendiren konular, Cumhurbaşkanlığı, Cumhuriyet Meclisi, Bakanlar Kurulu, Mahkemeler, Hukuk Daireleri, Kamu Hizmeti Komisyonu, Yargı organları, Sayıştay ve Polis örgütleri ombudsmanın denetim alanı dışında bırakılmıştır. Ombudsmanlar görev alanı dışında olan konu ile ilgili şikâyet gelmesi durumunda ilgili makama konuyu iletmekle mükelleftirler.

Ombudsman, herhangi bir konu hakkında hak ihlaline uğradığını iddia eden bireyin ombudsman tarafından verilecek formu doldurmak ve imzalamak sureti ile şahsen yapacağı başvuru üzerine harekete geçebileceği gibi, medya vasıtası ile gelen haberler veya aldığı duyurular doğrultusunda da re'sen de harekete geçebilir. Ombudsmana başvuruda herhangi bir zamanaşımı süresi yoktur, haksızlığa uğradığını savunan birey şikâyetini her zaman ombudsmanın önüne getirebilir. Ombudsmanlara ülke vatandaşları başvurduğu gibi yabancı uyruklu vatandaşlar da başvuruda bulunabilirler. Ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken, yaptığı hareketlerden, açıklayacağı görüşlerden ve hazırladığı raporlardan dolayı sorumlu tutulmamakta ve hakkında soruşturma açılmamaktadır.

Ombudsman kendisine yapılan başvuruları ve duyuruları dikkate alırken söz konusu olay veya işlem ile ilgili dava açılıp açılmadığını, hukuk dairesinin veya polis örgütünün bu konuda bir araştırmasının olup olmadığını araştırır. Söz konusu olay veya işlemin polis örgütü veya hukuk dairesi tarafından takip edildiğinin saptanması durumunda, şikâyet sahibine bu konunun polis örgütü veya hukuk dairesinin sonuçlandırılmasından sonra ele alınabileceğini yazılı olarak bildirir. Ombudsman, her altı ayda bir Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına çalışmaları hakkında detaylı rapor sunar. Ombudsman, bu raporu

cumhurbaşkanına ve başbakana da gönderir. Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına sunulan bu rapor basına açıktır (Erdoğan, 2010:74) ve bireyler istedikleri zaman bu raporları inceleyebilmektedirler.

KKTC'nin ombudsmanları görevlerini ifa ederken, cumhurbaşkanı, meclis başkanı, başbakan, bakanlar, yönetimin bağımsız kuruluş başkanları ile kamu kurum ve kuruluşlarının idare heyetleri, başkan veya müdürleri, yasa ile kurulmuş komisyon başkanları vb. ile direk olarak temas edebilir, araştırmakta olduğu konu hakkında yazılı veya sözlü bilgi ve belgelerin sunulmasını isteyebilir. Ancak anayasa ve kanunlar uyarınca gizli niteliğe sahip belgeleri ombudsmanın görmesi sadece belgeden sorumlu makamın en üst amiri ile mutabık kalmaları durumunda mümkündür (Isır, 2004:242).

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinin ombudsmanları, kendi istekleri ile görevden istifa edebilecekleri gibi, sağlık nedenleri ile görevini yerine getiremeyeceğinin sağlık kurumu raporu ile kesin olarak anlaşılması durumunda Yüksek Mahkemeler tarafından emekli edilebilirler. Bu şekilde emekli olan ombudsman ülke yasalarına göre tüm emeklilik hak ve menfaatlerinde yararlanmaya devam eder.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. TÜRKİYE İLE KIRGIZİSTAN OMBUDSMANLIK KURUMLARI VE KARŞILAŞTIRMASI

İdari faaliyetler, toplum hayatının her kesimine yönelik olup bireyler üzerinde yoğun bir şekilde sonuçlar üretmektedirler. Bireyler artan yönetsel otoritelerin olumsuzlukları ile karşı karşıya kalmaktadırlar. İdari kararların hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemek üzere geleneksel hale gelmiş çeşitli denetim sistemleri bulunmaktadır. İdari faaliyet alanlarının karmaşık ve teknik bir hal alması, geleneksel denetim yöntemlerinin yeterliliğinin sorgulanmasına yol açmıştır. Kötü yönetim şikâyetlerini çözme konusunda yargı denetimi, siyasal denetim, idari denetim ve kamuoyu denetimi gibi geleneksel denetim türleri bulunmaktadır. Kötü yönetimin önlenmesinde yukarıda saydığımız sistemler birtakım güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bireylerin kötü yönetim uygulamalarını şikâyet yoluyla geleneksel denetim yerlerine getirebilmesi belli süreçlerden geçmektedir. Hukuk kurallarının karmaşıklığı ve çeşitliliği bireylerin bu sistemler karşısında tek başlarına şikâyetlerini sonuçlandırması zorlaşmaktadır. Klasik denetim yöntemlerinin kötü yönetim şikâyetlerini çözmede yetersiz kalmaları, başka denetim mekanizmaları bulma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyacın gereği gibi karşılanabilmesi, yönetimi ve işleyişini tanıyan, daha somut araştırma ve inceleme yapabilen, biçim kurallarına daha az önem verip, şikâyetin özüne yönelik çözüm arayan ve dolayısıyla daha hızlı işleyen bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çerçevede oluşturulan ombudsmanlık, kötü yönetim uygulamalarından zarar gören bireylerin şikâyetlerini çözmede ve yönetimin hatalı ve eksik uygulamalarını kamuoyunun gündemine getirmesi bakımından alternatif bir denetim kurumu olarak kabul edilmektedir (Şafaklı, 2009:162-163) ve Türkiye ile Kırgızistan bu kurumun kurulmasına ilişkin çeşitli girişimler yapmışlar ve nihayetinde bu denetim mekanizmasını siyasal sistemlerine adapte edebilmişlerdir.

Ombudsman kelimesi İsveç'te ortaya çıkan bir kelimedir. Dünyanın birçok devletinde ombudsmanlık ifadesini kullananlar kadar farklı isimler altında ancak aynı görevi yürüten kurumlar da bulunmaktadır. Örneğin; Azerbaycan'da "İnsan Hakları Komiseri", Çek Cumhuriyetinde "Halk Avukatı", İngiltere'de "Parlamento Komiseri", Romanya'da "Romanya Halkının Avukatı", Avusturalya'da "Vatandaş Temsilcisi" gibi farklı isimler altında Ombudsmanlık Kurumunun görevlerini yürüten kurumlar bunların bazılarıdır.

Dünya uygulamalarında yukarıda saydıklarımız ombudsmanlık ifadesini karşılayabilecek kelimelerin yanı sıra “yurttaş sözcüsü”, “kamu savcısı” gibi isimlendiren devletler de bulunmaktadır. Prof. Dr. Cevdet Atay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim konusunda görev yürütecek böyle bir kuruluşa isim aranırken ombudsman kavramının yerine “kamutay” kelimesini önermekteydi (Atay, 1999:342). Ancak bu öneri sonuçsuz kalarak farklı bir isim altında yani “Kamu Denetçiliği Kurumu” ismi altında Ombudsmanlık Kurumu Türkiye’de oluşturulmuştur.

Kırgızistan Cumhuriyetinde Ombudsmanlık Kurumu “Kırgızistan Akıykatçısı” olarak adlandırılrsa da hem akademik çevrede hem de halk arasında Ombudsmanlık Kurumu ifadesi daha fazla kullanıldığı görülmektedir. Kırgızca “akıykatçı” kelimesinin Türkçe karşılığı “gerçekçi” olarak kabul edilmektedir. Yani Kırgızistan akıykatçısı, gerçekleri araştıran ve doğruyu bulmaya çalışan bir kişi olarak işlevini yürütmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye ile Kırgızistan’ın Ombudsmanlık Kurumlarının tarihsel arka planlarını, kurulmasına yönelik yapılan çalışmaları ve halen yürürlükte olan kanuna göre görev, yetki, çalışma biçimi vb. unsurlarını inceledikten sonra iki devletin Ombudsmanlık Kurumlarını karşılaştırmaya çalışacağız.

#### **4.1. Türkiye’de (Ombudsmanlık) Kamu Denetçiliği Kurumu**

Türkiye Cumhuriyetinde ombudsmanlık mekanizması hakkında tartışmaların başladığı ilk günden bugüne kadar geçen süre içerisinde de “ombudsman” kelimesi yerine “kamu denetçisi” terimi kullanılması tercih edilmiş ve kullanılmıştır. Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planlarında da “ombudsman” terimi yerine “kamu denetçisi” terimi kabul görmüş ve bu şekilde yazıya geçirilmiştir. Devlet kademesinde, resmi belgelerde ve kalkınma planlarında genellikle “denetçi” kavramı kullanılırken, akademik alanda ise (Akkoca, 2013:102) daha çok orijinal hali ile “ombudsman” olarak kullanılmaktadır.

Ombudsman isminin, mekanizmanın uygulandığı ülkelerde kuruma söz konusu ülkelerin yönetsel ve siyasal yapısı ile uyumlu olarak verilmiş bulunan isimler yanında evrensel bir adlandırma olarak kabul görmesi gibi, Türkiye’de “kamu denetçisi” kavramı da, onu ilk defa kullanan Prof. Dr. T. Bekir Balta’dan bu yana, olayın sadece denetim yönünü ortaya çıkarmak ve ombudsman kavramının içerdiği “temsilci, aracı” fonksiyonunu kapsamamakla birlikte, resmi belgelere girecek kadar kabul görmüş bulunmakta ve



akademik çevrelerde genel olarak bu isim ombudsman kelimesinin tam karşılığı olarak kullanılmaktadır (Kılavuz ve diğerleri, 2003:60).

Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu her ne kadar Kamu Denetçiliği Kurumu olarak adlandırılrsa da uygulamaya baktığımızda genel olarak ombudsmanlık terimi kullanıldığı görülmektedir. Bunun sebebi olarak ombudsman kelimesi evrensel bir terim olarak karşımıza çıkması ve kurulmasından önce kurulmasına yönelik yapılan çalışmalarda hep bu isim altında izah edilmesidir. Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu hem bu isim altında hem de Ombudsmanlık Kurumu şeklinde kullanılmaktadır.

#### **4.1.1. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzer Kurumlar**

##### **4.1.1.1. Cumhuriyet Öncesi Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzer Kurumlar**

Kamu Denetçiliği Kurumunun ilk ortaya çıktığı ülkeyi İsveç olduğunu yukarıda ifade etmiştik. İsveç kralı XII. Karl’ın bu kurumu oluşturmasına Kadıaskerlik, Ahilik, Şeyhülislamlık ve Divan-ı Hümayun etkilendiği kurumların başında gelmektedir. Bu kurumlar Osmanlı Devletinde ortaya çıkması sebebi ile biz bu bölümümüzde bu kurumları kısa bir şekilde tanımını yapacağız.

##### **4.1.1.1.1. Kadıaskerlik (Kazasker) Teşkilatı**

Osmanlı Devletinde Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen kurumların başında Kadıaskerlik Kurumu gelmektedir. İslam devlet geleneğinde eskiden beri var olan kadıasker, Osmanlı Devletinde birinci dereceden devlet işlerinin görüşülmek üzere toplanıldığı Divan-ı Hümayunun daimi üyelerinden idi. İlk kadıasker I. Murad tarafından askeri sınıfın şer’i ve hukuki işlerine bakmak üzere atanmıştır. Zamanla kurumun görev ve yetkileri genişletilmiştir (Muradova, 2013:127). Kadıaskerliği, günümüzün adalet bakanı olarak nitelendirmemiz de mümkündür.

Kadıasker olabilmek için normal yol İstanbul kadılığından Anadolu kadıaskerliğine, oradan da Rumeli kadıaskerliğine yükselmektir. Bundan sonraki basamak ise şeyhülislamlıktır. Kadıaskerler on yedinci yüzyıla kadar iki yıllık görev süresi için tayin edilirdi daha sonrasında ise bu süreyi bir yıla indirmişlerdi. Askeri sınıfına ait davalar, veraset işleri, bazı hukuki ve şer’i davalara bakarlardı. Bu davaları öncelikle Rumeli kadıaskeri dinler, gerekli kararı verir; işlerinin yoğun olduğu durumlarda sadrazamın izniyle Anadolu kadıaskeri de bir kısmına bakabilirdi. Kadıaskerler, kaza ve sancak

kadılarını tayin ederlerdi. Kadıaskerlerin yetkileri 1574 yılından itibaren şeyhülislam lehine daraltılmıştır. Hatta zamanla kadıaskerler şeyhülislamın teklifi üzerine atanır hale gelmişlerdi (Avşar, 2012:85).

Baş kadı olarak isimlendirilen kadıaskerler, yukarda ifade ettiğimiz görevlerin yanında, kadıların denetlenmesi ve onların atanması ile de görev yürütürlerdi. Kadıaskerlerin önemli görevlerinden biri ise, İslam hukukunun, padişah dâhil tüm kamu görevlilerince, halkın birbirleriyle ve halkın devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını sağlamaktır. Böylece bireylerin hakları, kamu görevlilerinin güçlerini kötüye kullanmalarına karşı korunuyordu. Bu görevi pekiştirmek amacıyla da kadıaskerler, salı ve çarşamba günleri hariç haftanın diğer günleri kendi konaklarında oluşturmuş oldukları divanlarda halktan gelen şikâyetleri dinler ve çözüme kavuşturmaya çalışırlardı (Çakmak, 2008:85).

Belirttiğimiz özelliklerden dolayı yerli ve yabancı araştırmacılar, Osmanlı Devletinde bulunan Kadıaskerlik Kurumunu günümüzün Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetmişler ve XII. Karl'ın sürgündeysken atadığı İsveç ombudsmanının bu kurumdan esinlenerek atadığını ileri sürmüşlerdir (Muradova, 2013:127).

Bu iki kurumun benzer yönleri olduğu kadar farklı yönleri de bulunmaktadır. Ancak en belirgin farklılıkları kadıaskerler sadece İslam hukuku kurallarına göre işlemlerini yaparken, Kamu Denetçiliği Kurumu ise genel hukuk kurallarına ve ülkenin anayasa ve yasalarına göre işlem yapmaktadırlar. Yine belirgin farklılıklarından bir diğeri de, kadıaskerlerin görevleri sadece yönetime karşı bireyleri korumak değildi, oysaki kamu denetçiliğinin görevi ise sadece bireyleri kötü yönetime karşı haklarını savunmaktır.

#### **4.1.1.1.2. Şeyhülislamlık Teşkilatı**

Şeyhülislam, fetvasına itimat edilen, yetkili, bilgin, müçtehit hukukçu anlamında kullanılmakla birlikte, ilk defa Osmanlı Devletinde merkez teşkilat içinde yer alan bir resmi kuruluş olmuştur. İlk kez II. Murat döneminde Bursa'da müftülük görevini yürüten Molla Fenari ile birlikte başladığı kabul edilmektedir. Şeyhülislamlık Kurumu, Osmanlıda önemli bir statü olan ilmiye sınıfının başıdır. Fatih Kanunnamesine göre “Ve şeyhü'l-islam ilmiyenin reisidir ve muallimi sultan dahi serdar-ı ilmiyedir, vezir-i a'zam onları riayetden üstüne almak münasiptir”. Kanunnameden de anlaşılacağı üzere şeyhülislamın devlet otoritesi ve hatta padişahın da İslamiyet'in kurallarına uygun olarak hareket etmesi ve kararlar alması yönünde önemli bir yetkisi bulunmaktadır (Sürekli, 2016:160).

Osmanlı Devletinde şeyhülislam Divan-ı Hümayun üyesi değildi. Ancak nadiren gerektiğinde çağrılır ve fikri sorulurdu. Şeyhülislam dinsel konularda en yüksek yetkiye sahip devlet görevlisi idi. Devletin bütün faaliyetleri şeyhülislamın bu faaliyetlerin İslami esaslara uygunluğunu ifade edecek fetvası alınarak gerçekleştirilirdi (Yakut, 2005:37).

Şeyhülisamlık esasen fetva ile görevli bir müessesedir. Bu fetvalar kanun niteliği taşırlardı. Fetva genel hukuka ve özel hukuka ait olmak üzere iki türlü verilirdi. Hukuk-ı umumiye yani genel hukuka ait konular; harp ilanı, sulh akdi, askeri kanunun tebdili, ıslahat icrası, gayrimüslim isyanları, eşkıyalık yapanların katli ve bir vezirin idamı gibi konular olup, bunlara ait fetvaların alınması hükümete aitti. Herhangi bir kimse şer'i bir konuda fetva almak isterse fetva dairesine müracaat eder, fetva emini kâtibi de bu suali kaleme alır, daha sonra bu meselenin önemine göre kısa bir şekilde cevap verilirdi (Ortaylı, 2012:231-232).

Şeyhülislamın, kamu denetçiliğine benzerliği ise bazı idari organlarını (medrese, vakıflar, mahkemeler) denetleyebilmelerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca şeyhülisamlık, Osmanlı yönetimindeki gücü ve siyasi olaylarda oynadığı fonksiyonları bakımından en çok serbest hareket eden bir kurumdur. Siyasi olaylarda aldığı önemli görevleri ve dini iktidarı temsil etmesinden dolayı toplumda büyük itibar ve saygınlığı bulunuyordu. Bu özellikleriyle de şeyhülisamlık, kamu denetçiliğine benzetilmektedir. Ancak kamu denetçiliğiyle şeyhülisamlık arasında birkaç ortak nokta olsa da, bunlara dayanarak aralarında doğrudan bir bağlantı kurmak çok da doğru değildir. Her şeyden önce şeyhülislam bir din adamıdır ve idareyi tamamen dini kurallara göre denetlemektedir. Oysa kamu denetçisi ne din adamıdır ne de denetimlerini dini esaslara göre yapardı (Çakmak, 2008:88). Bununla birlikte şeyhülislamın denetleyebileceği kurumlar sayılı idi. Kamu denetçisinin denetimi yapabileceği kurumlar ise devletin tüm kuruluşlarıdır.

#### **4.1.1.1.3. Ahilik Teşkilatı**

Ahilik, 13. yüzyıldan 19. yüzyıla dek Anadolu'da, Balkanlarda ve Türkistan'da yaşamış olan Türklerin sanat ve meslek alanlarında yetişmelerinin yanı sıra, ahlaki yönden de gelişmelerini sağlayan bir müessesenin adıdır. Kelime olarak ise ahilik, "kardeş" anlamına gelmektedir. Ahilik hem sosyal hem de kültürel yapılara ait bir terim olarak; birbirini seven, birbirine saygı duyan, yardım eden, fakiri gözeten, yoksulu barındıran, işi kutsal,

çalışmayı bir ibadet sayan, din ve ahlak kurallarına sıkı sıkıya bağlı esnaf ve sanatkârların iş teşkilatı anlamını taşır (Avşar, 2012:88).

Ahilik teşkilatının asıl amacı, insanların dünya ve ahirette huzur içinde olmalarını sağlamaktır. Toplumda çeşitli statülerin ortaya çıkmasını; bazı insanların zengin, bazı insanların fakir olmasını ahilik olağan karşılamaktadır. Ancak güçlünün zayıfı ezmesine veya bir kimsenin haksız kazanç sağlamasına ahilik şiddetle karşıdır. Ahilik teşkilatı iktisadi hayatın düzenlenmesi dışında, insanları birbirlerine yakınlaştırmak, aralarındaki dayanışmayı arttırmak, devlet ile halk arasında veya halkın kendi aralarında çıkan sorunların çözümünde arabuluculuk yapmak gibi görevlerde de üstlenmiştir (Muradova, 2013:129). Tarih boyunca ahilik teşkilatının başkanları bilgili, tarafsız, bağımsız kişiler olup demokratik yöntemlerle seçilmişlerdir.

Ahilik teşkilatı toplumda ve çalışma hayatında sosyal sorumluluğu ve liyakati ön planda tutmuştur. Dayanışmanın önemi vurgulanmış, yaşamak için yaşatmak gerektiği inancı ile her fert toplumun bir parçası olarak kabul edilmiştir. Ticarete rekabet yadsınmaz ancak müşterilerin hakları ve önceliği de göz ardı edilmez idi. Ticaret ahlakı olarak kaliteli ve belli standartlara sahip ürün üretmek zorunluydu, bu kurallara uymayan esnaf “yolsuz” ilan edilirdi ve bu suç toplum genelinde çok ağır bir suçtu (Süreklı, 2016:168).

Ahilik kurumunun liderine “Ahi Baba” denilmekte ve bu kişide belirli özellikler aranmaktaydı. Ahi Baba olacak kişide dürüstlük, tarafsızlık gibi bu kurumu idare edebilecek şekilde yetenek sahibi olması aranmaktaydı. Ahilik sisteminde de tıpkı kamu denetçiliğinin özelliklerine benzer şekilde tarafsızlık ve dürüstlük çok önem verilen iki özelliktir. Ayrıca Ahi Baba tıpkı Başdenetçi gibi iş paylaşımı yaptırabilmekte ve esnaf ile ilgili şikâyetleri dinleyerek gereğini yapma yetkisine de haiz bulunmaktadır (M. A. Özer, 2015:117). Bilgili, bağımsız ve tarafsız olan Ahi Babanın görevleri arasında (Çakmak, 2008:86-87);

- Vatandaşların şikâyetlerini yetkili makamlara ulaştırmada kolaylık sağlanması,
- Ahilik teşkilatı tarafından önerilen kaidelerin hukuk sistemine dönüşmesi, böylece davaların çözümünün kolaylaşması,
- Şikâyetlerin aracısız iletilmesi,
- Rüşvet, dolandırıcılık, adam kayırma, her türlü haksız tutuma karşı vatandaşın hakkının korunması,

- Tüketici haklarının korunması,
- Din, dil ve mezhep farkı gözetmeksizin herkese eşit davranılması gibi özellikleri ile Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilmektedir.

Ahilik teşkilatının kamu denetçiliğine benzetilen en belirgin özelliği belirli periyotlar ile denetim yapmasıdır. Ahilikte tüm esnaf ve sanatkârlar zaman zaman bu teşkilat tarafından denetlenmekte ve yanlış bir durumla karşılaştığında her türlü soruşturma açabilmekte idi.

Ahilik ile kamu denetçiliği sistemini kıyaslayacak olursak; her ikisinde de denetim mekanizmasının oluşu, şikâyet alma ve bunun üzerine soruşturma açabilme yetkisi, iş paylaşımı yaptırma ve insanların hak ve özgürlüklerinin korunmasına ve gelişmesine yardımcı olma gibi ortak yönleri bulunmaktadır (M. A. Özer, 2015:117). Bu ortak yönlerinin olmasına karşın farklı yönleri de bulunmaktadır; ahilik teşkilatı bir meslek örgütü olarak kurulmuş ve zaman içerisinde yönetimin kötü işleyişine karşı toplum ve devlet arasında bir arabulucu kimliğine bürünmüştür. Oysa kamu denetçiliğinin kuruluş amacı ve en temel görevi budur. Ahilik teşkilatının başkanının halk ve devlet arasında, bir arabulucu olarak görev yapmasının yanında askeri, siyasal, dini, ekonomik, sosyokültürel gibi çeşitli fonksiyonları da vardır. Buna karşılık kamu denetçiliğinin böyle geniş yetkileri bulunmamaktadır (Muradova, 2015:129). Ahilik teşkilatı dini esaslara göre oluşturulmuş bir müessesedir ancak buna karşın kamu denetçiliği hukuki esaslara göre ortaya çıkan bir denetim sistemidir.

#### **4.1.1.1.4. Divan-ı Hümayun Teşkilatı**

Osmanlı Devlet örgütü, “Padişah”, “Veziriazam” ve “Divanlar”dan oluşmaktaydı. Divanlar, padişah tarafından görevlendirilen kişilerin belli zamanlarda toplanmasıyla oluşan organlardır. Divan-ı Hümayun’da bunlardan biri olup, çeşitli zamanlarda padişah ya da veziriazamın başkanlığında toplanan bir organdır (Sanal, 2002:314).

Divan-ı Hümayun, mülki, askeri, şer’i konularda müzakere yapılan ve karar alınan yerdir. Önemli mali sorunlar, toprak meseleleri, özetle önemli yöneticilerin tek başına karar alamayacakları bütün konular burada görüşülürdü. Ayrıca Divan-ı Hümayun adli yönden en yüksek temyiz merciidir. Osmanlı Devletinde Divan-ı Hümayun devamlı toplanırdı. Zaten üyeleri ön planda askeri görevleri olan memurlardı. Sefere çıkılırken “serdar-ı ekrem” olan sadrazama ve kazaskere tuğra çekilmiş boş kâğıtlar verilir ve onlar vekil-i

mutlak olarak kanun ve yürürlükteki hükümler çerçevesinde gereken emirleri buraya yazarlardı (Ortaylı, 2012:212).

Divan-ı Hümayun, bireylerin başvuru ve şikâyetlerini inceleme ve hukuksal anlaşmazlıkların da çözüm yeridir. Bu bakımdan ırk, din, milliyet, sınıf ve cinsiyet ayrılığı gözetmeksizin herkes Divan-ı Hümayun'a başvurabilip hakkını arayabilirdi (Sanal, 2002:315). Devletin idari, siyasi ve örfi işleri doğrudan doğruya; diğerleri, bir müracaat, bir itiraz veya bir lüzum üzerine tetkik edilirdi. Memleketin herhangi bir yerinde haksızlığa uğrayan, zulüm gören veya mahalli kadılarca haklarında yanlış hüküm verildiğini iddia edenler, vakıf mütevellilerinin haksız muamelelerine uğrayanlar, idari veya askeri amirlerden şikâyeti olan herkes ve diğer davacılar Divan-ı Hümayun'a bizzat başvururlardı. Bütün davalar burada tarafsız bir şekilde görüşülür ve bir karara bağlanırdı (Halaçoğlu, 1995:9).

Divan-ı Hümayun'da görülen işler göz önünde bulundurulduğunda, kamu denetçiliğine benzer fonksiyonlar yerine getirdiği görülmektedir. Öyle ki "Divan-ı Hümayun Şikâyet Kalemi" adlı bir kurum Divan bünyesinde kurulmuş ve gelen şikâyetler ve bu şikâyetlere ilişkin çözümler bu kurum vasıtasıyla yürütülmüştür (Kazancı, 2006:14). Kimi araştırmacılar bu özelliği göz önünde bulundurarak Kamu Denetçiliği Kurumunun bu teşkilattan esinlenerek oluşturulduğunu kaleme almaktadırlar.

Divan-ı Hümayun üyelerinin padişah tarafından atanması, tek görevinin idarenin haksız uygulamalarına çözüm getirmek olmaması, nüfusun büyük bir kısmının İstanbul dışında olması nedeniyle vatandaşların, şikâyetlerini doğrudan Divan'a iletmelerinde büyük zaman ve para kaybına uğramaları gibi konular kurumu kamu denetçiliğinden farklı kılan unsurlardır. Ayrıca vatandaşların her birinin şikâyetlerini tek tek dinlemek ve bunlara (Çakmak, 2008:89) çözüm bularak karara bağlamak, zaman ve Divan'ın işlerinin yoğunluğu bakımından da pek mümkün olmadığı bir gerçektir.

#### **4.1.1.2. Cumhuriyet Dönemi Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzer Kurumlar**

Kamu yönetiminin daha etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını temin etmek amacı ile kamu denetçiliğine benzeyen kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar tamamen Kamu Denetçiliği Kurumuna benzemeseler de; çalışma şekli, karar alma biçimi ve aldığı kararları uygulayışı bakımından kamu denetçiliğine benzer yönleri bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen kurumların başında; "Devlet Denetleme Kurulu",

“TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu”, “TBMM Dilekçe Komisyonu” ve “Ekonomik ve Sosyal Konsey” gelmektedir. Şimdi sırası ile bu kurumları inceleyelim.

#### 4.1.1.2.1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu 1 Nisan 1981 tarihli, 2443 sayılı yasa ve bu yasaya dayanarak devlet başkanı tarafından onaylanıp yürürlüğe konulan 5 Kasım 1981 tarihli yönetmelikle, yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile kurulmuş ve iç örgütlenmesi düzenlenmiştir. Kurul daha sonra yürürlüğe giren 1982 anayasasının yürütme başlığını taşıyan bölümündeki 108. madde kapsamında anayasal bir kuruma kavuşturulmuştur (Sanal, 2002:151). DDK'nın kuruluş amacına ilişkin bu hususlar kötü yönetimin bertaraf edilerek iyi yönetimin tesis edilmesine yönelik önemli demokratik hedeflerdir ve bu manada DDK ile Kamu Denetçiliği Kurumu temel amaç noktasında benzerlik göstermektedir (Pınar, 2013:100).

T.C. Anayasasının 108. maddesine göre; Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan, cumhurbaşkanının isteği üzerine (Çalışkan, 2013:72);

- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında,
- 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 inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar ifadesi ile yer almaktadır.

Anayasal düzenleme incelendiğinde DDK'nın denetiminin sadece hukukilik denetimiyle sınırlı kalmadığı görülmektedir. DDK, yönetimin düzenli ve verimli işleyişini inceleme konusu yapabileceğinden denetiminin kapsamına yerindelik denetimi de girmektedir. DDK, hukukilik ve yerindelik denetimi sırasında tespit ettiği hususlardan hareketle yönetimin geliştirilmesi için önerilerde bulunabilecektir. DDK'nın, yönetim üzerinde yerindelik denetimi uygulayabilecek olması Kamu Denetçiliği Kurumuyla benzerliğini görmemiz mümkündür (Şengül, 2007:129-130). DDK'nın yaptığı inceleme ve denetimler asıl olarak kurum ve kuruluşların fotoğrafını bütün olarak çekmektir. DDK tespit ettiği

hukuka aykırılık, düzensizlik ve verimsizlikleri bir raporla cumhurbaşkanına bildirmekle yetinir (Çalışkan, 2013:73).

Kurulun görev ve yetki alanı göz önünde bulundurulduğunda Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzer görevlere sahip olduğu görülebilir. Kamu Denetçiliği Kurumu da kamu yönetimini ve kamu görevlilerini denetlemekte, gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilmekte, tavsiye niteliğinde kararlar alabilmektedir. Bu kapsamda Devlet Denetleme Kurulunun cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışması ve aldığı kararları rapor halinde cumhurbaşkanına sunmak suretiyle gereğinin kamu kurumları tarafından yapılmasını sağlaması bakımından yaptırım gücünün daha çok olduğunu söylemek mümkündür (Sürekli, 2016:171). Ayrıca DDK'nın raporları gizli tutulurken, buna karşın Kamu Denetçiliği Kurumunun raporları herkese açıktır.

DDK'nın Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen yönleri olduğu gibi birbirinden ayrıldığı yönleri de bulunmaktadır. Bu yönlerini de şu şekilde sıralayabiliriz; ilk olarak DDK cumhurbaşkanına bağlıdır ve onun istekleri doğrultusunda harekete geçer. Vatandaşların da DDK'ya başvuru yapmaları yasal olarak mümkün değildir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise idareden bağımsız bir şekilde faaliyetlerini sürdürür ve hiçbir kurum veya kişiden emir almaz. Vatandaş idareye ilişkin şikâyetlerini direkt olarak Kamu Denetçiliği Kurumuna iletebilmektedir (Kocabaş, 2015:70). Bunun yanı sıra Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin eylem ve işlemleri üzerinde gerekli inceleme ve araştırmalarda bulunarak, bireylerin hak ve özgürlüklerini korumayı amaçlamaktadır. Devlet Denetleme Kurumunun kuruluş amacı, yönetilenlerin idare karşısında mağduriyetini önlemek değil, cumhurbaşkanının kamusal hayata ve idareye müdahale etme gücünü arttırmaktır (Erhürman, 1998:84).

Sonuç olarak, Devlet Denetleme Kurulunun bağımsızlığı, tanımlayıcı unsurları, çalışma ve harekete geçme biçimleri ile denetim alanlarını göz önümüzde bulundurduğumuzda Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer yanının olduğu kadar farklı yönlerinin de olduğunu görmemiz mümkündür.

#### **4.1.1.2.2. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu**

Türkiye Cumhuriyetinin 1987 yılında Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapması üzerine insan hakları konusu yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Devletin devamlı olarak insan hakları ihlallerine karıştığı iddiaları, insan hakları alanında yapılan çalışmaları da gölgelemiştir. 1990'lı yıllarda insan hakları ihlallerinin ve insan hakları konusunda yapılan



çalışmaların parlamento aracılığı ile denetlenmesi amacıyla TBMM bünyesinde bir komisyonun kurulmasına karar verilmiş, 1990 tarihli 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununun 1. maddesiyle insan haklarının korunması konusunda TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) oluşturulmuştur (Acar, 2009:80).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kanununun 4, 5 ve 6. maddelerinde komisyonun görevleri, yetkileri ve çalışma usulleri düzenlenmektedir. Kanunun 4. maddesine göre, komisyonun görevlerinden birisi; “insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek” olarak belirlenmiştir. Ayrıca her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve yurtdışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir raporun hazırlanması komisyonun görevleri arasında sayılmıştır. Kanunun 5. maddesinde ise komisyonun yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre komisyonun yetkileri, görevlerinin gereği olarak bakanlıklarla, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgili kurum temsilcilerini çağırıp bilgi almaktır. Komisyonun çalışma usullerinin ve inceleme sonuçlarıyla ilgili bildirimlerin düzenlendiği 6. ve 7. maddeye göre, komisyonun hazırladığı raporların TBMM Başkanlığına sunulması ile başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara Başbakanlıkça gönderilmesi kanun gereğidir. Komisyon gerekli görürse ilgililer hakkında kovuşturma veya işlem yapılması sürecini de başlatabilmektedir. Komisyon, sadece TBMM Başkanlığınca havale olunan başvurular ile ilgili konuları incelemektedir. Komisyonun, başvuruların akıbeti konusunda başvuru sahiplerini en geç altmış günlük süre içerisinde bilgilendirmesi gerekmektedir (Arslan, 2014:71-72).

Ayrıca İnsan Hakları İnceleme Komisyonunun re'sen harekete geçme yetkisi bulunmaktadır. Komisyonun bir incelemede bulunabilmesi için herhangi bir başvurunun yapılması gerekmemektedir. Komisyon başvurular üzerine harekete geçebileceği gibi, herhangi bir suç unsuruna rastlaması halinde Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunabilirler.

İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanıp, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alınır. Karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamamaktadır (İHİK Kanunu, Md. 6).

İnsan Hakları İnceleme Komisyonu doğrudan Kamu Denetçiliği Kurumuna benzerlik göstermemektedir. Ancak komisyonun görevleri arasında ifade edilen “insan haklarının ihlale uğradığına yönelik iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde re’sen harekete geçerek ilgili mercilere bildirmek” ve “her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçinde ve dışıında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak” gibi insan hakları çerçevesinde vatandaşları koruma altına alan yapısıyla bize Kamu Denetçiliği Kurumunun uygulamalarına benzerliklerini göstermektedir.

Saydığımız bu benzerliklere karşın bu iki kurum arasında önemli farklılıklar da bulunmaktadır. Bu farkların ilki; İnsan Hakları İnceleme Komisyonu TBMM bünyesinde oluşturulmakta ve buna bağlı olarak görev yürütmektedir. Komisyon üyeleri TBMM’de bulunan siyasi partilerin ve bağımsız milletvekillerinin sandalye oranına göre belirlenmektedir. Oysa Kamu Denetçiliği Kurumu bu şekilde örgütlenmemiştir. Kamu denetçiliği TBMM içinde olmak zorunda olmadığı için birçok devlette de parlamento dışından seçilme zorunluluğu vardır (Muradova, 2015:150). Bunun yanı sıra Kamu Denetçiliği Kurumunun personeli TBMM tarafından değil bizzat Başdenetçi tarafından seçilmektedir.

İkinci farklılık ise; İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, insan hakları ihlallerini incelemek ve suç unsurlarının varlığı halinde ilgili denetim makamlarını harekete geçirmek amacıyla kurulmuşlardır. Şikâyet üzerine çalışmaları bakımından Kamu Denetçiliği Kurumuna benzese de idare üzerinde Kamu Denetçiliği Kurumu kadar bağımsız ve tarafsız olacağını söylemek pek doğru değildir. Çünkü İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinin milletvekillerinden oluşması ve parlamento sandalye oranıyla belirlenmesi nedeniyle idari mekanizmayı elinde tutan ve parlamento çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun bu komisyonlarda üyelerinin daha fazla olacağı ortadadır.

Sonuç olarak İnsan Hakları İnceleme Komisyonunun görev alanı, Kamu Denetçiliği Kurumuna nazaran daha dar olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra komisyon bireylerin hak ihlallerini çözmek için yönetimle diyalog sağlaması da pek mümkün görünmemektedir. Komisyon ancak hak ihlallerini tespit ederek ilgililer hakkında cezai yaptırım sürecinin başlatılmasını talep etmektedir. Bütün bu hususları göz önünde bulundurarak Kamu Denetçiliği Kurumu ile komisyon karşılaştırıldığında işlevsellik bakımından kamu denetçiliğe nazaran daha sınırlı kaldığı görülmektedir.

#### 4.1.1.2.3. TBMM Dilekçe Komisyonu

T.C. Anayasasının 74. maddesi ile düzenlenen dilekçe hakkı sayesinde vatandaşlar kamu kurum ve kuruluşlarından kaynaklanan şikâyetlerini ilgili birimlere veya TBMM'ye dilekçe yazmak koşulu ile iletebilmektedirler. Başvuruların konusu yasal bir hakkın korunması, kamu yararını ve kişisel haklarını ilgilendiren herhangi bir mesele olabilmektedir. Buna 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 Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir” (K. A. Demir, 2012:161). Bununla birlikte şu hususu da belirtelim ki TBMM Dilekçe Komisyonuna her gelen şikâyet işleme konulmaz, yargı sürecinde işleyen ya da mahkeme kararına istinaden gelen dilekçeler işleme alınmaz.

TBMM Dilekçe Komisyonu aracılığıyla yapılan çalışma Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne doğrudan ulaşan talep ve şikâyet konularının önce meclisin kendi üyelerinden müteşekkil bir komisyonu marifetiyle incelenmesi, alınan kararların muhatap idareler tarafından uygulanmasının gözetilmesi ve gerekli görülen başvuruların Meclis Genel Kurulunda görüşülerek bir karara bağlanması faaliyetini içerir. Dilekçe Komisyonu tarafından yapılan denetim; soru, gensoru, meclis araştırması ve genel görüşme gibi siyasi denetim faaliyetinin bir çeşidi olarak düşünülebilir. Meclis, yasa yapma organları aracılığıyla vazettiği ve bağlayıcı olan kuralların (kanunların) doğru uygulanmasını, bizzat kendisi gözetmekte, yaptığı denetimle koymuş olduğu kuralların arkasında durduğunu göstermektedir. Komisyonun çalışmalarının meclisin diğer denetim faaliyetlerini içerisinde barındıran bir yapıda olduğu söylenebilir. Meclis araştırmasında olduğu gibi dilekçeler vasıtasıyla ele alınan bir konu, meclisin bir komisyonu marifetiyle araştırılmakta ve o konu hakkında meclisin bilgi edinmesi sağlanmakta; sorular sormak suretiyle idarenin yaptığı işlemler sorgulanmakta; komisyon gerekli görürse Meclis Genel Kuruluna konuyu intikal ettirmekte ve konu genel görüşme açılması usulü ile Meclis Genel Kurulunda görüşülüp, karara bağlanmaktadır. Komisyonun tarafsızlığı gözetilmiştir. TBMM içtüzüğünün 23’üncü maddesinde, Dilekçe Komisyonu üyelerinin Bakanlar Kurulunda, Meclis Başkanlık Divanında ve diğer meclis komisyonlarında görev alamayacaklarının belirtilmesi, komisyona tarafsız bir kurul niteliği katmaktadır (Akcagündüz, 2012:92).

TBMM’ye yapılan başvurular sonucu Dilekçe Komisyonunun incelemesi ve karara bağlanması altmış gün içinde sonuçlandırılır. İlgili kurum ve kuruluşları TBMM Dilekçe

Komisyonunca gönderilen dilekçeleri otuz gün içinde cevaplandırılır. İnceleme ve karara bağlamanın esas ve usulleri TBMM içtüzüğünde gösterilir. Eğer bireyler dilek ve şikâyetlerini ifade etmekte zorlanırlar veya istemlerini açık bir şekilde ortaya koyamamaları durumunda, dilekçelerinin işleme konulmaması ihtimalide mevcuttur. TBMM'nin alacağı kararlar kesin nitelikli olup, dilekçeye konu olan idari etkinliğin nitelendirilmesiyle ilgilidir. Doğrudan yaptırım gücüne dayanan bir bağlayıcılık yoktur, TBMM'nin aldığı karar karşısında ilgili bakanın bu kararı ciddiye almaması gibi bir durumda gensoru ve meclis soruşturması yollarının TBMM tarafından işletilmesine neden olabilecektir (Çalışkan, 2013:74).

TBMM Dilekçe Komisyonun, idarelerin eylem ve işlemlerini, hukukiliğin yanı sıra yerindelik yönünden de denetleyebiliyor olması, yargı organlarının görev alanında olmayan bir işlevidir. Bu açıdan Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzerliği görülmektedir. Bunun yanında araştırma yapma usulleri, başvuru ve meclise rapor verme ve bu anlamda bir kamuoyu oluşturarak dolaylı bir denetim mekanizması olması bakımından Kamu Denetçiliği Kurumuna benzerlik göstermektedir.

Komisyon ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında benzer yönler olduğu kadar farklı yönleri de bulunmaktadır. Örneğin; Kamu denetçileri, parlamento dışından belirlenmekteyken TBMM Dilekçe Komisyon üyeleri TBMM bünyesinde oluşturulmaktadır. Dilekçe Komisyonu idarenin yasama denetimini güçlendirmek ve suç öğelerinin varlığı halinde ilgili makamları harekete geçirmek amacıyla kurulmuştur. Şikâyet üzerine çalışması bakımından kamu denetçiliğine benzese de, daha çok vatandaşlarla milletvekilleri arasındaki şikâyet trafiğini azaltmak amacıyla kurulan ve yoğunluk yüzünden milletvekillerinin yasama görevlerini aksatan ilişkileri azaltma işlevi görmektedir (Beyce, 2012:79).

Bununla birlikte ilgili mevzuat ve uygulamalarının ortaya çıkardığı husus Dilekçe Komisyonunun esasen vatandaşlardan gelen şikâyetleri yönetime ileten bir aracı işlevi üstlenmesidir. Vatandaşların dilek ve şikâyetleri konusunda vatandaş ile yönetim arasında bilgi akısını sağlamakla yetinmekte ve yönetimden kaynaklanan mağduriyetlerin doğrudan çözümünde görevli olmamaktadır. Yönetimin verdiği cevapla bağlı kalan komisyon, bu cevabı ilgililere iletmekle yetinmektedir (Şengül, 2007:132). Bu durumda TBMM Dilekçe Komisyonunu denetim mekanizması olan Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzer yönlerinin bulunduğunu ancak aynı işlevi yürütmediğini söylememiz yanlış olmayacaktır.

#### 4.1.1.2.4. Ekonomik ve Sosyal Konsey

Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer kuruluşlardan bir diğeri de Ekonomik ve Sosyal Konseydir. Ekonomik ve Sosyal Konsey, devlete ekonomik ve sosyal konuları ilgilendiren alanlarda yol gösterici, bilgi ve haber verici faaliyetler yürütmek amacı ile kurulmuştur. Bununla birlikte konsey, ekonomik konulara da aydınlık getirici bir görev yürütmekte ve diğerk taraftan siyasal otorite ile sosyal ve ekonomik güçler arasında işbirliğinin sağlanmasına öncülük etmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlamak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak istişari mahiyette ortak görüş belirlemek amacıyla 1995 yılında Başbakanlık Genelgesiyle oluşturulmuştur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin yasal bir çerçeveye kavuşturulması ise 11 Nisan 2001 tarih ve 4641 sayılı kanun ile gerçekleştirilmiştir. 12.09.2010 tarihli anayasa değişikliği ile konsey 1982 anayasasının 166. maddesinde düzenlenmiştir. Konsey üçlü bir yapıya sahiptir ve konseye katılacak üyelerin ait oldukları kesimlere baktığımızda; “Hükümet”, “İşçi” ve “İşveren” kesimlerinden oluştuğu görülür. Ekonomik ve Sosyal Konsey, Başbakanın başkanlığında kamudan on beş, işçi ve işveren kesiminden ise yirmi dört olmak üzere toplamda otuz dokuz üyeden oluşmaktadır (Çakmak, 2008:97).

4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konsey kanununun 3. maddesi konseyin yedi görev ve yetkilerinin olduğunu belirtmiştir. Buna göre konseyin görev ve yetkileri;

- Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak,
- Oluşturduğu görüş, öneri ve raporları Hükümete, Türkiye Büyük Millet Meclisine, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunmak, görüş bildirilirken uzlaşılan ve uzlaşılamayan hususları ayrı ayrı belirtmek,
- Sürekli ve geçici nitelikte çalışma kurulları kurmak ve üyelerini belirlemek, bu kurulların raporlarını görüşmek,
- Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi üyelerini Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesinin yapısı ve özelliklerini dikkate alarak belirlemek ve Komitenin çalışmalarını izlemek,

- Amaçları doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlemek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek,
- Ekonomik ve sosyal konularda yayınlar ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak,
- Ayrıca, Konsey, Hükümetin istemi üzerine, ekonomik ve sosyal nitelikli her türlü konuda, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen kanun tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması sırasında görüş bildirmek ile görev yapan kuruluştur.

Ekonomik ve Sosyal Konseyin, kamu denetçiliğine benzeyen en büyük özelliği, arabuluculuk rolünde üstlenmesi ve aldığı kararların bağlayıcılığının olmamasıdır. Konseyin görüş, öneri ve raporları hukuken bağlayıcı değildir. Bu yüzden bunların sunulacağı makamlar olarak hükümet ya da yasama organı, bunları aynen benimsemek zorunda değildir. Aynı şeyi Kamu Denetçiliği Kurumu için de söylememiz mümkündür. Ancak bu makamlar, gerek kamuoyunun gerekse sosyal tarafların baskısı altında, konsey kararlarını göz önünde bulundurmamak zorunda kalacaklardır (Özden, 2010:140).

Yukarıda ifade ettiğimiz benzerliklere karşın iki kuruluş arasında farklılıklar da mevcuttur. Konsey üyeleri devlet, işçi ve işveren sendikaları üyelerinden seçilirken, kamu denetçileri belli grupların haklarını müdafaa edenler arasından değil, vatandaşların mağduriyetini gidermek için genelde meclis tarafından seçilmektedirler. Konseyin herhangi bir denetim yetkisi de yoktur, daha çok hükümet ve toplumsal kesimler arasında bir arabuluculuk görevi yapmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Konsey, ekonomik ve sosyal nitelikteki yasa tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık program hakkında görüş belirtmesi için hükümetin bu yönde bir talebinin olması gerekmektedir. Kurulun oluşturulması, toplantıya çağırılması, görüşme gündemi gibi konularda, tamamen iktidarı keyfi iradesi belirleyicidir. Buna karşı Kamu Denetçiliği Kurumu, hiçbir kişi ve kurumdan emir almaksızın, ilgi alanına giren bir konu hakkında toplumun yararına olacak görüşlerini açıklar ve medya vasıtasıyla da bu görüşlerini geniş halk kitlelerine duyurabilir (Muradova, 2013:155). Ekonomik ve Sosyal Konseyin bağımsız bir bütçesinin olduğundan bahsedilemez. Konseyin masrafları için her yıl Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bütçesine yeterli miktarda para aktarılıyor. Ancak kamu denetçiliğinin kendisinin bağımsız bir bütçesi söz konusudur. Kamu Denetçiliği Kurumunun başkanı dışardan seçilirken bir bağımsızlık ve tarafsızlıktan bahsedilebilir ancak konsey başkanı Başbakan ya da görevlendireceği Başbakan yardımcısı olduğundan bağımsız ve tarafsızlıktan söz etmek pek mümkün görünmemektedir.

#### **4.1.2 Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulmasına Yönelik Yapılan Çalışmalar**

Kamu Denetçiliği Kurumu dünya genelinde hızla yayılması ile birlikte Türkiye de bu mekanizmayı kendi siyasal sistemine dâhil etme gereksinimi duymuştur. Yönetimin eylem ve işlemlerine karşı idare mahkemelerinde davaların artması bu kurumun önemini daha da arttırmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu ülkelerin kendi siyasal, kültürel, coğrafi, sosyal ve demografik yapılarına göre oluşturulmuştur. Dolayısı ile Türkiye de kendi sosyal ve politik yapısına göre kurumu şekillendirmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar ilk olarak 1982 anayasasının “Gerekçeli Önerisi” ile başlamakta ve 2012 yılında kabul edilen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun kabulü ile noktalanmaktadır. Bu iki çalışma arasında geçen süre içinde çeşitli mevzuat çalışmalarında, idarenin iyileştirilmesi amacı ile hazırlanmış raporlarda, sivil örgütlerin konu ile ilgili çalışmalarında ve kalkınma planlarında bu kurumun kurulmasına yönelik çalışmaları görmemiz mümkündür. Çalışmamızın bu bölümünde yapılan girişimleri ve nasıl bir fikri söylemlerin olduğunu özetle açıklamaya çalışacağız.

##### **4.1.2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi**

Kamu Denetçiliği Kurumunun ilk mevzuat çalışması, daha doğru bir ifade ile bir yasa önerisi 1982 anayasasının hazırlanış sürecinde gündeme gelmiştir. 1982 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Hukuk Fakültesi akademisyenlerinin hazırlamış oldukları “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde, Kamu Denetçiliği Kurulunun kurulması teklif edilmiştir. Gerekçeli Anayasa Önerisinin 114. maddesinin (A) bendinde; “Bütün idari işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğu, yasa ile aksi öngörülmemiş ise yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı” hususlarının hüküm altına alınması önerilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:137).

Aynı önerinin 114. maddesinin (B) bendinde ise, Kamu Denetçileri Kurulu şu şekilde düzenlenmiştir; “Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceler ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesini gözetir. Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; TBMM’nin, Danıştay’ın, Sayıştay’ın, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği’nin ayrı ayrı göstereceği ikişer arasından birini beş yıllık bir süre için kamu denetçisi olarak atar. Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli

gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ye ve cumhurbaşkanına rapor verir. Bu raporlar Resmi Gazetede yayınlanır. Kamu Denetçileri Kurulunun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir" (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:138-139).

Gerekçeli Anayasa Önerisini hazırlayan akademisyenlere göre, "demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikâyetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi son derece önemlidir. Vatandaş böylece devlet yönetimine doğrudan katılacak, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak, onu denetleyebilecektir. Yönetim ise vatandaşın dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerinin giderebilecek yanlış yapmama ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır" (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982:139).

Ankara Üniversitesi akademisyenleri tarafından hazırlanan bu öneri Milli Güvenlik Kurulu tarafından kabul edilmemiştir. Bunun yerine bu tür konuları incelemesini yapacak ve cumhurbaşkanına bağlı olarak Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur (Saygın, 2008:1049). 1982 Gerekçeli Anayasa Önerisi, Kamu Denetçiliği Kurumunun gündeme gelişi ve tartışılmaya başlaması açısından önemli bir gelişmedir. Sebebi ise o dönemde vatandaşların idare karşısında savunmasız bırakılmaması gerektiği fikri o dönem için yoğun olarak kabul görülmüş ve kurumun hukuki temelleri bu şekilde atılmaya başlamıştır.

#### **4.1.2.2. TODAİE'nin Kamu Yönetimi Araştırma Raporu**

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1991 yılında "Kamu Yönetimi Araştırması" adı altında bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor KAYA raporu olarak da kamuoyunda bilinmektedir. KAYA raporunun amacı, "yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumlarıyla var olanın saptanmasını ve yönetimde yapılması gereken yeni düzenlemeleri ortaya koymak" olarak belirlenmiştir (KAYA Raporu, 1991:3).

KAYA raporun "Planlama" alt başlığında yer alan "Denetleme" konusu Türk kamu yönetiminin denetimde yaşadığı sorunlardan bahsetmektedir. İdari yönetimde denetlemenin önemine değinen rapor, denetlemenin amacını şu şekilde açıklamıştır;



“denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamaktır”. Kurul, denetimi, yönetim sürecinin en önemli halkalarından birisi olarak görmektedir. Rapora göre, etkili bir denetimin varlığı amaçlarda açıklık, amaçlara uygun olarak örgütlenme ve eylem planları ile uyumlu bir işleyiş özelliklerine sahip olmakla yönetime katkı sağlayabilecektir. Rapor kamu yönetimi üzerinde yapılan dış denetimin tamamen etkisiz, faydasız ve sınırlı olduğunu vurgulamaktadır. Kimi bakanlıklarda yönetsel denetime dönük yönetim içi özel bir denetleme birimi olmadığını belirten rapor, bazı kuruluşlara uygulanan denetimin de mali denetimden öteye geçemediğini vurgulamaktadır. Yerel yönetimlere uygulanan vesayet denetiminin de etkili ve istenen amaçları ortaya çıkarabilecek bir biçimde uygulanmadığını belirtmektedir (K. A. Demir, 2012:172).

1991 yılında yayınlanan KAYA raporunda merkezi ve yerel yönetimler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli bir hizmet verecek düzene kavuşturabilmek amacıyla çeşitli durum tespitleri ile önerilere yer vererek; denetim sisteminin eksik ve hatalı yönleri açıklandıktan sonra, “devlet denetleme kurulunun da bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir” önerisine yer verilmiştir (Erdengi, 2009:187). Ancak şunu da belirtelim ki Devlet Denetleme Kurulunu, Kamu Denetçiliği Kurumuna dönüştürülmesine ilişkin herhangi bir adım atılmadığı görülmüştür.

#### **4.1.2.3. Türk Sanayici ve İşadamları Derneğinin Çalışmaları**

Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından 1983 ve 1997 yıllarında kamu yönetimine ve özellikle Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin araştırma çalışmaları yaptırılmış ve halka sunulmuştur.

TÜSİAD’ın 1983 yılında hazırladığı raporda; “devletin büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı için büroların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaçtan” bahsedilmiştir. İskandinav ülkelerinde görülen kamu denetçiliği benzeri bir kurumun parlamentoya bağlı olmak kaydı ile ülkemizde faaliyete geçirilmesinin, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir (M. Demirci, 2013:92). Aynı zamanda 1997 yılında da tekrar bir rapor hazırlayarak, yönetimin eylem ve işlemlerinde mevcut denetim

sistemlerinin yetersiz kalması sebebiyle, yönetimin denetiminde bağımsız, masraflı olmayan ve hızlı sonuçlar veren Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasının demokrasinin ve yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin gelişmesinin sağlanması için kurulmasının faydalı olacağı belirtilmiştir.

Derneğin hazırlamış olduğu raporda kamu denetçiliğinin nasıl bir şartlar altında başarılı bir şekilde işleyeceğini belirtmiştir. Bununla birlikte raporda, kurumun oluşturulması amacıyla ilk adım olarak kuruma ilişkin tüm görüş sahiplerinin katılacağı geniş katılımlı bir konferans düzenlenmesi, daha sonra da bir proje grubu oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Bu proje grubu Türk İdari Sistemi, kamu denetçiliği ile bağlantılı olan veya olabilecek diğer idari kuruluşlar hakkında sürekli bir bilgi aktarımı ile desteklenecek ve buna paralel olarak, meclisin, hükümetin, halkın görüşleri doğrultusunda saptanacak ilkeler dikkate alınarak Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması gerektiği belirtilmiştir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997:30).

Fakat yukarıda belirttiğimiz herhangi bir konferans yapılmamış ve proje grubu da oluşturulmamıştır. Bu yapılan çalışma da diğer pek çok çalışma gibi uygulamaya geçilmemiş çalışmalar arasında yer almaktadır.

#### **4.1.2.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumuna İlişkin Çalışmalar**

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması yönünde önemli bir adım da “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı” ile atılmıştır. Planın “Temel Yapısal Değişim Projeleri” başlıklı kısmında Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi kapsamında; yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi sisteminin Türkiye’de de oluşturulması sağlanacağı amaçlar arasında sayılmış ve projenin hukuki düzenlemelere ilişkin kısmında ise kamu denetçisi sisteminin kurulması amacıyla bir kanunun yürürlüğe konulacağı ifade edilmiştir (Bengli, 2013:70-71).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının “Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” başlıklı kısmında bu denetim mekanizmasının “Kamu Denetçiliği” adı ile kurulacağı net bir şekilde

ifade edilmiştir. Bu çerçevede; “kamu yönetimi vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir “kamu denetçisi” sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir” (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000:193) denilmektedir.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında daha önceki planlardan farklı olarak Kamu Denetçiliği Kurumuna hiç değinilmemiştir. Bunun sebebi de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına ilişkin gerekli yasal düzenlemelerin yapıyor olmasıdır. Ancak her ne kadar Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili söz edilmese de Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporunda Kamu Denetçiliği Kurumu ayrı bir başlık altında incelenmiş ve kurumun tarihçesi, işleyişi, yapısı, görev ve yetkileri gibi hususlara geniş bir şekilde yer verilmiştir.

Bu çerçevede yukarıda da değindiğimiz üzere Beş Yıllık Kalkınma Planlarında, kamu denetçiliği mekanizmasının kurulması ile ilgili hedeflerin yer almasına karşın, Kamu Denetçiliği Kurumunun planların hiç birisinin uygulama döneminde bu yapı hayata geçirilememiştir. Ancak Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu denetçiliği mekanizmasından söz edilmemesine karşın söz konusu planın uygulama döneminde Kamu Denetçiliği Kurumu kurularak bu denetleme mekanizması Türkiye’de de uygulanmaya başlamıştır.

#### **4.1.2.5. Bayburt Valiliğinin Çalışması**

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik bir diğer önemli çalışma da Bayburt Valiliği tarafından yapılmıştır. 1996 yılında “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” başlıklı bir yönerge hazırlanmıştır. Yönergenin içeriğine göre kurulacak kurumun adı “Kamu Danışmanlar Kurulu” olarak belirlenmiştir. Yönergeye genel olarak bakıldığında Kamu Danışmanlar Kurulu, hizmetlerin dürüst, bağımsız, adil ve tarafsız bir şekilde yürütmek, idari faaliyetlerden olumsuz etkilenen bireylerin haklarını korumak ve halkın idareye karşı güvenini arttırmak maksadı ile kurulduğunu görmemiz mümkündür.

Kamu Danışmanlar Kurulu, İl Valisinin başkanlığında, İl İdare Kurulu üyeleri, İl Daimi Encümen Kurulu üyeleri, İl Kaymakamları, İl Merkez ve Belediye Başkanlarından

oluşacak karma bir kurul tarafından seçilen yedi üyeden oluşacak, kurulun başkanı bu oluşturulacak üyelerin arasından seçilerek üyeler ile birlikte görev süresi 1 yıl olacağı, kurul en az ayda bir kere olağan toplanacağı ve gerçek ya da tüzel kişiler tarafından gelen şikâyetleri inceleyeceğini, gerekli görülürse re'sen incelemelerde bulunacağı belirtilmiştir. Kurulun tüm masrafları "Bayburt'a Hizmet Vakfı" tarafından karşılanacağı ve her yıl yapılan çalışmalar ile ilgili yıllık rapor hazırlanacağı belirtilmiştir.

Kamu Danışmanlar Kurulunun görevi, il sınırları içinde kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili öneri ve şikâyetleri incelemek, incelemeleri esnasında suç niteliği taşıyan eylem ve işlemleri tespit ederse bunları ilgili makamlara iletme, en az beş kurul üyesinin onayı ile incelenen konular hakkında basın açıklamasında bulunmak ve il ile o coğrafi alanda yaşayan bireyleri doğrudan ilgilendiren büyük yatırım projeleri ve genel idare düzenlemelerle ilgili olarak valiliğe görüş ve öneride bulunmaktır. Kurul incelediği konular hakkında doğrudan ya da valilik aracılığı ile kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli bilgi ve belgeleri istemek, kurulca gerekli görülmesi halinde valilikten incelenen konularla ilgili personel ve teknik yardım isteme yetkisi verilmişti. Kurulun yapmış olduğu çalışmaları her yılın ilk (Ocak) ayında Bayburt Valiliği'ne sunacağı (Öner, 1996:6) yönergede belirtilmiştir. Ayrıca kurula yapılacak tüm başvurular ücretsiz olup, herhangi bir şekil şartı öngörülmemiştir.

Kamu Danışmanlar Kurulunu oluşturmak niyeti ile hazırlanan yönerge doğrultusunda olumlu veya olumsuz düşüncelerin alınması için yönerge başta üniversiteler olmak üzere, çeşitli kamu organlarına, gazetelere ve köşe yazarlarına gönderilmiştir. Ayrıca il bazında toplumun farklı kesimlerinden insanların katıldığı bazı paneller düzenlenmiş ve kurul halka tanıtılmaya çalışılmıştır (Beşiroğlu, 2003:147-148). Her ne kadar böyle girişimlerde bulunmuş ise de dönemin valisi Ali Haydar Öner görevinden alınmasından dolayı çalışma rafa kaldırılmış ve kendisinden sonra gelen valiler tarafından bir daha ele alınmamıştır. Yine de bu yönerge, Kamu Denetçiliği Kurumunun bir mahalli idare tarafından ele alınması kurumun ülkedeki gereksinimini bir daha göstermektedir.

#### **4.1.2.6. Mevzuat Çalışmalarında Kamu Denetçiliği Kurumu**

##### **4.1.2.6.1. 5521 ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

Çeşitli çalışmalar ve öneriler sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu 59. Hükümet döneminde tekrar gündeme gelmiştir. 15.06.2006 tarihli 5521 sayılı Kamu Denetçiliği

Kurumu kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilerek dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e onay için sunulmuştur. Ancak cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayan söz konusu kanun tasarısı tekrar görüşülmek üzere 01.07.2006 tarihinde meclise gönderilmiştir.

Ahmet Necdet Sezer'in 5521 sayılı kanunu TBMM'ye tekrar görüşülmek üzere göndermesinin ardından kanunda hiçbir şey değiştirilmemiş, kanunun sadece sayısı değiştirilerek; 5548 sayı ile Meclisin Genel Kurulunda onaylanarak 28.08.2006 tarihinde tekrar cumhurbaşkanına gönderilmiştir. TBMM'nin aynı şekilde kabul ettiği kanunu anayasanın 89. maddesi gereği onaylamak zorunda olduğundan 5548 sayılı kanun olarak tasarı yasalaşmış ve 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Kocabaş, 2015:89).

Bunun üzerine cumhurbaşkanı ve 123 milletvekili kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine iptal davası açmışlardır. İptal başvurusunun gerekçesi ise, “anayasada bir değişiklik yapılmadan TBMM'ye bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumunun uygun olmaması, bu kurumun ancak anayasada değişiklik yapılarak kurulabileceği ve TBMM'nin yetkileri aşılarak kuvvetler ayrılığı ilkesinin zedelendiği gerekçelerine dayandırılmıştır” (Sürekli, 2016:220). Öte yandan bir diğer gerekçe ise, “yasamanın, yürütme üzerindeki denetim yetkisi yalnız siyasal denetimi kapsamaktadır ve denetim yolları T.C. Anayasasının 98. ve 100. maddelerinde sayılmıştır. Kurulacak kurumda görev yapacak Başdenetçi ve denetçilerin TBMM Genel Kurulunda yemin edecek olması anayasaya aykırıdır, TBMM'nin görev ve yetkileri anayasanın 87. maddesinde tek tek sayılmıştır” (Bozoğlu, 2008:85) denmiştir.

Anayasa Mahkemesinin ilk incelemesi sonucunda 27 Ekim 2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı kararıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun, “Başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulacağı” hükmünü içeren geçici 1. maddesinin yürürlüğünü anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtilerin olduğu ve iptal edilmemesi durumunda sonradan giderilmesi çok zor veya imkânsız bir durum olacağı gerekçesiyle esas hakkında karar verilinceye kadar durdurdu. Daha sonra Anayasa Mahkemesinin 25 Aralık 2008 tarihli ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun tümü oybirliğiyle iptal edildi ve 04 Nisan 2009 tarihinde kanunun gerekçeli iptali 27190 numara ile Resmi Gazetede yayınlandı.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı kanuna genel olarak bakıldığı zaman kanun, beş bölüm ve dört geçici maddeyle toplamda 45 maddeden oluşmaktadır. İlk bölümü genel hükümlere, ikinci bölümü kuruluş, görev ve çalışma ilkelerine, üçüncü bölümü ise kuruma başvuru ve yapılacak işlemlere, dördüncü bölümü personele ilişkin hükümler ve son beşinci bölümünde de çeşitli hükümlere yer verilmiştir (Acar, 2009:91).

TBMM Meclis Başkanlığına sunulan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun genel gerekçesi, “yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi sisteminin Türkiye’de de kurulması öngörülmüştür” şeklinde ifade edilmiştir.

5548 sayılı kanunun amacı ilk maddesinde şöyle belirtilmiştir, “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır” şeklinde belirtilmiştir (5548 Sayılı Kanun, Md. 1).

Kanunun 4. maddesinde ise kurumun teşkilat yapısı düzenlenmiştir. Buna göre; “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulduğu” belirtilmiştir. Burada şu hususa dikkat çekmek gerekir, kurumun TBMM’ye bağlı olarak kurulması diğer pek çok devletlerdeki genel eğilime uyduğu görülmektedir. (Acar, 2009:92). Kamu Denetçiliği Kurumu, Başdenetçi ve kuruldan oluşacağı ifade edilmektedir. Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi ile genel sekreter, uzman, uzman yardımcıları ve diğer personel tarafından faaliyet göstereceği belirtilmektedir. Bununla birlikte kurul gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği yetkisi ile donatılmaktadır. Kurumun faaliyetleri seçilen Başdenetçi tarafından yürütüleceği de ifade edilmektedir (5548 Sayılı Kanun, Md. 4).

Kanunun 9. maddesine göre ise Kamu Denetçiliği Kurumunun görevlerini, “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin anayasada belirtilen nitelikleri

çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir” şeklinde düzenlenmektedir. Ancak, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri, Türk Silahlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri Kamu Denetçiliği Kurumunun görevleri dışında sayılmıştır (5548 Sayılı Kanun, Md. 9).

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun üçüncü bölümü kuruma başvuru ile sonrasında yapılacak işlemleri düzenlemiştir. Düzenlemeye göre, “kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Fakat yapılan başvurulardan, belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar, yukarıda belirtilen şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular incelenmeye alınmaz. Kuruma ayrıca illerde valilikler ilçelerde kaymakamlıklar vasıtası ile de başvuruda bulunulabilir. Yapılan başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz. Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur (5548 Sayılı Kanun, Md. 17).

Kanunun 18. maddesine göre, “kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar. Ancak; devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir” şeklinde belge ve bilgi temin etme usulü düzenlenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu gelen başvuruları en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum inceleme ve araştırma yaptıktan sonra sonuçlarını ve önerilerini ilgili makama ve başvuru sahibine bildirir. Kurumun işlem ve eylemleri hakkında açıklama yapma yetkisi Başdenetçiye veya görevlendireceği Başdenetçi vekiline aittir.

Dönemin cumhurbaşkanının yukarıda açıklamaya çalıştığımız 5548 kanunu TBMM'ye tekrar göndermesi, bunun yanı sıra Anayasa Mahkemesinin de kanunu iptal etmesi Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için önce T.C. Anayasasında bir değişikliğe gidilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Bu hususta 12 Eylül 2010 tarihinde 5982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile bir halk oylaması yapılmış ve sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumu anayasaya uygun hal almıştır ve anayasal bir kurum niteliği kazanmıştır.

#### **4.1.2.6.2. 5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halk Oylaması**

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de kurulması için yukarıda bahsettiğimiz gibi çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Ancak her ne kadar çalışmalar yapılmış olsa da kurumun kurulması farklı engellerle karşılaşmış ve uygulamaya konulamamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için en temel şart önce anayasada bir değişiklik yapılması gerektiği savunulmuştur. Bu çerçevede 60. Hükümet döneminde bir kanun tasarısı hazırlanmış ve Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulabilmesinin önündeki engelleri aşmak maksadı ile T.C. Anayasasında değişiklik yapılmıştır.

Bu kapsamda "5982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun" 05 Nisan 2010 tarihinde TBMM Başkanlığına teklif edilmiştir.

Anayasa değişikliği teklifi, anayasa komisyonunda görüşüldükten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisinde teklif kabul edilmiş ve söz konusu oylama yapılırken Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) mensubu milletvekilleri oturuma katılmamışlardır. Kanun teklifinin oylama sonucunda 336 kabul ve 72 ret oy alan anayasa değişikliği paketi cumhurbaşkanının onayına sunulmuş ve cumhurbaşkanı tarafından da 12 Mayıs 2010 tarihinde anayasa değişikliği teklifi referanduma sunulmuştur. 12 Eylül 2010 pazar günü yapılan referandumda % 57.88 Evet ve % 42.12 Hayır oyu olarak kabul edilen anayasa değişikliği kanunu sonucunda Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması kesinlik halini almış ve anayasal bir kurum haline gelmiştir (Kılıç, 2012:51). 5982 sayılı Anayasanın Bazı



Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun 23 Eylül 2010 tarihinde Yüksek Seçim Kurulu tarafından 27708 sayı ile Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Referandumda kabul edilen 5982 sayılı T.C. Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un sekizinci maddesi Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkindir. Bu maddeye göre; *“T.C. Anayasasının 74. maddesinin kenar başlığı “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiş olup, maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılarak, maddeye yeni fıkralar eklenmiştir. Buna göre; Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir”* şeklinde ifade edilmiştir.

Söz konusu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere, herkes kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğu vurgulanmış ve kurum TBMM Başkanlığına bağlı olarak çalışacağı ve bireylerden gelen şikâyetleri inceleyeceği belirtmiştir. Ayrıca kanunda en önemli değişikliklerden biri de Başdenetçinin görev süresi ile ilgilidir. Yani daha önceki kanun tasarısına göre Başdenetçinin görev süresi beş yıl olarak belirlenmiş iken, bu düzenleme görev süresini dört yıl olarak belirlemiştir.

5982 sayılı kanunun kabul edilişi ile birlikte Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal dayanağını oluşturulmuş ve kurumun kanununun düzenlenmesi çalışmaları hız kazanarak 05 Ocak 2011 tarihinde bir kanun tasarısı hazırlanmış ancak bu hazırlanan kanun TBMM Genel Kurulunda görüşülmeden kadük kalmıştır. Son olarak 17 Mayıs 2012 tarihinde hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu kanun tasarısı TBMM Meclis Başkanlığına gönderilmiş ve Meclis Genel Kurulunda 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu olarak kabul edilmiştir (Arslan, 2014:87). Kabul edilen kanun 29 Haziran 2012 tarihinde 28338 sayı ile Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### 4.1.3. 6328 Sayılı Kanun ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumu yukarıda belirttiğimiz üzere Türkiye’nin yönetim sistemine yapılandırılırken çeşitli engellerle karşılaşmış, çok sayıda çalışmanın ve önerilerin yapılmasına karşın bir türlü bu denetim mekanizması kurulamamıştır. İster Avrupa Birliği uyum süreci ister insan hak ve özgürlüklerinin korunması olsun etkili bir denetim sistemi olan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulma sürecinden hiç geri adım atmamıştır ve bu çeşitli engellere karşı gelerek 2012 yılında yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu kanun tasarısı hazırlanmıştır. 14 Mayıs 2012 tarihinde Bakanlar Kurulunda kanun tasarısı görüşülerek kabul edilmiş ve 17 Mayıs 2012 tarihinde de Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

Kanun, daha önce hazırlanan 5548 sayılı tasarının aksine çok hızlı bir şekilde Anayasa Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda görüşülerek TBMM Genel Kuruluna sunulmuş ve 24. Dönem 2. Yasama yılı 119-120. Birleşimde görüşülerek 14 Haziran 2012 tarihinde 17. maddesi 9 ay sonra yürürlüğe gireceği hüküm altına alınarak Genel Kurulun 120. Birleşiminde kabul edilmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu dönemin cumhurbaşkanı Abdullah Gül’e onaylanmak üzere gönderilmiştir. Böylece cumhurbaşkanı 28 Haziran 2012 tarihinde kanunu onaylayarak 29 Haziran’da 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve bu şekilde kanun yasallık sürecini tamamlamıştır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu 37 madde ve 1 geçidi madde olmak üzere toplam 38 maddeden oluşmaktadır. Beş bölümden oluşan kanunun, amacının, kapsamının ve tanımlarının bulunduğu genel hükümler birinci bölümünde; kuruluş, görev ve çalışma ilkelerinin bulunduğu hükümler ikinci bölümünde, kuruma başvuru ve yapılacak işlemler üçüncü bölümünde; dördüncü bölümünde personele ilişkin hükümler ve son beşinci bölümünde de çeşitli hükümler başlığı ile bütçe, yasaklar, emeklilik, yürürlük vb. gibi hükümler yer almaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu kanununa göre kurumda, Başdenetçi, denetçiler, uzmanlar, uzman yardımcıları ve diğer personel görev yapacaktır. Bu çerçevede Başdenetçi ve denetçilerin görevlerinin gerektiği gibi yerine getirebilmeleri için anayasanın yargı bağımsızlığına ve idare eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterilmiştir. Bu şekilde idarenin mümkün olduğu kadar kurumun hazırlamış olduğu önerileri değerlendirmeye alarak uyması ve idari yargının

yükünün azaltılması hedeflenmektedir (K. Demirci, 2015:47). Çalışmamızın bu bölümünde 6328 sayılı kanuna göre T.C. Kamu Denetçiliği Kurumunu incelemeye çalışacağız.

#### **4.1.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Amaç ve Kapsamı**

Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 1. maddesi kurumun amacını 2. maddesi ise kapsamını düzenlemektedir. Buna göre kurumun amacı; “kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak” şeklinde tanımlanmıştır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere kanunun ve kurumun amacı etkin bir denetim mekanizması oluşturmak, yönetimin tüm faaliyetlerini hukuka ve hakkaniyete uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamada yardımcı olmaktır. Bu da bize kurumun, hem insanların temel hak ve hürriyetlerinin korunmasına hem de kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde işlemesine katkıda bulunmak üzere oluşturulduğu amacını göstermektedir.

Kanunun ikinci kapsam başlıklı maddesinde ise; “kurumun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Başdenetçi ile denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve kurumun personelinin atamaları ile özlük haklarına” ilişkin hükümlerini kapsadığı (düzenlendiği) görülmektedir.

#### **4.1.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kuruluşu ve Görevleri**

Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 4. maddesi kurumun teşkilatlanma esaslarını düzenlemiştir. Buna göre, tarafsızlığı, bağımsızlığı ve her türlü belgeye ulaşma yetkisi dikkate alınarak, “kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur” denmektedir. Yine aynı maddenin devamında ise, kurumda, Başdenetçi ve beş denetçi ile birlikte genel sekreter ve diğer personel görev yapacağı, gerekli görüldüğü hallerde ülkenin çeşitli yerlerinde büro açabileceği ifade edilmiştir.

Bu maddede yer alan “gerekli görüldüğü yerlerde büro açabileceği”ne yönelik düzenlemenin gereksiz teşkilat kurmaya sebep olacağı, valilik ve kaymakamlıklar aracılığı ile doğacak ihtiyacın giderilebileceği komisyon görüşmelerinde dile getirilmiş ancak böyle

bir görüş kabul edilmemiştir (Akkoca, 2013:123). Valilik ve kaymakamlık tarafından başvurular kabul edilebileceği gibi kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açarak kurum faaliyetlerini yürütebilecekleri hükmü kanun tasarısında olduğu gibi kalarak kabul edilmiştir.

5548 sayılı iptal edilen Kamu Denetçiliği Kurumu kanununda denetçilerin sayısını en fazla on olabileceğinin belirtilmesine karşın, 6328 sayılı kanunda bu sayı kesin olarak beş denetçi şeklinde düzenlenmiştir.

Kanunun 5. maddesi kurumun görevlerini düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre Kamu Denetçiliği Kurumunun görevleri; “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir” denilerek kurumun görevleri düzenlenmiştir.

Söz konusu belirtilen maddenin ikinci fıkrası ile de;

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı dışında bırakılmıştır.

Bir önceki 5548 sayılı kanun tasarısından farklı olarak beşinci maddenin birinci fıkrası “insan haklarına saygı” yerine “insan haklarına dayalı bir adalet anlayışı” ifadesini kullanarak insan haklarını ön plana çıkarıcı daha güçlü bir tanımlaması yapıldığı görülmektedir (Kılıç, 2012:55). Ayrıca “sırf askeri nitelikteki faaliyet” şeklinde ifade kullanarak neyin kesin olarak askeri nitelikteki faaliyet olduğunu açıkça belirtilmediğini görmemiz mümkündür.

#### **4.1.3.3. Kamu Denetçilerinin Görevleri ve Çalışma İlkeleri**

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 7. maddesinde sıralanmıştır. İzah edilen maddeye göre Başdenetçinin görevleri aşağıdaki gibidir;

- Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,

- Bu kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak,
- Yıllık raporu hazırlamak,
- Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel bir rapor hazırlayarak kamuoyu ve meclise sunmak,
- Raporları kamuoyuna duyurmak,
- Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek,
- Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek,
- Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak,
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak,

Denetçilerin görevleri ise;

- Bu kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak,
- Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak şeklinde hükme bağlanmıştır.

05 Ocak 2011 tarihinde hazırlanan ve kadük kalan tasarıda “kurul halinde” çalışma ve karar alma usulüne mevcut tasarıda yer verilmemiş olması, kurumun; kamu denetçisinin kişiliği, yetkinliği, tecrübesi ve itibarına dayalı biçimde ve hukuka, hakkaniyete göre tutum belirlemesi üzerine bina edilmiş olması itibariyle olumlu bir husus olduğu ifade edilmiştir. Buna rağmen bir tek kişiye idarenin işleyişini denetlemekle ilgili tüm yetkiyi vermenin yanlış olacağı, Başdenetçinin çalışmasının bireysel tanzim edilmesi nedeniyle çatışma doğuracağı, kadük kalan tasarıda olduğu gibi kurul halinde çalışmasının daha objektif sonuçlar vereceği yoksa kurumun çare değil çaresizlik üreteceği Anayasa Komisyonunda bulunan bazı üyeler tarafından dile getirilmiştir (Arslan, 2014:94).

Kurumun Başdenetçisinin ve denetçilerinin çalışma ilkelerini düzenlediği sekizinci maddede; Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir; denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunacaklarını belirterek; Bununla birlikte kurumun, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetileceği de belirtilmiştir.

Bu madde üzerinde de bazı muhalif milletvekilleri önerge sunmuşlardır. Bu önerge “kurul halinde çalışma” esaslarının benimsenmesini ve kanuna işlenmesini teklif etmişlerdir. Ancak bu önerge de daha önce olduğu gibi kabul edilmemiştir.

Kurumun Genel Sekreterliği de aynı bölüm içerisinde 9. maddede düzenlenmiştir. Buna göre; kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirecek, Genel Sekreterlikte, genel sekreter ve diğer idari personel görev yapacağı bir yapı oluşturulmuştur. Genel Sekreterliğin görevleri, kurumun büro işlemlerini yürütmek, personelin şahsi dosyalarını tutmak, kurumun arşiv dosyalarını yürütmek ve emeklilik, özlük hakları gibi işler ile kanun veya Başdenetçi tarafından verilecek işleri yürütmek şeklinde genel sekreterliğin görevlerini sıralamıştır.

#### **4.1.3.4. Kamu Denetçilerinin Nitelikleri, Seçilmeleri ve Görev Süreleri**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 10. maddesi Başdenetçi ve denetçi olarak seçilebilmek için adayların taşımaları gerektiği nitelikleri düzenlemektedir. Bu nitelikler;

- Türk vatandaşı olmak,
- Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak,
- Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,
- 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,
- 26 Eylül 2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53. Maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu

düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak Başdenetçi ya da denetçi olarak seçilebilmek için aranan niteliklerdir.

Kanununun 10. maddesine bazı komisyon üyeleri tarafından eleştiriler yapılmıştır. Örneğin; denetçilere mecburi olarak hukuk fakültesi veya yeteri kadar hukuk eğitimi veren fakültelerden mezun olma şartının kanun hükmüne alınması, buna gerekçe olarak da kamu denetçiliğinin başarılı bir şekilde uygulandığı İsveç, Finlandiya, Norveç gibi devletlerde denetçilerin hukuk eğitiminin almasının zorunlu olduğu belirtilmiştir (Kocabaş, 2015:98).

Kanununun “Adaylık ve Seçim” başlıklı 11. maddesi Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçim sürecini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Söz konusu maddeye göre; Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, kurum tarafından TBMM Başkanlığına bildirilir.

TBMM Başkanlığı tarafından ilan edilen başvuru süresi içinde, 10. maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi adayı olmak isteyenler TBMM Başkanlığına başvuruda bulunurlar. Başdenetçi seçimi için başvuru yapanlar içinden üç aday, başvuru süresinin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içinde komisyon tarafından belirlenerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına gönderilir. Bu tarihten itibaren on beş gün içinde Genel Kurulda Başdenetçi seçimine başlanır ve seçimler gizli oylamayla yapılır (6328 Sayılı Kanun, 2012:Md.11).

Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur (6328 Sayılı Kanun, 2012: Md.11).

Denetçilerin seçiminde de Başdenetçi seçiminde olduğu gibi bir komisyon oluşturulur. Başvuru yapan adayların seçilebilmesi için ilk iki turda nitelikli çoğunluk yani üye sayısının üçte iki çoğunluğu aranır. İlk iki turda bu çoğunluk sağlanamaz ise üçüncü turda üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamaz ise dördüncü oylama yapılır ve bu oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Muhalefet partileri tarafından yukarıda bahsettiğimiz usule ilişkin nitelikli çoğunluğun aranması gerektiğiyle ilgili değişiklik önerileri verilmiş, gerekçe olarak da “Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsız ve tarafsız olması gerektiği, mevcut şekliyle seçilen Başdenetçi ve denetçilerin iktidarda hangi parti varsa onun seçtiği kişinin bu göreve geleceği ve tarafsızlığına ve bağımsızlığına gölge düşeceği” savunulmuştur. Muhalefet partilerinin önerileri Genel Kurul görüşmelerinde kabul edilmemiş, Başdenetçi ve denetçilerin seçimleriyle ilgili düzenlemeler kanunda ifade edildiği şekilde kabul edilmiştir (Akkoca, 2013:131).

Başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerine ilişkin düzenlemeler kanunun 14. maddesinde oluşturulmuştur. Buna göre; Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi dört yıl olarak belirlenmiştir. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir sebep ile süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine seçilenlerin görev süreleri de dört yıl olarak belirlenmiştir. Bahsi geçen maddenin üçüncü fıkrası, Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi ya da denetçi olarak seçilme hakkına sahip oldukları ifade edilmiştir.

5548 sayılı iptal edilen kanundan farklı olarak 6328 sayılı kanunda Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldan dört yıla indirilmiştir. Ülkemizdeki genel seçimlerin de dört yılda bir yapılması Başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerini TBMM'nin görev süresi ile aynı olarak düzenlendiği görülmektedir.

#### **4.1.3.5. Kamu Denetçilerinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**

Kanunun 12. maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlıklarını düzenlemiştir. Çalışmamızın önceki bölümlerinde de kamu denetçilerinin en önemli özellikleri bağımsız ve tarafsız olmalarını belirtmiştik. Bu maddeye göre; hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamayacaklarını belirterek,



Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorunda olduklarını ifade etmiştir.

Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığını düzenleyen bu madde görüşülürken mecliste pek fazla tartışma yaşanmamıştır. Bunun sebebi de tarafsızlık ve bağımsızlık özellikle bir denetim kurumu için olmazsa olmaz bir şart olduğu ve bunun bir kanun hükmüne alınması doğru olduğu herkes tarafından kabul edilmiştir.

#### **4.1.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru ve Yapılacak İşlemler**

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru şeklini ve yapılacak işlemleri 6328 sayılı kanunun üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Üçüncü bölüm, yedi madde halinde düzenlenmiş olup başvuru ve usulün yanında Başdenetçi ile denetçilerin yetkilerini de ortaya koymaktadır.

##### **4.1.3.6.1. Kuruma Yapılacak Başvuru ve Usulü**

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru ile ilgili düzenleme 6328 sayılı kanunun 17. maddesinde düzenlenmiştir. Aynı maddede kuruma kimlerin başvuruda bulunabileceği ve bu başvuruların hangi usullerle araştırılacağı açık bir şekilde ifade edilmiştir. Buna göre 17. maddenin birinci fıkrası, “kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur” şeklinde düzenlenmiştir. Yabancıların başvuru yapabilmeleri karşılıklılık esasına bağlıdır. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir” şeklinde ifade edilmiştir.

Söz konusu maddenin üçüncü fıkrası ise incelemeye alınmayacak başvuruları düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre; “belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görüşmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, ikinci fıkrada belirtilen şartları taşımayan ve sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar” kurumun incelemeye almayacağı başvurulardır.

Kuruma başvuruda bulunmak için, İdari Yargılama Usulü Kanununda belirtilen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda belirtilen mecburi idari başvuru yollarının bitirilmesi

gerekmektedir. İdari başvuru yolları bitirilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Fakat kurum, telafisi zor veya imkânsız olan zararların doğması ihtimaline karşı, idari başvuru yolları bitirilmese de başvuruları kabul edebilmektedir (Kocabaş, 2015:103).

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurular illerde valilikler, ilçelerde ise kaymakamlıklar vasıtası ile de yapılabilir. Yapılan başvurulardan herhangi bir ücret istenmemektedir.

İlgililer tarafından, idareye yapılacak başvuruya verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde kuruma başvuruda bulunulabilir. Dilekçenin kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun kuruma ulaştığı tarih başvuru tarihi olarak kabul edilir. İlgililer açısından hak kaybı olmaması için, dava açma süresi içinde yapılan başvurunun, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracağı da hüküm altına alınmıştır (Kılıç, 2012:60).

Kamu Denetçiliği Kurumunu 29.03.2013 tarihinde başvuru şeklini değiştirerek bazı yeni düzenlemeler getirmiştir. Artık Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurular şekil itibarı ile elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı ile de alınmaya başlanmıştır. Bu kapsamda KDK'ya 2014 yılında 5.639, 2015 yılında 6.055 ve 2016 yılında ise 5.519 olmak üzere toplamda 17.213 adet şikâyet başvurusu yapılmıştır.

Yıl/Tarih	2014	2015	2016	Toplam
Toplam Şikâyet Sayısı	5.639	6.055	5.519	<b>17.213</b>

Başvuru ile ilgili esas ve usulleri özetleyecek olursak, başvurular dilekçe ile yapılmaktadır. Dilekçenin işleme alınması için başvuranın adı, soyadı, adresi, kimlik numarası ya da pasaport numarası gibi bilgiler tam olarak belirtilmelidir. Yine dilekçenin belli bir konuyu içermesi, yargı organları ve kurum tarafından daha önce karara bağlanmamış olması gerekmektedir. Ayrıca başvuruda bulunmak isteyenlere kolaylık sağlanması amacı ile illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar vasıtası ile de başvuru yapılabilir ve bu başvurulardan herhangi bir ücret talep edilmemektedir.

#### 4.1.3.6.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Yetkileri

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 18. 19. 20. 22. ve 23. maddeleri Başdenetçi ve denetçilerin yetkilerini ve bu yetkilerin nasıl kullanacakları ile ilgili düzenlemeleri getirmektedir. Genel olarak Başdenetçi ve denetçilerin; “Bilgi ve belge isteme”, “Bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme”, “İnceleme ve araştırma yapma” ve “Açıklama yapma” gibi yetkileri bulunmaktadır.

Bilgi ve belge isteme yetkisi kanunun 18. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddeye göre; kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açabilmektedir. İstenilen bilgi ve belgeler “devlet sırrı veya ticari sır nitelikte” ise yetkili birimlerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek kaydı ile verilmeyebilir. Fakat devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi ya da görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelemede bulunabilir.

Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini daha kolay ve gerektiği gibi yerine getirebilmeleri için bilirkişi görevlendirebilecekleri veya tanık ve ilgilileri dinleyebileceklerini kanunun 19. maddesinde hüküm altına almıştır. Ayrıca görevlendirilen bilirkişilere hangi miktarda ücret ödeneceğini de belirtmektedir. Bunun yanında uzman ve ilgili kişileri de dinleme imkânı tanınmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 20. maddesi kurumun inceleme ve araştırmasını sonuçlandırılmasına ilişkin süreleri düzenlenmiştir. Buna göre; kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandıracağını; inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildireceği, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da göstereceğini ilgili maddede hüküm altına almıştır. İlgili merci, kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildireceğini düzenlemiştir.

Kanunun 22. maddesi Kamu Denetçiliği Kurumunun her takvim yılına ilişkin olarak yürüttüğü faaliyetleri ve önerileri kapsayan yıllık rapor hazırlayacağını düzenlemiştir. Bu raporları ilgili komisyona göndereceğini, komisyon bu raporları ara verme ve tatil

dönemleri hariç iki ay içinde görüşüp kendi görüş ve kanaatlerini de içerecek bir şekilde özetleyerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere Başkanlığa göndereceğini hüküm altına almıştır. Maddenin ikinci ve üçüncü fıkrası ise, kurumun yıllık raporlarını Resmi Gazetede yayınlayarak kamuoyuna duyuracağını, gerekli görüldüğü ve faydalı olacağı hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna bildirebileceğini düzenlemiştir. Burada şu hususu belirtebiliriz ki Kamu Denetçiliği Kurumunun belki de en önemli yaptırım gücünü yıllık rapor hazırlama ve kamuoyuna gerekli gördüğü hususları açıklamasından aldığı ifade edebiliriz.

Kanunun 23. maddesi kurum adına açıklama yapma yetkisini düzenlemiştir. Bu maddeye göre, kurum adına açıklama yetkisi Başdenetçi ya da Başdenetçinin görevlendireceği denetçiye aittir.

#### **4.1.3.7. Kurum Personeline İlişkin Hükümler**

6328 sayılı kanunun 4. bölümü kurumda çalışacak personelin atanması, mali ve sosyal hakları, uzman ve uzman yardımcılarının atanması ve nitelikleri ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışacak personellerin görevlendirilmesi ile ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Kanunun 24. maddesinin ilk fıkrasında genel sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı kanunun 48. maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanacağı belirtilerek, ikinci fıkrasında ise kurumda çalışacak diğer personelin de Başdenetçi tarafından atanacağı hükmü yer almaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzman yardımcılığına atanabilmek için aranan nitelikleri kanunun 25. maddesinde yer verilmiştir. Bu maddeye göre, Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartların yanı sıra, dört yıllık eğitim veren fakültelerden ya da bunlara denkliği kabul edilen yurtiçi veya yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmaları ve yapılacak giriş sınavından başarı elde etmeleri ve sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarı ile otuz beş yaşını doldurmamış olmaları aranan genel şartlardandır.

Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı olarak seçilebilmek için aranan şartlar kanunun 26. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, uzman yardımcılığına atananların en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlilik sınavına girmeye hak kazanırlar ve sınavda başarılı

olanlar Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından da en az (C) seviyesinde puan almış olmak şartı ile Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı olarak atanırlar. Sınavda başarı sağlayamayanlar kendi istekleri doğrultusunda kurumunda ya da Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarda uygun kadrolara atanabilirler.

Kanununun 26. maddesinin ikinci fıkrasında ise, uzman yardımcılarının ve uzmanların görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esaslarla, uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları ve yapılacak yeterlik sınavının şekli yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir.

27. maddede ise personele uygulanacak hükümler ile personelin mali ve sosyal haklarına yer verilmiştir. Buna göre, maddenin ilk fıkrasında, kanunda hüküm bulunmayan hususlarda kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanacağı, ikinci fıkrası, genel sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanacağı ve son üçüncü fıkrası da, kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan Başbakanlık uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarında Başbakanlık uzman yardımcılarını ve kurumun diğer personeline ise Başbakanlıkta aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. Başbakanlıkta emsali personele ödenenlerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmayacaklarını hüküm altına almıştır.

Kanununun dördüncü bölümünün son maddesi olan 28. madde de kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre, görevlendirilecek personel uzmanlık gerektiren işlerde personelin kurumunun izniyle ve en fazla altı ay süreyle görevlendirilebilmektedir. Bu süreyi ihtiyaç halinde üç ay daha uzatma imkânı verilmektedir (Akkoca, 2013:141).

#### **4.1.3.8. Kamu Denetçiliği Kurumunun Bütçesi, Yasakları ve Kadroları**

Kamu Denetçiliği Kurumunun bütçesi kanununun 29. maddesinde sıralanmıştır. Buna göre kurumun gelirleri, TBMM'den alınacak hazine yardımları ile diğer gelirlerdir. Yapılacak olan giderler de bu kanunun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin olan giderlerdir.

Komisyon görüşmeleri yapılırken muhalefet partinin bir üyesi yukarıda ifade edilen diğer giderlerin açıkça sayılması gerektiğini ve ancak bu şekilde kurumun gereksiz bir tartışma

ortamına çekilmeyeceğini ifade etmiştir. Ancak buna rağmen madde, olduğu gibi komisyon tarafından kabul edilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012:20).

Kurum personelinin görevlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yapabilmeleri için yasaklar ile yapamayacakları işleri kanunun 30. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre maddenin ilk fıkrası, “Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar” şeklinde düzenlenmiş ve üçüncü fıkrasında da “Başdenetçi, denetçiler, genel sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümlerinin uygulanmayacağı” ifade edilmiştir.

Yine yasaklar arasında Başdenetçinin, denetçilerin, genel sekreterin, uzman ve uzman yardımcılarının, kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü derece dâhil olmak üzere kan ve kayın hasımlarının şikâyetlerinin inceleyemeyeceklerini hüküm altına almıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu Md. 30).

Kurumun kadrosuna ilişkin düzenleme kanunun 34. maddesinde düzenlenmiştir. Kuruma ihdas edilen kadroların kanuna ekli listede yer aldığı şekliyle 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklendiği belirtilmiştir. Kuruma toplam 246 adet kadro ihdas edilmiştir. Bir Kamu Başdenetçisi, beş kamu denetçisinin yanında birer tane genel sekreter ve hukuk müşaviri kadrosu bulunmaktadır. Kamu denetçiliği uzmanı için çeşitli derecelerde toplamda 150 adet kadro ayrılmış iken kamu denetçiliği uzman yardımcısı için 50 adet kadro ayrılmıştır. Bunların dışında 4 adet mali hizmetler uzmanı, 1 adet şube müdürü ve çeşitli unvanlarda memurlar bulunmaktadır (Arslan, 2014:111-112).

Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 29 Haziran 2012 tarihinde yürürlüğe girmesinin ardından kurumun Başdenetçisi ile denetçilerinin seçim çalışmaları başlatılmıştır. TBMM Genel Kurulunda 27 Kasım 2012 tarihinde kurumun Başdenetçisinin seçimleri yapılmıştır. İlk üç turda anayasa ve kurum kanununda öngörülen çoğunluğun sağlanmaması sebebi ile Başdenetçinin seçimi son tura kadar gitmiştir. Üçüncü turda en çok oyu alan Mehmet Nihat Ömeroğlu ve Halime Nuray Turcan arasında dördüncü tur seçimleri yapılmış ve Mehmet Nihat Ömeroğlu yeterli oy sayısını sağlayarak Türkiye'nin ilk Başdenetçisi olarak seçilmiştir. Günümüzde Türkiye'nin Kamu Denetçiliği Kurumunun Başdenetçisi görevini Şeref Malkoç yürütmektedir.

#### **4.2. Kırgızistan'da (Akıykatçı) Ombudsmanlık Kurumu**

Dünyanın her neresinde olursak olalım insan hakları ve özgürlüklerinin ihlal edilmediği ülkenin olduğunu söylememiz pek doğru olmayacaktır. Ancak insan hakları ve özgürlüklerinin ihlal edilmediği ülkelerinin olmadığını söylesek de, bütün ülkeler siyasi sistemlerine bakılmaksızın bu ihlalleri önlemek için çeşitli organlar oluşturmuşlardır. Bu ihlalleri önleyen organlardan biri de Ombudsmanlık Kurumudur.

Ülkeden ülkeye farklılaşmakla birlikte Ombudsmanlık Kurumları, halkın şikâyetlerini almaya, hukuka uygunluk ve yerindelik denetimini yapmaya, işlem ve eylemleri eleştirmeye, düzeltici önlemler getirmeye, gerekli görülürse ilgililerle görüşmeye ve elde ettiği sonuçları rapor ederek ilgili kişi, kuruluş ve kamuoyuna duyurmaya yetkilidirler. Ombudsmanların yönetimin aldığı kararları değiştirmeye, ortadan kaldırmaya veya yönetimin yerine geçerek işlem yapma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Bu şekilde Ombudsmanlık Kurumunun genel olarak üç farklı görevinden bahsedilebilir. Bunlar; İlk olarak kamu kurumlarının haksız faaliyetlerine karşı vatandaşı koruma görevi. İkinci olarak, mevzuata uygun olmadan yapılan bir kamu işleminin sonucuna yönelik olarak yürütülen araştırma, inceleme ve denetleme görevidir. Üçüncü olarak ise ombudsman, bürokrasinin gözden kaçan uygulama hatalarına karşı kontrol görevini yerine getirmekte ve bu şekilde yönetimde şeffaflık ve dürüstlüğün sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Özer ve Iskandarov, 2016:336). Bu şekilde faaliyet yürüten Ombudsmanlık Kurumu iyi yönetimin sağlanmasına ve yönetimde hataların en minimum seviyeye indirmeye çalışmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumu diğer pek çok devlette olduğu gibi insan hak ve özgürlüklerini önlemek ve devlet ile birey arasında çıkan uyuşmazlıkları gidermek amacı ile

Kırgızistan'da da oluşturulmuştur. Kırgızistan'ın yeni kurulmuş devlet olması nedeni ile özellikle devlet-birey ilişkilerinde çok fazla uyuşmazlıkların ve hak ihlallerinin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu ihlalleri gidermek için bir denetim mekanizmasının oluşturulması gereği duyan Kırgızistan, çareyi ombudsmanlık mekanizmasının siyasal sistemine adapte etmeye bulmaya çalıştı ve 2002 yılında parlamentonun denetim kolu olarak resmen kabul edildi. Kırgızistan'da ombudsmana "akıykatçı" denilmektedir. Kırgızistan Akıykatçısı (Ombudsmanı) insan hak ve özgürlüklerinin ihlalinin önlemek, devlet ile birey arasında çıkan uyuşmazlıkları araştırarak ve çözümüne yönelik raporlar hazırlayarak çıkan uyuşmazlıkları ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Yürüttüğü araştırmalar sonucunda hazırladığı öneriler ile devletin tüm organlarına önemli boyutta rehberlik etmektedir. Hazırladığı raporlar sayesinde devlet kurumları kendilerinin hatalı yönlerini daha iyi anlamalarını sağlamakta ve iyi yönetimin temininde önemli rol oynadığı görülmektedir. Kırgızistan'da Ombudsmanlık Kurumu oluşturulurken kurulmasına yönelik pek çok çalışma yapılmış ve çeşitli çevreler tarafından tartışılmıştır. Kurulmasından yana olanlar kadar kurulmaması gerektiğini öne sürenler de olmuştur. Kurulmaması gerektiğini söyleyenlerin gerekçeleri genelde yeteri kadar denetim organlarının olduğunu, yeni bir mekanizma oluşturmaktansa var olan denetim organlarını iyileştirmenin daha faydalı olacağını öne sürmüşlerdir. Kurulmasından yana olanlar ise var olan denetim organlarının yeterli olmadığını, yeni bir denetim sisteminin getirilmesi gerektiğini ve ancak o şekilde kamu hizmetlerinin, insan hak ve özgürlüklerinin ayrıca devlet-birey ilişkilerinin de iyileşeceğini savunmuşlardır. Bu şekilde tartışılan Ombudsmanlık Kurumu tüm bu engelleri aşarak Kırgızistan'ın yönetim yapısına bir denetim mekanizması olarak adapte edilmiştir. Kırgızistan anayasasının 108. maddesi Ombudsmanlık Kurumunu düzenlemiştir. Bu maddeye göre, "Kırgızistan Cumhuriyetinde insan hak ve özgürlüklerinin kontrolü parlamento adına akıykatçı (ombudsman) tarafından yerine getirilir" denmektedir. Bu düzenleme ile Kırgızistan akıykatçısı bir anayasal kuruluş niteliği kazanmıştır. Çalışmamızın bu bölümünde Kırgızistan'ın idari yapısı ve demokrasi sürecini ele alıp, insan hakları ve özgürlüklerine verilen önemi ve bu konuda yapılan çalışmaları kısaca açıklayarak, Kırgızistan Ombudsmanlık (Akıykatçı) Kurumunu incelemeye çalışacağız.

#### **4.2.1. Kırgızistan'ın İdari Yapısı**

Kırgızistan, Sovyetler Birliğinden yeni ayrılmış ve bağımsızlığını ilan etmiş bir cumhuriyettir. 21-22 Ağustos 1991 yılında Moskova'da yaşanan ve başarısız olarak



sonuçlanan darbe girişiminin ardından Kırgızistan 31 Ağustos 1991 tarihinde bağımsızlığını ilan etmiştir. Başka Sovyetlerden ayrılan ülkeler gibi Kırgızistan Cumhuriyeti de yeni yönetim yapılanmasına girişmiş önce “Başkanlık” sistemini denemiş daha sonra ise “Parlamenter” sistemi kabul etmiştir. Bağımsızlığının ilanının ardından 1991 yılında A. Akayev başkan olarak seçilmiş ve yönetime gelmiştir. A. Akayev’in başkanlığı 24 Mart 2005 halk ayaklanması sonucu devrilmiş, yerine eski Başbakan K. Bakiyev gelmiştir. K. Bakiyev’in görevi çok uzun sürmemiş ve 2010 yılında ikinci halk ayaklanması sonucu sona ermiştir. Bu şekilde istikrarsız yönetim ve hükümetin kurulamaması gibi tikanlıklar ülkenin farklı yönetim biçimi arayışına sokmuştur. Bu arayışlar sonucu Kırgızistan, Türkiye’nin yönetim yapısını örnek alarak “Parlamenter” sistemini kabul etmiştir. Daha sonra yeni sisteme uygun anayasa hazırlanarak 27 Haziran 2010 tarihinde halk oylamasına gidilmiş ve kabul edilmiştir. Kırgızistan, “Parlamenter” sistemini Orta Asya’da uygulayan ilk cumhuriyet olmuştur. Günümüzde Kırgızistan’ın yönetim biçimi parlamenter sistem olmasına rağmen, halen başkanın çok etkili olduğunu ve karar mekanizmasını pek çok yönden etkileyebildiğini görmemiz mümkündür.

27 Haziran 2010 tarihli referandum ile kabul edilen yeni Kırgızistan anayasası devletin idari yapısını şu şekilde belirlemiştir; Kırgızistan, egemen, demokratik, hukuki, dünyevi, üniter ve sosyal bir devlettir. Kırgızistan Cumhuriyeti, kendi sınırları içinde tam devlet egemenliğine sahip olduğunu, iç ve dış politikasını da bağımsızca yürütüleceğini vurgulamıştır. Mevcut sınırları içinde Kırgızistan’ın toprakları, bölünmez ve dokunulmazdır. Kırgızistan Cumhuriyeti, Kırgızistan halkını oluşturan etnik kimliklerin tüm temsilcilerine, ana dillerini koruması, öğrenilmesi ve geliştirilmesi için koşulları oluşturma hakkı tanımaktadır. Kırgızistan’da mülkiyetin değişik türleri tanınır ve özel, devlet, yerel ve diğer mülkiyet türleri eşit şekilde korunur. Kırgızistan Cumhuriyetinin devlet bütçesi, gelirler ve giderler dâhil ülke bütçesi ve yerel bütçelerden oluşur (Matkarimova, 2016:48).

Kırgızistan anayasasının 3. maddesi çok net bir şekilde güçler ayrılığı ilkesinin devletin en temel ilkelerden biri olduğu önemle vurgulamaktadır. Ayrıca hiçbir partinin, örgütün ve kişinin devletin sınırları içerisinde siyasal gücü tek elde toplayamayacağını belirttiikten sonra bunu en ağır suçlardan biri olduğunu ilan etmektedir.

Kırgızistan anayasasının özelliklerinden bir diğeri de sosyal adalet, sosyal devlet, devletin kontrolünde bir ekonomi ve sosyal politika eğiliminin anayasa metninde öne

çıkartılmasıdır. Anayasanın önsözünde hukukun üstünlüğünü yerleştirmek kadar halkın sosyal adaletini, ekonomik refahını ve manevi kalkınmasını sağlamanın da anayasanın öncelikli amaçlarından biri olduğunu vurgulamaktadır. Kırgızistan anayasasının 4. maddesi ülkede siyasal farklılaşmanın ve çok partililiğin esas olduğunu, halkın siyasal, ekonomik, kültürel, sosyal ve diğer tüm çıkarlarını savunmak, hak ve özgürlüklerini korumak ve ilerletmek amacıyla örgütler ve siyasal partiler kurulabilecekleri güçlü bir biçimde vurgulanmaktadır (Alkan, 2011:288).

Kırgızistan idari olarak 1 şehir (Bişkek) ve 7 eyalete ayrılmıştır. Eyaletler, Çuy, Oş, Celal-Abad, Narın, Talas, Issık-Köl ve Batkendir (Ünal, 2010:66). Kırgızistan'ın başkenti Bişkek'tir. Devlet dili Kırgızca olmakla birlikte Rusça resmi dil olarak kabul edilmiştir. 2016 yılının sayımlarına göre Kırgızistan'ın nüfusu yaklaşık altı milyondur.

#### **4.2.2. Kırgızistan'ın Demokrasi Süreci**

Kırgızistan, Sovyetler Birliği'nden ayrılan Orta Asya ülkelerinin en özgür devleti olarak tanımlanmaktadır. Bağımsızlık ve devletleşme yoluna devam ederken Kırgızistan, ülkenin sosyo-ekonomik hayatını, hukuk düzenini, demokrasi anlayışını, hak ve özgürlük kavramlarını yeniden ele almış ve modern devlet olma yoluna girişmiştir.

31 Ağustos 1991 yılında bağımsızlığının ilanının ardından Kırgızistan, ilk olarak eski anayasal ve yasal düzenlemelerinden vazgeçmiş, yerine yeni, çağa uygun bir anayasal ve yasal düzenlemeler oluşturmaya başlamıştır. Bunun en önemli sebebi de Kırgızistan'ın artık SSCB'den bağımsız olması ve devletin iç ve dış her türlü siyasetini yürütme hakkını elde etmesidir (Orozaliyeva, 2010:22). Ayrıca SSCB'nin anayasal ve yasal düzenlemelerinin aşırı katı olması ve insan hak ve özgürlüklerine çok fazla özenle yaklaşmaması tüm bu hukuk düzenini yeniden gözden geçirme ve inşa etme gereğinin bir diğer önemli etkenlerindedir.

Kırgızistan ilk anayasasını 5 Mayıs 1993 yılında kabul etmiştir. K.C. Anayasasına göre; Kırgızistan bağımsız, egemen, hukuk ve laik devlet esaslarına göre kurulan demokratik bir cumhuriyettir. Kırgızistan Cumhuriyetinin devlet kuvveti, Cumhurbaşkanı, Jogorku Keneş, Hükümet, Yerel Yönetim Organları ve Kırgız Cumhuriyeti Mahkemeleri eliyle yürütülmektedir. Devletin en yüksek yasama organı (parlamentosu) Jogorku Keneştir. En yüksek icra organı ise Hükümet ve en yüksek yargı erki Anayasa Mahkemesidir (Nazarkulova, 2008:57).

Kırgızistan, devletin yeniden yapılanması konusunda diğer Türk Cumhuriyetlerine nazaran başarılı çalışmalar gerçekleştirmiştir. Devletin yeniden yapılanması çalışmalarının temel amacı bütün özgürlük unsurlarını ön plana alarak, demokratik bir hukuk devletinin tesisidir. Anayasada güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiş, yasama, yürütme ve yargı bir birinden ayrılmıştır (Kambarova, 2009:27). Kırgızistan bağımsızlığının ilanından bugüne çok fazla zaman geçmemesine rağmen, toplumdaki hukuk bilincinin oluşturulması ve insan hakları konusundaki demokratik sürecin sağlanması için çok şey yapmıştır. Buna örnek olarak; Ombudsmanlık Kurumunu, sivil toplum kuruluşlarını, siyasi partiler ve özel kitle iletişim araçlarını ve benzeri kuruluşların kurulmalarını gösterilebiliriz. Bunun yanı sıra demokrasinin gelişmesi için özellikle Avrupa devletlerinden şartlı olsa da yardımlar gelmiş ve çeşitli sivil kuruluşları oluşturulmuştur.

Kırgızistan 1990'dan beri eski Sovyetler Birliği içindeki en liberal ülkeler arasında sayılmıştır. Kırgızistan Cumhuriyeti, Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) içindeki muhalefet ve özgür basın bakımından en liberal ortamı başlatan ve devam ettiren önde gelen ülkeler arasında gelmiştir. Bağımsızlığının ilk günlerinden itibaren Kırgızistan milli politikasında planlı ve düzenli faaliyetler yürütmüştür. Ülkede yaşayan farklı etnik gruplar arasında barış ve dengeyi sağlamak amacı ile devlet politikasının temelinde beş ilkeye yer verilmiştir. Bu ilkeleri sıralayacak olursak; “Hoşgörü”, “İyi Niyet”, “Her bir etnik grubun haklarına saygılı olmak”, “Uyum” ve “İşbirliği” olarak belirlenmiştir. Sayılan bu ilkeleri tüm devlet organları tarafından benimsenmesi önemle vurgulanmıştır. Ayrıca her bir etnik grubun kendi dil ve kültürünü muhafaza etmek suretiyle tek bir ülkeye ait olacak şekilde kendini özdeşleştirmesi için elverişli koşullar oluşturulmuştur (Döölötov, 2004:88).

Kırgızistan'ın ilk cumhurbaşkanı Askar Akayev uzun süre ülkede hâkim olan Komünist Partinin etkilerini ortadan kaldırabilmek için teknokrat ve entelektüellerden oluşan bir danışma meclisi oluşturmuştur. Kurmuş olduğu bu birlik ile hem rakip partileri ekarte etmek istemiş hem de Kırgızistan Cumhuriyeti için en önemli olan demokratik rejim ve demokrasinin gereksinimlerini hayata geçirmeye çalışmıştır. Fakat senelerce komünist devlet anlayışının hüküm sürmesi ve bu anlayışın idari, siyasi, ekonomik ve sosyal yapıya tümüyle nüfuz etmesi “devrimin” gerçekleştirilmesine büyük bir engel teşkil etmiştir. Bunun sebebi olarak en önemli etkenler, yeni bir rejimin kabul edilmesi ile tam anlamıyla uygulamaya geçerken ortaya çıkan kanunsal boşlukların ve yeni bir yapı oluşturulurken halkın bu yeni yapıyı özümsemesindeki zorluklar ve idari açıdan uygulanma güçlüklerinin olmasıdır (Nurillayev, 2004:66). Çünkü yapı öyle bir şekilde oluşturulmuştu ki emirler hep

yukardan (Moskova'dan) geliyor ve yapılması gerekenler sadece bu gelen emirleri uygulamakla kalıyordu. Bu da gerçekten önemli bir sorunu teşkil etmiştir çünkü artık hazır gelen plan ve stratejiler yoktu ve bu plan ve stratejilerin yapılması ile geliştirilmesi kendilerine düşüyordu. Bu ve buna benzer güçlükleri bağımsızlaşma yolunda Kırgızistan aşabilmiş ve demokratik devlet olma yolunda önemli mesafeler kat etmiştir.

Demokratikleşme sürecinde insanların sosyal hakları özenle düzenlenmiş ve Kırgızistan'da yaşayan insanlara istediği dine inanmaya, istediği dili konuşmaya, örf ve adetlerini sürdürmeye, toplum değerlerinden çok aile değerlerine önem vermeye, kültür ve geleneklerinin gerektirdiği gibi davranmaya hak verilmiş ve bu da bağımsız devlet olmanın Kırgızistan'a getirmiş olduğu önemli gelişmelerden bir kaçı olmuştur (Kambarova, 2009:29). Kırgızistan diğer Orta Asya devletlerine nazaran, örgütlü muhalefetiyle, bağımsız medya yayınlarıyla ve yoğun siyasi katılımı ile SSCB'den dağılan diğer komşu devletlere fark attığı görülmektedir.

Her ne kadar demokratikleşme sürecinde çok önemli çalışma ve düzenlemeler yapılmış olsa da kâğıt üzerinde yazılan ifadelerin hayata geçirilmesi çok sancılı olmuştur. Bunun en temel sebebi de yetmiş yıllık otoriter bir rejim ile yönetilmiş bir toplum, ister yönetici bazında ister sosyal yapı açısından demokratik ilkelerin anlaşılması ve kolay bir şekilde uygulanmaya konulamayacağı ortadadır.

Araştırmacılara göre, çoğu durumlarda modern demokrasilere geçişlerin neticesinde sağlam demokrasilerin kurulabildiğinden bahsedilmemektedir. Bunun en temel sebebi de önceki sistemler sürekli bir şekilde tüm düzenin gelişmesini frenlemekte ve hatta otoriter rejimlerin geri dirilmesinden bahsedilmektedir. Kırgızistan bu dönemde demokratikleşme sürecine giren ve sonucunun henüz bilinmediği bir bağımsız ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir taraftan demokratik bir devlet olma yolunda ilerlerken, diğer taraftan da kalıp haline gelen sosyalist yapıdan henüz kurtulamayan ve bu sebepten de ikilem yaşayan bir devlet görünümü çizmektedir.

Bu süreci aşabilmesi için Kırgızistan'ın bağımsızlığının ilk gününden günümüze kadarki süreç içerisinde ilk kapılarını açan ve her zaman yanında olan ülke Türkiye Cumhuriyeti olmuştur. Kırgızistan'ın demokratik ve tam bağımsız ülke olması için Türkiye çeşitli yardım ve yatırımlar yapmış ve ülkenin gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Ayrıca Türkiye, Kırgızistan'ın dünyaya açılış kapısını oluşturmuştur.

### 4.2.3. Kırgızistan’da Temel Hak ve Özgürlükler

Kırgızistan’ın ilk anayasası yukarıda bahsettiğimiz gibi 5 Mayıs 1993 yılında kabul edilmiştir. Bu anayasanın eski anayasadan en önemli farkı belli bir ideoloji doğrultusunda olmamasıdır. Bu da insanların artık tek bir ideolojiye bağlı olmaksızın istediği ideolojiyi özgür bir şekilde yorumlama ve o ideolojiye sahip olması açısından önemli bir gelişmedir. Bilindiği gibi SSCB’de sadece tek bir ideoloji hâkimdi, diğer ideolojiler yasaklanmıştı ve bu anayasayla güvence altına da alınmıştı. Oysa bağımsızlığı kazandıktan sonra anayasada herkesin özgür bir şekilde istediği ideolojiye sahip olmasının belirtilmesi, insan hak ve özgürlükleri bakımından çok önemli bir gelişme olmuştur. Ve bu gelişme Kırgızistan için demokratik devlet olma yolunda önemli bir adım olarak algılanmıştır.

Bağımsızlık yılları boyunca Kırgızistan demokratik bir devlet olma yolunda çok önemli çalışmalar yapmış ve birkaç kez anayasa ve yasaları değiştirmiştir. İnsan hak ve özgürlükleri konusuna yapılan her değişiklikte daha da özenle yaklaşılmış ve gerçekten de gelişmiş devletlerin insanlara verdiği hak ve özgürlükleri yakalamaya çalışmıştır. Kırgızistan anayasasına göre, insanlık onuru mutlak ve dokunulmazdır. Onlar mutlak ve hiçbir şekilde elden alınamazdır, kim olursa olsun herhangi biri tarafından yapılacak olan müdahaleye karşı hakları yasa ve mahkemeler tarafından korunacaktır. Herkes Kırgızistan Cumhuriyeti kanunları ve mahkemeleri önünde eşittir. Hiç kimse köken, cinsiyet, ırk, dil, din, milliyet ve herhangi başka nedenler ve kişisel durum ve toplumsal konumları sebebi ile bir ayrımcılığa tabi tutulamazdır. Kırgızistan Cumhuriyetinde insan hak ve özgürlükleri ilga edici veya küçümseyici yasalar yapılamaz, teklif dahi edilemezdir. İnsan hak ve özgürlüklerinin uygulamasında kısıtlamalar Kırgızistan anayasası ve kanunlar tarafından ancak kamu düzeni ve güvenliğinin, toprak bütünlüğünün, anayasal düzenin ve değer bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması amacı ile izin verilir. Bunula birlikte anayasal hak ve özgürlüklerinin özüne dokunulamaz (Joldoshev, 2009:170-171) denilerek insan hak ve özgürlüklerinin temel unsurları güvence altına alınmıştır.

Kırgızistan anayasasının 19. maddesine göre ise; “Kırgızistan Cumhuriyetinde yabancılar ve vatansızlar, kanunlarla ve Kırgızistan Cumhuriyetinin taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla belirlenen durumlar hariç, Kırgızistan Cumhuriyeti vatandaşları ile eşit haklara ve yükümlülüklerle sahiptir. Kırgız Cumhuriyetinin uluslararası yükümlülüklerine göre, siyasi sebepler veya insan hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesinden dolayı eziyete uğrayan yabancılar ve devletsiz kişiler için sığınma hakkı güvence altındadır” (K.C.

Anayasası Md. 19) denmektedir. Görülüyor ki demokratik devlet olma yolunda Kırgızistan sadece kendi vatandaşlarına değil yabancı ülke vatandaşlarına, vatansızlara ve eziyete uğrayanlara, kendi vatandaşlarına verdiği hak ve özgürlüğü vermektedir ve onları güvence altına almaktadır.

Ayrıca Kırgızistan anayasasının 21 ve 22. maddelerinde, “herkesin devredilemez yaşama hakkına sahip olduğunu, hiç kimsenin keyfi olarak yaşamından yoksun bırakılamayacağını belirterek, idam cezasının yasak olduğu hükmüne yer verilmiştir. Yine hiç kimsenin işkence ya da insanlık dışı zalimce ve aşağılayıcı muamele ve cezaya tabi tutulamayacağını, özgürlüğünden mahrum edilen herkesin insanca muamele ve insan onuruna saygı gösterilmesi hakkına sahip” (K.C. Anayasası Md. 21-22) olduğu anayasada güvence altına alınmıştır.

Anayasanın 29. maddesi ise özel hayatın dokunulmazlığını ve gizliliğini düzenlemektedir. Buna göre; “herkes, özel hayatının dokunulmazlığına, onur ve şerefının korunması hakkına sahip olduğunun yanı sıra herkesin, haberleşmesinin, telefon ve diğer görüşmelerinin, posta, telgraf, elektronik ve diğer iletişimlerinin gizliliği hakkına sahip olduğunu belirtmiştir. Bu hakların sınırlanması, yalnızca kanuna uygun olarak ve sadece bir mahkeme kararı ile mümkün olduğunu hüküm altına almıştır. Gizli bilgilerin veya kişinin rızası olmaksızın özel yaşamına ilişkin bilgilerin, toplanması, saklanması, kullanılması ve yayılması, kanunla öngörülen durumlar hariç, yasak olduğunu belirtmiştir. Herkes, gizli bilgilerin ve özel yaşamına ilişkin bilgilerin yasa dışı toplanması, saklanması, kullanılması ve yayılmasından, yargısal savunma dâhil korunma güvencesi altındadır; hukuk dışı eylemlerin sebep olduğu maddi ve manevi zararın karşılanması hakkı, güvence altındadır” şeklinde düzenlenmektedir (K.C. Anayasası Md. 29). Gerçekten de insanların özel hayatlarının bu şekilde anayasal güvence altına alınması insan hakları ve özgürlükleri konusunun eski SSCB’de var olan düzenlemelere nazaran daha da geliştiğini ve devlet tarafından önemsendiğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Siyasi haklar konusuna değinecek olursak, kişisel haklar doğuştan insanlara tanınıyor ise siyasi hak ve hürriyetler vatandaşlığın kazanması ile meydana gelmektedir. Kırgızistan bu farkı kişisel hak ve hürriyetleri herkese, siyasi hakları ise ancak vatandaşlara vermiştir. Kırgızistan’da herkes kanunların, merkez ve yerel yönetim kararlarının tartışmalarına katılabilir, bu kararları inceleyebilir, devlet merkez ve yerel yönetiminde danışmanlık

yapabilir, seçim ve referandumlara gözlemci olabilir, miting ve yürüyüşlere de özgür bir şekilde katılabilir (Orozaliyeva, 2010:93).

Bununla birlikte Kırgızistan her bireyin birleşme hakkına sahip olduğunu anayasal güvence altına almaktadır. Bu da önemli siyasi haklardan bir diğeridir. Toplum yararına ve siyasi aktiviteleri geliştirmek amacıyla Kırgızistan anayasası kendi vatandaşlarına siyasi parti, sendika ve sivil toplum kuruluşlarını kurabilme hakkını düzenlemiştir. Ve tüm kuruluşların kanun önünde eşit olduğunu vurgulamıştır. Ancak askeri nitelikte kuruluşların ve siyasi amaçla kurulmuş olan dini ve kamu kuruluşlarının kurulması da yasak olduğunu belirtmiştir (Orozaliyeva, 2010:40).

K.C. Anayasasınının 31. maddesi düşünce ve kanaat özgürlüğünü düzenlemektedir. Buna göre; “Herkes düşünce ve kanaat özgürlüğüne sahiptir. Herkes kanaatlerini özgürce açıklama, ifade etme ve basın vasıtası ile bunları açıklama özgürlüğüne sahiptir. Hiç kimse kanaatlerini açıklamaya ya da inkâr etmeye zorlanamaz. Milli, etnik, ırki ve dini nefret, cinsiyet ve diğer sosyal üstünlük içeren, ayrımcılık, düşmanlık ve şiddete çağrı yapan propaganda yapamaz” şeklinde düşünce ve kanaat özgürlüğünü düzenlemiştir (K.C. Anayasası, Md. 31).

Vicdan ve inanç özgürlüğü konusu da anayasada ele alınmıştır. Bu çerçevede K.C. Anayasasına göre, herkesin vicdan ve inanç özgürlüğü güvence altındadır. Herkes herhangi bir dini bireysel ya da diğer kişilerle toplu olarak açığa vurma ya da dinini açıklamama hakkına sahiptir. Tüm bireyler özgür bir şekilde din ve diğer inançlarını seçme ve sahip olma hakkına sahip olduğunu belirttikten sonra hiç kimsenin dinini ve diğer inançlarını açıklamaya ya da onları inkâr etmeye zorlanamayacağı hükmüyle inanç özgürlüğünü düzenlemiştir. (K.C. Anayasası Md. 32).

Kırgızistan Cumhuriyeti tarafından tanınan diğer önemli haklardan biride eğitim hakkıdır. K.C. Anayasasınının 45. maddesi eğitimle ilgili düzenlemeleri içermektedir. Bu maddeye göre, herkesin eğitim hakkına sahip olduğunu ve genel temel eğitimin zorunlu olduğunu düzenlemektedir. Herkes, devlet eğitim kurumlarında, ücretsiz genel temel eğitim ve orta temel eğitim alma hakkına sahip olduğunu hüküm altına almıştır. Yine devlet, kamu ve özel eğitim kurumlarının geliştirilmesi için yardım sağlayacağını, ayrıca kültür ve sporun geliştirilmesi için gerekli koşulları oluşturacağını belirtmiştir. (K.C. Anayasası Md. 45).

Bu şekilde düzenlenen temel hak ve özgürlükler konusunu özetleyecek olursak. Görülüyor ki K.C. Anayasası vatandaşlara oldukça geniş hak ve özgürlükler tanımış ve bunları anayasal güvence altına almıştır. Gerek düşünce ve inanç özgürlüğü, gerekse siyasi haklar konusu özenle düzenlendiği görülmektedir. Kırgızistan'ın ilk cumhurbaşkanı Askar Akayev “Kırgız Cumhuriyeti Anayasasında insan hakları ve özgürlükleri gibi demokratik düşünceleri mabede koyarcasına ayrıntılı olarak yerleştirdik” demek suretiyle bu konuyu vurgulamaktadır. Bu çerçevede K.C. Anayasası biçimsel olarak yurttaşlar ve toplumsal örgütler konusunu geniş hak ve özgürlükler tanıyarak düzenlemektedir (Joldoshev, 2010:172). Bağımsızlığının kazanmasından bu yana Kırgızistan her anayasa değişikliğinde insan hak ve özgürlükleri konusuna daha da özenle yaklaşmış ve demokrasiye saygı gösteren ülke olmak için büyük ölçüde çaba sarf etmiştir. Her ne kadar bu haklar anayasada düzenlenmiş olsa da uygulamaya bakıldığında bu hakların ihlal edildiği görülmektedir. Ve haklarını aramaya çalışan bireyler çok aşamalı süreçlerden oluşan denetim mekanizmalarını bazen anlayamamaktadırlar bazen de aramaktansa hiç uğraşmadan bu ihlalleri kabul etmektedirler ve görmezden gelmeye çalışmaktadırlar. Devletin denetim birimleri çok yoğun çalışmalarından dolayı hakkını arayan bireylerin çoğunun başvuruları istedikleri sonuçları vermemekte ve insanların adalet anlayışı yıpranmaktadır. Bu anlayışı yeniden inşa etmek ve geliştirmek amacı ile Kırgızistan'da Ombudsmanlık Kurumu faaliyete geçmiş ve ihlal edilen hakları açığa çıkartmak için çalışmaya başlamıştır. Çalışmamızın aşağıdaki bölümünde Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunu inceleyerek açıklamaya çalışacağız.

#### **4.2.4. Kırgızistan Ombudsmanlık (Akıykatçı) Kurumunun Oluşturulmasına Yönelik Yapılan Çalışmalar**

Sovyetler Birliğinden ayrılan devletlerin Ombudsmanlık Kurumunun oluşturmalarına büyük etkiyi Polonya'da İnsan Hakları Koruyucusu (Ombudsmanlık Kurumu) Kurumunun kurulması yaratmıştır. Polonya'da 1988 yılında İnsan Hakları Koruyucusu olarak oluşturulan Ombudsmanlık Kurumunun diğer SSCB'den dağılan devletlerde de kurulması için önemli bir adım olarak algılanmıştır. Komünist rejim ile yönetilen devletlere ilk örneği teşkil eden Polonya İnsan Hakları Koruyucusu Kurumunun görevi, anayasa ve kanunlarda belirtilen insanların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasıydı. Ayrıca Polonya İnsan Hakları Koruyucusu Kurumu, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin korunmasıyla ilgili devlet organlarının hukuk kurallarını, sosyal adalet ve toplumsal ilkeleri ihlal edip etmediğini araştırmak ve gerekli görüldüğü halde önlemler almak ile görevli bir kurumdur.



Polonya'dan sonra Ombudsmanlık Kurumu Rusya Federasyonu, Özbekistan, Ukrayna, Moldova gibi eski Sovyetler Birliği üye devletlerinde de oluşturulmaya başlamıştır. Bu şekilde SSCB sınırları içine giren Ombudsmanlık Kurumu yavaş yavaş diğer devletlere de yayılarak genişlemeye başlamıştır. SSCB devletleri içinde de genişlemeyle birlikte Ombudsmanlık Kurumunun görev ve faaliyet alanı da gelişmeye başlayarak devlet organları nezdinde önemli bir denetim kurumu haline gelmiştir. Ve halen sadece SSCB devletlerinde değil tüm dünya genelinde Ombudsmanlık Kurumu yaygınlaşmakta ve daha kendi siyasal sistemlerine adapte etmeyen devletler, bu kurumu kurmaya yönelik çalışmaları yürütmektedirler.

Böylece SSCB üyesi devletlerde oluşmaya başlaması ile birlikte Ombudsmanlık Kurumunun Kırgızistan'da da temelleri atılmış ve kurulmasına yönelik çalışmalar hızlı adımlarla başlatılmıştır. Parlamento komisyonundan geçerek 25 Haziran 2002 yılında meclis onayına sunulmuş olan kanun tasarısı dönemin cumhurbaşkanı Askar Akayev tarafından 31 Temmuz 2002 yılında onaylanarak kabul edilmiştir. Kabul edilen kanun, Ombudsmanlık Kurumunun temel görev ve faaliyet alanını belirlemekte, başvuruların hangi yolu izleyerek yapılacağını göstermekte, insanların temel hak ve hürriyetlerini hangi yöntemlerle korunacağını ve savunulacağını düzenlemektedir. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun kuruluş amacı, insanların temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi durumunda gerekli araştırma ve soruşturma yapıldıktan sonra ilgili kuruma sorunu iletmek ve insanların ihlal edilen haklarını geri iade etmek ve kanunların düzenli olarak işlenmesini sağlamaktır. Yukarıda ifade ettiğimiz kanunun kabul edilmesinden önce bazı çevreler tarafından çeşitli araştırma ve kurulmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Şimdi kurulmasına yönelik yapılan çalışmaları kısa bir şekilde açıklamaya çalışacağız.

21 Temmuz 1999 yılında Kırgızistan cumhurbaşkanı tarafından 241 sayılı bir ferman yayınlanmıştır. Bu fermanın amacı, Kırgızistan Cumhuriyetinin vatandaşlarının ve ülkede bulunan diğer bireylerin anayasal ve yasal haklarını koruyacak, bu hakları ihlal edilmesi durumunda araştırma yapacak ve gerekli gördüğü takdirde de kendi inisiyatifi ile devletin kanunla yasaklanan organları dışında tüm kamu ve özel kurumları denetleyebilecek bir kurumun oluşturulması ve gerekli düzenlemeler yapılarak meclise sunulmasını öngörmekte idi. Bunun sonucu ülkede bir "Ombudsmanlık Enstitüsü"nü oluşturulmasına karar verilmişti. Ombudsmanlık Kurumu kanununun düzenlenmesi ve kurumun kurulması için bir karma komisyon oluşturulmuştu. Bu komisyona parlamentoyu temsilen Tekebayev Ömurbek, Bakir Uulu Tursunbay ve diğer milletvekilleri ile çeşitli sivil örgüt kuruluş

temsilcileri, komisyona davet edilerek her kesimi temsil edecek bir şekilde dâhil edilmişlerdir. Dâhil edilen sivil örgüt kuruluşları arasında; Kırgız-Amerikan insan hakları bürosu üyeleri, “Интербилим”, “За Демократию и Гражданское Общество” gibi çok sayıda sivil toplum kuruluşları bunlardan bazılarıydı. Uzun ve zorlu çalışmaların ardından Ombudsmanlık Kurumunun kanun tasarısı yapılmış ve meclisin 23 Mart 2001 yılının birinci oturumunda bazı maddelerde değişiklik yapılması kaydı ile kabul edilmişti. Ancak son hali ile kanun tasarısının onayı çeşitli sebeplerden dolayı hep sonraki oturumlara bırakılmıştı.

Kabul edilmesi zorlaşan ve bir şekilde kabul edilemeyen kanun tasarısı dönemin cumhurbaşkanı A. Akayev tarafından tekrar ele alınmış ve 24 Mart 2002 yılında meclisin İnsan Hakları Komisyonuna kanun tasarısını sunmuştur. Ancak cumhurbaşkanının bu girişiminin ardından 24 Haziran 2002 yılında Kırgızistan Parlamentosuna milletvekilleri tarafından da farklı 3 adet Ombudsmanlık Kurumu kanunu taslağı sunulmuştur. Bunlar; Bakir Uulu Tursunbek’in başında bulunduğu grup milletvekillerinin taslağı, Gogayev B. H. milletvekilinin taslağı ve Malevannoy O. A. milletvekillinin taslağı olmak üzere üç farklı kanun taslağı sunulmuştu. Burada şu hususa değinmemizde yarar vardır. Sunulan kanun taslakları cumhurbaşkanının önermiş olduğu kanun taslağına benzerlik göstermekteydi. Aralarındaki temel farklar ombudsmanın seçilmesinde, adayların belirlenmesinde, görev süresinde, yaş kısıtlamasında ve dil konuları idi.

Parlamento çalışmalarına devam ederken kanun önerilerinde bulunanların tamamına konuşma zamanları ayırmış ve hepsini tek tek dinlemiştir. Kanun taslakları meclis üyeleri tarafından incelendikten sonra bir oyalama yapılmış ve sonucunda cumhurbaşkanının ve Bakir Uulu Tursunbek’in başında bulunduğu grup milletvekillerinin kanun taslağı üzerinde çalışmalara devam edileceği oy çokluğu ile kabul edilmiştir (Nurmatova, 2003:108).

Ombudsmanlık Kurumu kanunu üzerinde yapılan uzun çalışmaların ardından cumhurbaşkanının sunmuş olduğu kanun taslağı meclis tarafından kabul etmiştir. Kabul edilirken kanunun bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler genel olarak aday çıkartma usulünde, yaş kısıtlamasında, ombudsmanın görev süresinin azaltılması (kanun önerisinde görev süresini 7 yıl olarak belirlenmiştir ancak değişiklikle 5 yıla indirilmiştir) gibi konularda değişikliklere gidilmiştir.

Parlamentonun İnsan Hakları Komisyonundan geçerek 25 Haziran 2002 yılında meclis onayına sunulmuş olan kanun tasarısı dönemin cumhurbaşkanı Askar Akayev tarafından 31 Temmuz 2002 yılında onaylanarak kabul edilmiştir. Kabul edilen kanun Ombudsmanlık Kurumunun temel görev ve faaliyet alanını belirlemekte, başvuruların hangi yollarla yapılacağını göstermekte, insanların temel hak ve hürriyetlerini hangi yöntemlerle korunacağını ve savunulacağını düzenlemektedir. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun kurulmasındaki asıl amaç insanların temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi durumunda gerekli araştırma ve soruşturma yapmak ve ilgili kuruma sorunu ileterek, insanların ihlal edilen haklarını geri iade edilmesini sağlamaktır. Gerçekten de Kırgızistan için Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulması ve meclis onayının alınması süreci çok zor aşamalardan geçmiştir. Çünkü kurum oluşturulurken çevreden çok fazla eleştiri yağmıştır. Bu eleştiriler Ombudsmanlık Kurumunu oluşturmaya acele edilmemesi gerektiği bunun yerine sivil toplum örgütlerinin geliştirilmesi ve ülkenin yeni bağımsızlığını kazanması sebebi ile siyasi partilerin oluşturulmasının daha iyi sonuçlar vereceğini ileri sürmüşlerdir. Ancak böyle ve buna benzer eleştirilere rağmen Ombudsmanlık Kurumu kanunu düzenlenmiş ve kurum ülkede faaliyet göstermeye başlamıştır.

Sonuç olarak Ombudsmanlık Kurumu, Kırgızistan için gerçekten denetim mekanizmasını güçlendirmesi bakımından önemli bir araç haline gelmiş ve devletin önemli organdan biri olma sıfatını kazanmıştır. Günümüzde Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun önemli derecede geliştiğini ve mekanizmanın devlet sistemine uyumlu bir şekilde oturduğunu görmemiz mümkündür.

#### **4.2.5. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun Yasama, Yürütme ve Yargı ile İlişkisi**

Kırgız Cumhuriyetinin ombudsmanı çeşitli soruşturma ve araştırma yaparken devletin diğer organları ile ister istemez bir etkileşim içerisinde. Ombudsmanlık Kurumu bir denetim mekanizması olması münasebeti ile devletin diğer organlarının sunduğu hizmetlerden faydalanmak zorundadır. Örneğin bir kurumu denetlemeye gelen ombudsman çeşitli engellerle karşı karşıya kalabilir ve bu durumda kolluk hizmetlerinden yardım ister ya da bir duruşma sırasında ombudsman izleyici olarak katılmak ister ancak çeşitli sebeplerden ötürü birileri tarafından engellenebilir bu durumda da ombudsman ister istemez yine devletin yetkili organına başvurur. Yani Ombudsmanlık Kurumu devletin diğer organları ile sürekli bir şekilde işbirliği ve etkileşim içindedir ve tüm devlet organları

kanunun gereği olarak gerekli önlem ve yardımları ombudsmana temin etmek zorundadır. Şimdi sırası ile kısaca kurumun diğer organlarla ilişkilerini açıklamaya çalışalım.

#### **4.2.5.1. Yasama Organı ile İlişkisi**

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununun 8. maddesinin 21. bendine göre ombudsman, önemli gördüğü konuların meclis nezdinde araştırılmasını ve komisyon oluşturulmasını isteyebilmektedir. Yine meclise önemli bulduğu konuların sunumunu hazırlayarak iletebilmekte ve böylece bu konuların çözümüne yönelik önemli adımlar atmaktadır. Kırgızistan ombudsmanının meclis ile önemli bir diğer ilişkisi de istediği zaman randevu alarak tüm meclis üyelerine sorunu hızlı bir şekilde iletebilmesidir. Ayrıca ombudsmanlar, meclis oturumlarına da izleyici olarak katılma hakkı ile donatılmışlardır. Bu da bize ombudsmanlığın ülkede önemli bir kurum olduğunu göstermekte ve böyle yetkiler verilerek meclis ile ilişkilerinin ne kadar iç içe olduğunu bir kez daha göstermektedir.

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununun 8/1 maddesine göre ombudsmanlar, meclise kanun önerisinde bulunabilirler. Böyle bir yetki ile donatılan Ombudsmanlık Kurumu toplumsal sorunların ve insan hak ve özgürlüklerin sağlanmasında önemli bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yetkilerin Ombudsmanlık Kurumuna verilmesi çok anlamlı bir düzenleme olarak kabul edilmektedir. Sebebi ise ombudsmanlar halkla iç içedirler ve hangi hak ve özgürlüklerin daha çok ihlal edildiğini doğrudan ihlal edilenlerle konuşarak fikirlerini almaktadırlar. Bu da yasaların nasıl bir şekilde düzenlenmesi gerektiğini daha iyi anlamasını sağlamaktadır. Dolayısı ile yasama erkine kanun teklifinde bulunabilen ombudsman, insanların haklarının kanun hükmü altına alınmasında çok önemli rol oynamakta ve gerekli çalışmalar yürütmektedir.

#### **4.2.5.2. Yürütme Organı ile İlişkisi**

Kırgızistan'da Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulmasından bu yana kurumun belki de en fazla ilişki içerisinde olan organ yürütme organıdır. Zaten ombudsmanlar genellikle vatandaşları yürütme organlarının yaptığı işlem ve eylemlerine karşı soruşturma başlatmaktadırlar. Bunun sebebi de yürütme organının vatandaşlarla en fazla ilişki içinde olmasından kaynaklanmaktadır. Ve Kırgızistan ombudsmanına en çok şikâyet yürütme organının eylem ve işlemlerine karşı yapılmaktadır.

136 sayılı K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanununun 8. maddesine göre, ombudsman istediği hallerde cumhurbaşkanı olmak üzere devletin tüm yürütme organı içinde görev alan idareci ve bürokratlardan randevu talep etmekte ve bu randevular istisnasız verilmektedir. Bu durum ihlal edilmemesi için kanun hükmüne de alınmıştır. Dolayısı ile ombudsman, istediği ve önemli gördüğü konular hakkında ilgili kurumun başındaki idareci ile görüşebilmektedir. Yine ombudsmanlar, yürütme organının içinde bulunan birimlere istediği zaman kendi inisiyatifi ile gelebilir ve çalışmalarını gözlemleyebilirler. Bununla birlikte tüm bu birimlerden kanunlarda öngörülen yasaklamalar haricinde istediği bilgi ve belgeleri kendisine verilmesini isteyebilir ve gerekli görüldüğü halde de araştırdığı konuyu aydınlatması durumunda yetkili birimden izin alarak araştırdığı dosya içine eklenmesini talep edebilmektedir.

K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanununun aynı maddesinde ombudsmanların yürütme organının çalışanlarını araştırma ve soruşturma kapsamında sorguya çekebileceğini, gerekli gördüğü takdirde de yazılı ifadelerini alabileceğini kanun hükmü altına almaktadır. Ayrıca ombudsman önemli gördüğü çeşitli konularda rapor hazırlayarak Bakanlar Kuruluna bir hükümet nezdinde programların ve konferansların yapılması konusunda teklifte bulunabilmektedir. Gerçekten de kanun düzenlemelerine bakılacak olursa Ombudsmanlık Kurumu yürütme organı ile çok çeşitli ve önemli konularda işbirliği içerisindedir. Bu da bize Ombudsmanlık Kurumunu yürütme organı içinde çok kapsamlı bir etki alanının olduğunu ortaya çıkarmakta ve yürütmenin de bu sayede eylem ve işlemlerinde hata yapmamaları için bir rehberlik ettiğini de göstermektedir.

#### **4.2.5.3. Yargı Organı ile İlişkisi**

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununun 8. maddesine göre, ombudsman ya da görevlendireceği kişi yargı organının duruşmalarına katılabilmekte, eğer duruşma kapalı olarak gerçekleşecekse bu durumda davası görülen kişinin izni ile ombudsmanlar duruşmayı takip edebilmektedirler, sorularının olması halinde hâkim izni ile sorabilmektedirler. Aslında ombudsmanların kuruluş amacı, yargı organlarının yükünü hafifletmek ve bireyler arasında çıkan sorunları hızlı bir şekilde çözüme kavuşturmaktır. Günümüzde yargı organlarının yükleri aşırı derecede artmış bulunmaktadır. Bakılması gereken davaların sırası gelinceye kadar çok uzun zamanlar geçmektedir. Ombudsmanlık Kurumu da yargı organları gibi davaya bakmaktadırlar, ancak aralarındaki en önemli farklılık yargı mensuplarının kararlarının bağlayıcı olması, Ombudsmanlık Kurumunun

vereceği kararın ise bağlayıcılığının bulunmayışıdır. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu çok sıklıkla duruşmalara katıldığını ve mahkemelerde kendi kanaatini açıkladıklarına rastlamamız mümkündür. Örneğin, 2009 yılında sivil toplum kuruluşu olan “Граждане Против Коррупции” üyesi Baktıgül İmankojoyeva'nın davası görülmekte idi, duruşma gününden bir gün önce kalp rahatsızlığı nedeni ile hastaneye kaldırılmıştı, duruşmaya ne İmankojoyeva ne de avukatı katılmıştı. Bu durumu duyan ombudsman davalının hak ve özgürlükleri ihlal edilmesin diye hemen harekete geçmiş ve duruşmaya katılarak tüm prosedürü izlemiş ve hâkime karşı İmankojoyeva'nın tüm kanıtlarını göstererek avukatı yerine davalının savunmasını yapmıştır ve hâkim kararının doğru verilmesinde büyük rol oynamıştır.

Kırgızistan ombudsmanının yaptığı faaliyetlere bakacak olursak gerçekten de insanların sorunlarını mahkemeye gitmeden masrafsız ve hızlı bir şekilde çözüme kavuşturduğunu görmemiz mümkündür. Şu hususa dikkat edilmesi gerekir ki Kırgızistan ombudsmanları sadece kamuya (devlete) karşı yapılan başvuruları kabul etmektedirler. Yargı organı gibi insanların kendi aralarındaki anlaşmazlıklara bakmamaktadır. Ombudsmanlar sadece bireylerin haklarını anayasa ve kanunların öngördüğü düzenlemeler çerçevesinde insanları kamuya karşı korumakta ve ihlal edilen hakları iade edilmesini sağlamaktadır.

#### **4.2.6. 136 Sayılı Kanun ve Kırgızistan'da Ombudsmanlık Kurumu**

Kırgızistan, bağımsızlığının kazanmasından bu yana çok zaman geçmemesine rağmen iki ihtilal geçirmiştir. Bu ihtilaller tabii ki de insanların devletten beklentilerinin karşılanamamasından ve oturmuş bir siyasal düzenin kurulamamasından kaynaklandığını söylememiz pek yanlış olmayacaktır. Kırgızistan SSCB'den en az maddi kaynak bırakılan devletlerden biridir. Dolayısı ile de ekonomik yetersizlikler, ülkedeki işsizlik sorunları, tam bir düzenin oturtulmasına engel teşkil etmektedir. Ekonomik sorunları çözmeden ülkenin siyasal sorunlarını çözmek pek kolay olmayacağı aşikârdır. Bu yüzden de Kırgızistan'ın hâlâ bir siyasal yapılanma içerisinde olduğunu söylememiz mümkündür.

Kırgızistan, Orta Asya devletlerinin en demokratik toplumu olarak kabul edilmektedir. Çünkü tek kişilik iktidarın olmaması, çok sayıda siyasal partilerin meclise girebilmesi, bununla birlikte politikacıların da her türlü eleştirilere açık olması, buna çok iyi örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca medya kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin ülke çapında sayılarının çok olması ve bunların rahat bir şekilde hareket edebilmesi bir diğer

örneklerdendir. Kırgızistan ifade ettiğimiz gibi devletleşme ve demokratikleşme sürecinde meşakkatli engellerle karşılaşmıştır. Bu engellerin önemlilerinden biri de kamu yönetiminin denetimi idi. Çünkü devlet dairelerinin işlem ve eylemlerindeki yanlışlıklar toplumu ve devleti, hem maddi hem de manevi kayıplara sürükleyebilirdi. Dolayısı ile kamu yönetimini denetlemek maksadı ile Ombudsmanlık Kurumu kanunu oluşturulmuş ve 2002 yılında meclis onayından geçerek kabul edilmiştir.

Kırgızistan Parlamentosu, denetim konusunda uzun çalışmalar sonucunda 31 Temmuz 2002 yılında Ombudsmanlık Kurumu kanununu kabul etmiştir. Kabul edilen kanun cumhurbaşkanının onayına sunulurak 02 Ağustos 2002 yılında “Erkin-Too” gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

136 sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu on yedi maddeden oluşmaktadır. Beş bölümden oluşan kanunun, insan hak ve özgürlüklerinin gözetilmesi ile kapsamı ve amacı ilk bölümde yer almakta, genel hükümler, adaylık süreci, seçilmesi, görevinin sona ermesi, ant içmesi, hukuki statüsü ve görevden alınması gibi hususlar kanunun ikinci bölümünde, ombudsmanların hak ve sorumlulukları, başvuru ve yapılacak işlemler, yıllık ve süreli raporlar ile ödüllendirme usulleri üçüncü bölümde, bilgi ve belge istemesi, devlet organlarının ve çalışanlarının ombudsmana karşı sorumlulukları kanunun dördüncü bölümünde düzenlenmiş olmakla birlikte, son beşinci bölümü de, kurumun idaresini, çalışma biçimini, mali ve sosyal haklarını, kurumun bütçesi ile kanunun nasıl yürürlüğe gireceğini düzenlemektedir.

Kanuna genel olarak bakıldığında ombudsmanlara gerçekten de çok önemli yetkiler verilmiştir. Bunun sebebi de kamu yönetimini denetleyecek diğer denetim organlarının aşırı yoğun olması ve başvurulara zamanında bakamamasıdır. Kamu idareleri her ne kadar diğer denetim organları tarafından denetleniyor olsalar da bu denetimler çok fazla prosedürlerden geçmekte ve bireyler istedikleri sonuçları zamanında alamamaktadırlar. Bu durumu aşmak amacı ile oluşturulan Ombudsmanlık Kurumu, gerçekten de davalara daha hızlı ve masraflı olmadan araştırma ve soruşturma yapmakta, eylem ve işlemlerde tespit ettiği hataları ilgili kuruluşa iletmekte ve tavsiye niteliğinde rapor sunmaktadır. Biz de çalışmamızın bu kısmında 31 Temmuz 2002 yılında kabul edilen ve 02 Ağustos 2002 tarihinde yürürlüğe giren 136 sayılı Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununu inceleyerek açıklamaya çalışacağız.

#### 4.2.6.1. Kurumun Kapsam ve Amacı

K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanununun 2. maddesi kurumun kapsamını 3. maddesi ise amacını düzenlemektedir. Buna göre; kanunun Kırgızistan vatandaşlarının, devlet sınırları içinde bulunan yabancı vatandaşların ve devletsizlerin, kamu kurumları ya da çalışanları ile insan hakları ve özgürlükleri konusunda çıkan uyuşmazlıkları çözümüne ilişkin hükümleri kapsadığını düzenlemektedir. Kanunun kapsamının bu şekilde yabancıların ve devletsizlerin de içine alarak düzenlemesi devletin sadece kendi vatandaşlarına önem vermediğini aynı zamanda tüm bireylerin böyle hakka sahip olduğunun kanun nezdinde belirtilmesi modern ve demokratik bir devlet olmanın bir göstergesi olarak belirtilebilir. Çünkü dünyadaki pek çok ülkenin düzenlemelerine bakıldığında devlet kendi vatandaşına daha fazla hak verdiğini yabancıların ve devletsizlerin bazı temel haklardan bile mahrum edildiğini görmemiz mümkündür.

Aynı bölümün 3. maddesi Ombudsmanlık Kurumunun amacını şu şekilde düzenlemiştir; Kırgızistan Cumhuriyeti anayasasında, kanunlarında ve uluslararası antlaşmalarında belirtilen insan hak ve özgürlüklerini korunmasını, uygulanmasını ve saygı gösterilmesini sağlamak, ihlal edilmesi durumunda uyararak ve ihlal edilen hakkın geri iadesini sağlamak, insan hakları ve özgürlükleri konusunu geliştirilmesine, iyileştirilmesine ve uluslararası standartların yakalanmasının sağlanmasına, bu standartlara uyumun sağlanmasının kolaylaştırılması için çeşitli çalışmaların yürütülmesine ve toplumun insan hakları konularını daha iyi bilmelerini ve haberdar olmalarını amaçlamaktadır (136 Sayılı K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanunu, Md. 3). Kanunun bu şekilde amacının belirlenmiş olması insan hak ve özgürlükleri konusunun önemini devlet tarafından önemle takip edildiğini, ayrıca uluslararası standartların yakalamaya çalışıldığını, böylece demokrasinin de gelişimini sağlamayı amaçladığını göstermektedir.

Kırgızistan Cumhuriyeti yeni kurulan bir devlet olduğundan hukuksal boşluklarını uluslararası standartlara göre düzenlemesi ve ayarlaması çok doğru bir eylem olarak kabul edilmektedir. Ancak uygulamaya baktığımız zaman bu düzenlemelerin sadece kâğıt üzerinde kaldığını, çeşitli engellerin ortaya çıktığını, bu düzenlemelerin uygulanmasında yardımcı olacak denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığını ve insanların hak ve özgürlüklerinin pek çok organ tarafından ihlal edildiğini ve bu ihlallerin denetlenmediğini, denetlenmesi istense de denetleyecek organlarının gücünün ve yetkilerinin yeterli seviyede olmadığını görmemiz mümkündür.



#### 4.2.6.2. Ombudsmannın Niteliği, Adalık Süreci ve Seçimi

Ombudsmanlık Kurumu kanununun 4. maddesi ombudsman olabilmek için aranan nitelikleri, adaylık sürecini ve seçimini ayrıntılı olarak düzenlemektedir. Buna göre; Ombudsman olarak seçilebilmek için Kırgızistan vatandaşı olması, 30 yaşını doldurmuş ancak 65 yaşını geçmemiş olması, herhangi bir suçtan dolayı hüküm yememiş olması, devlet (Kırgızca) ve devletin kabul ettiği resmi (Rusça) dillerini bilmesi gerekmektedir.

Kanunda ombudsman olarak seçilebilmek için aranan niteliklere bakacak olursak pek zor bir şartın olmadığını görmemiz mümkündür. Burada dikkat edilmesi gereken husus adayların devlet dilinin yanında resmi olarak kabul edilen Rusça dilini bilmeleri gereken husustur. Böyle bir düzenlemeyi getirmedeki amaç Kırgızistan kanunlarının tümünün daha Kırgız diline çevrilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Ombudsmanlık Kurumu kanunu da 2002 yılında Rus dilinde çıkartılmış ve hâlihazırda Kırgız dilinde Ombudsmanlık Kurumu kanunu bulunmamaktadır.

Aynı 4. maddenin 3. fıkrası ombudsmanların kimler tarafından aday olarak gösterilebileceklerini düzenlenmiştir. Buna göre, sadece meclis grupları üç adaydan fazla olmamak şartı ile istedikleri adayları çıkartabileceklerdir. Adaylar belirlendikten sonra meclis gizli oyalama yapmaktadır. Oylama sonucu mecliste hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunun oyunu alan aday ombudsman olarak seçilmektedir. Ancak bu oy sayısı elli milletvekilinden az olmaması gerekmektedir (136 Sayılı K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 4).

Görüldüğü üzere adayların Kırgızistan Cumhuriyeti ombudsmanı olabilmeleri için mecliste hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunun oyunu almaları gerekmektedir. Eğer gerekli oy sayısı alınamaması durumunda ikinci tur oylama yapılmaktadır. Ancak ikinci turda sadece en çok oyu alan iki aday oylamaya katılabilmektedir. Oylamada iki adaydan biri hazır bulunan milletvekillerinin oy sayısının salt çoğunluğunu sağlaması halinde ombudsman olarak seçilmektedir. Bu durumda da aldığı oy sayısı elli milletvekilinden az olmaması gerekmektedir. Aksi halde oylamanın geçerliliği bulunmamaktadır. İkinci oylama sonucunda da adaylardan biri seçilebilmek için yeterli oyu sağlayamaması durumunda en çok oyu alan aday üzerinden üçüncü tur oyalama yapılır. Bu oylama sonucunda hazır bulunan milletvekilleri sayısından salt çoğunun oyunu alan aday ombudsman olarak seçilmiş olur. Ancak bu oy sayısı elli milletvekilinden az olmaması

gerekmektedir. Aksi halde aday seçilmemiş olur ve seçimler yeni adaylarla tekrar aynı usulle yapılır. Birinci seçimlerde adaylardan herhangi biri ombudsman olarak seçilmemesi durumunda yeniden yapılacak olan seçimler en erken 14 gün sonra ve en geç 30 gün içerisinde yapılması gerektiği kanunla düzenlenmiştir (136 Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 4/7).

Ombudsmanlık Kurumu kanununun 4. maddesinin 13. fıkrasına göre, ombudsmanların görev süreleri beş yıldır. Süresi dolan bir kimse, bir dönemi daha geçmemek kaydıyla tekrar aday olarak gösterilebilirler. Tekrar seçilmesi halinde ombudsman, süresi doluncaya kadar görev yapar. İki dönem Kırgızistan ombudsmanı olarak görev yapan bir kimse tekrar aday olamaz (136 Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 4/13).

Aynı maddenin 15. fıkrasına göre, ombudsmanın ikiden fazla yardımcı bulundurmasını yasaklamaktadır. Ombudsmanın önerisi üzerine yardımcılarının seçimini Kırgızistan Parlamentosu (Jogorku Keneş) yapmaktadır. Ombudsmanın yardımcılarının da görev süreleri Ombudsmanınki gibi beş yıldır. Görevden alınması da seçilmesinde olduğu gibi parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir.

#### **4.2.6.3. Hukuki Statüsü**

136 sayılı K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanununun 6. maddesi ombudsmanın hukuki statüsünü düzenlemektedir. Buna göre ombudsman, tam bir bağımsızlığa sahiptir ve hiçbir organ, makam veya kişi ombudsmana karşı göreviyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, öneri ve telkinde de bulunamaz denmektedir. Ombudsman görevini yerine getirirken tarafsız ve bağımsız olarak davranmak zorundadır. Eğer ombudsman görevini yerine getirirken herhangi bir kimse tarafından emir ve talimat alması halinde Kırgızistan Cumhuriyetinin kanunlarına göre cezalandırılacağı kanunla öngörülmektedir (136 Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 6/1).

Aynı maddenin ikinci fıkrası ise, ülkede olağanüstü hallerinin ilan edilmesi durumunda ombudsmanın görevini durdurulmayacağını, kısıtlanmayacağını ve son verilmeyeceğini güvence altına almaktadır. Ombudsmanlar görev süreleri zarfında ve bitiminden de sonraki süreçte söylediği sözlerden, ileri sürdükleri fikirlerden ve görev süresince yaptığı ya da yapmadığı faaliyetlerden dolayı cezai veya idari sorumluluğa tabii tutulamazlar. Ombudsmanların görev süreleri boyunca dokunulmazlıkları mevcuttur. Meclisin onayı olmadan iş yerinde, evinde, bagajında, kişisel ve resmi araçlarında, yazışmalarında,

iletişim ağlarında ve kendisine ait diğer eşyalarında arama yapılamaz, cezai ve idari sorumluluğa tabii tutulamazdır. Aynı haklar ombudsmanın yardımcıları için de geçerlidir.

Ombudsman suçüstü yakalanması ve tutuklanması halinde, tutuklamayı yapan organ veya kişi durumu derhal Başsavcılığa bildirmekle yükümlüdür. Başsavcılık ombudsmanın tutuklanmasını hemen meclise (Jogorku Keneş) bildirir. Meclis bundan sonraki süreci kanunlarda öngörülen düzenlemelere göre belirler. Eğer 24 saat içinde meclis tarafından tutuklamaya ilişkin herhangi bir talimat gelmemesi durumunda ombudsmanın derhal serbest bırakılması gerekmektedir (136. Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 6/5). Ancak tutuklanması ile ilgili meclis onay vermesi halinde ise soruşturma sadece Başsavcı tarafından başlatılabilir.

Ombudsmanın ve ailesinin hayatı ve sağlığı tehlikeli durumda ise devlet tarafından koruma görevlileri temin edilmektedir. Yani ombudsman görevini yaptığı sırada herhangi bir dış faktör tarafından can ve sağlık durumu tehlikeye düşmekteyse bu durumda devlet gerekli önlemleri almaktadır ve korunması için de koruma görevlileri hem kendine hem de aile fertlerine temin edilmektedir. Bu da gerçekten çok önemli bir husustur. Çünkü ombudsmanların görevleri tehlikesiz yerlerde olduğu gibi tehlikeli yerlerde de olabilmektedir. Örneğin ombudsmanlar belli periyotlarla hapishanelerin durumunu denetlemektedirler. Denetleme sırasında herhangi bir tehlike ile karşılaşma ihtimalleri çok yüksek olmaktadır. Dolayısı ile ombudsmanlar denetleme sırasında gelebilecek herhangi bir tehlide karşı güvenlik ve kolluk hizmetlerinden faydalanmaktadırlar.

Ombudsman olarak seçilen bir kimse, başka bir görevde çalışamaz ve milletvekili olarak da seçilemezdir. Ancak pedagojik, bilimsel ve yaratıcı faaliyetler hariç tutulmuştur. Yani ombudsmanlar üniversitelerde öğretim üyeliği yapabilmektedirler ve çeşitli araştırmalara katılarak yaratıcı faaliyetlerde görev alabilmektedirler. Tabii bu husus ombudsmanların tercihi bırakılmıştır.

Ombudsmanlar göreviyle bağdaşmayan diğer faaliyetleri (başka bir işte çalışmak, milletvekillinden istifa etmemek vs.) andiçmeden önce bırakmak zorundadırlar. Seçilen bir kimse ombudsmanlık sıfatına yasaklanmış olan görev ve faaliyetlerden vazgeçmemesi halinde istifa etmiş sayılır ve meclis (Jogorku Keneş) yeniden ombudsman seçimlerini başlatır (136 Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md.6/9).

Ombudsmanlık Kurumu kanununun 6. maddesinin 11. fıkrası ombudsmanların görev süresinin bitiminden sonraki sosyal haklarını düzenlemektedir. Buna göre, ombudsmanlık görevi sona eren bir kimseye ombudsman olarak seçilmeden önceki işi iade edilmektedir. Ayrıca kendi rıza ile eski görevine eşdeğerde olan başka bir devlet organında ya da yerel yönetim kuruluşlarında görev temin edilmektedir. Yine ombudsmanları görev süreleri boyunca askerlik yükümlülüklerinden muaf tutmuşlardır.

#### **4.2.6.4. Görevden Alınması ve Görev Süresi Dolmadan Görevine Son Verilmesi**

Kırgızistan Cumhuriyetinin ombudsmanların hangi durumlarda görevinden alınacağı ve görevlerine erken son verileceği Ombudsmanlık Kurumu kanununun 7. maddesinde sıralanmıştır. Buna göre;

- Kendi isteği ile istifasını yazılı olarak sunması,
- Yargılanması halinde suçu kanıtlanarak mahkeme kararının yürürlüğe girmesi,
- Mahkemenin, ombudsmanın kaybolması ile ilgili vereceği kararın yürürlüğe girmesi,
- Ölüm,
- Andiçme yemininin ihlali,
- Ombudsmanlık Kurumu kanununun yasaklamış olduğu ve görevi ile bağdaşmayan bir diğer göreve geçmesi ya da faaliyet yürütmesi,
- Sunduğu raporları (periyodik, yıllık, vs.) meclis (Jogorku Keneş) tarafından kabul edilmemesi,
- Kırgızistan vatandaşlığından çıkması veya yetkili makam tarafından çıkartılması,
- Mahkeme kararı ile kısıtlanma haline düşmesi,

gibi sebeplerden dolayı ombudsmanların görevleri erken sonlandırılmaktadır. Aynı sebepler ombudsmanların yardımcıları için de geçerlidir. Tüm bu durumların araştırılması ve soruşturulması için mecliste (Jogorku Keneş) bir komisyon oluşturulmaktadır. Komisyon araştırma ve soruşturma sonucunda hazırladığı raporu meclise sunabilmesi için komisyon üyelerinin 3/2 oy çokluğu ile karar alması gerekmektedir. Komisyon raporu meclise sunulduktan sonra ombudsmanın görevine son verilebilmesi için meclis üye sayısının 3/2 oy çokluğu ile kabul edilmesi gerekmektedir (136 Sayılı K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 7).

#### 4.2.6.5. Yetkileri

Ombudsmanlık Kurumu kanununun 8. maddesi ombudsmanın yetkilerini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Buna maddeye göre ombudsmanlar,

- Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Başbakan, Bakanlar, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Yüksek Yargı Mahkemeleri Başkanları, yerel yönetim organları ve diğer tüm kamu ve özel kurum başkanları ile reddedilmeksizin randevu talep etme,
- Meclisin, Hükümetin, Yüksek Yargı Mahkemelerinin ve diğer tüm kamu organlarının çalışmalarını takip etme,
- İnsan hak ve özgürlüklerine ters düşen kanunların iptali için Anayasa ve Yüksek Mahkemelere başvurma,
- Yasaların yorumlanmasını meclisten talep etme,
- Ombudsmanlar tüm kamu organlarını, yerel yönetim organlarını, kamu ve özel kurumları ile askeri birlikleri serbestçe ziyaret etme,
- İncelediği ve araştırdığı konu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, mahkeme kararlarının, tüm kamu ve özel organlardan talep etme,
- Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler kanunların öngördüğü şartları yerine getirmek kaydıyla erişme,
- Tüm kamu ve özel kuruluşlara bağlı olan alt birimlerin denetlenmesini istemeye, gerekli görmesi halinde uzmanları görevlendirerek ilgili birimde denetim yaptırma,
- Soruşturma ve araştırma kapsamında Kırgızistan vatandaşlarını, yabancı vatandaşları, vatansızları yazılı ya da sözlü ifadelerini almak üzere çağırma yetkisi,
- Zorunlu tedavi altına alınanları, mahkûmları, psikiyatrik hastanelerde bulunan hastaların yaşam şartlarına dair bilgi alabilmeye, onlarla konuşmaya, özgürlüğünden alıkonulmasının sebebini öğrenmeye ve bunlarla ilgili tüm belgelere erişme yetkisi,
- Duruşmalara (kapalı duruşma olması halinde yargılanan şahsın rıza ile) hiçbir engelle karşılaşmaksızın katılmaya,
- Duruşmaya davası görülen şahsın geçerli bir sebeple katılamaması durumunda onu temsilen katılmaya,

- Yargılama sürecinin bitmesinden sonra tüm davaları inceleme ve gerekli gördüğü durumda kendi inisiyatifi ile araştırma başlatmaya,
- İnsan hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi durumunda ilgili organla irtibata geçerek düzeltilmesini istemeye,
- Araştırma ve soruşturma kapsamında akademik kurumlara, uzmanların analizlerine başvurabilme yetkisi,
- Önemli gördüğü ve araştırılmasını istediği konuları meclise taşıyarak komisyon kurulmasını isteyebilme yetkisi,
- İnsan hakları ve özgürlüklerini korunmasını sağlamak için cumhurbaşkanlığına ve hükümete çeşitli önerilerde bulunma yetkisi,
- Merkez ve yerel yönetim organlarına, idari prosedürleri iyileştirmek adına çeşitli program ve raporlar sunarak onlara rehberlik etmek (136 Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 8) gibi yetkilerle ombudsmanlar donatılmışlardır.

Yukarıda maddeler halinde sıraladığımız ombudsmanın yetkilerini çok geniş olduğunu ve bu yetkilerin diğer pek çok denetleme organına nazaran daha ayrıntılı düzenlendiğini görmemiz mümkündür. Bu yetkilerin yanı sıra Ombudsmanlık Kurumu kanununa göre ombudsmanlara daha birçok alanda yetkiler verilmiştir. Aşağıda bu yetkileri kısa bir şekilde açıklamaya çalışacağız.

#### **4.2.6.5.1. Kanunların Geliştirilmesinin Teşvikine Yönelik Yetkileri**

İnsan hakları ve özgürlükleri ile ilgili kanunların daha da iyileştirilmesi ve geliştirilmesi için ombudsmanlar;

- Meclise sunulan tüm taslak kanunları incelemeye,
- Hükümet tarafından hazırlanan tüm kanun önerilerini gözden geçirmeye,
- Yasaların hazırlanması için oluşturulan grupların, uzmanların vs. çalışmalarına katılmaya,
- Kamu organları tarafından istenilmesi üzerine kanunlar hakkında görüş bildirmeye,
- Mevcut yasaların değiştirilmesi ve gerekli eklemelerin yapılması halinde ilgili makamlara öneride bulunmaya,
- Uluslararası antlaşmaların yapılması veya feshedilmesi için öneri hazırlamaya yetkilendirilmişler.

Görüldüğü üzere Ombudsmanlık Kurumuna kanunların teşvikine yönelik olarak yukarıda ifade edildiği üzere önemli yetkiler verilmiştir.

#### **4.2.6.5.2. Uluslararası İşbirliğinin Geliştirilmesine ve Teşvikine Yönelik Yetkileri**

Kırgızistan ombudsmanı, faaliyetlerini sadece devlet sınırları içerisinde yürütmemektedir aynı zamanda diğer devletlerle insan hakları ve özgürlükleri konusunda çeşitli görüşmeler yapmakta ve bu konuları geliştirmek için onlarla karşılıklı işbirliği yapmaktadır. Yine ombudsman yurtdışında yaşayan vatandaşların da haklarını korumalarına yönelik çalışmalar yürütmekte ve onların başvuruları doğrultusunda araştırma ve soruşturma başlatmaktadır. 136 sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu, ombudsmanların uluslararası işbirliklerin geliştirilmesine ve yurtdışındaki vatandaşları korumasına yönelik yetkiler düzenlemiştir. Bu yetkileri şu şekilde sıralayabiliriz;

- Uluslararası kuruluşlar ve yabancı devletlerin temsilcileriyle insan hakları ve özgürlükleri ile ilgili konularda işbirliği yapmak, sözleşmeler imzalamak, yardım etmek ve yardım talep etme yetkisi,
- Devleti uluslararası kuruluşlarda insan hakları uzmanı olarak temsil etme yetkisi,
- Uluslararası kuruluşlara insan hakları ve özgürlükleri ile ilgili hazırlanmış olan raporları hazırlanması sırasında çalışmalarına katılmak, gözden geçirmek, hataların olması halinde ilgili kuruluşa iletmek,
- Uluslararası kuruluşların ya da yabancı devletlerin daveti üzerine insan hakları ve özgürlüklerini gözlemci sıfatında prosedürleri izlemek veya yabancı gözlemcileri ülkeye davet etmek,
- Uluslararası kuruluşlardan insan hakları ve özgürlüklerini geliştirmek amacı ile yardım talep etme yetkisi,

şeklinde Kırgızistan ombudsmanına uluslararası ilişkilerin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için yetkiler verilmiştir.

Gerçekten de ombudsmanlara böyle yetkilerin verilmesi insan haklarının gelişiminde çok büyük rol oynamaktadır. Sebebi ise insan hakları ve özgürlükleri konusunu ulusal düzeyde değil de uluslararası düzeyde tartışılması, fikir alış verişinin yapılması, bu konunun geliştirilmesi açısından çok önemlidir. Kendi bilgilerinin yanı sıra yabancı ülkelerin deneyimlerini öğrenmeleri ve kendi ülkesine aktarmaları hem kurum açısından hem de

insanların hak ve hürriyetleri bağlamında çok önemlidir ve yapılması gereken bir faaliyettir.

Sonuç olarak, Ombudsmanlık Kurumu kanununa bakacak olursak, ombudsmanların yetkileri teferruatlı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanun, ombudsmanların yapabilecekleri ve başvurabilecekleri tüm eylem ve işlemleri tek tek sıralamıştır. Bunun sebebi de devletin diğer denetim mekanizmalarının zayıf olduğu ve açığı kapatmak için böyle bir düzenlemenin oluşturulduğu söylenebilir. Ayrıca ombudsmanların halkla iç içe olmaları ve böyle yetkilere sahip olmaları insanların sorunlarını daha hızlı ve masrafsız bir şekilde çözmelerine yol açmaktadır.

Uygulamaya baktığımızda da ombudsmanlar kamu ve özel kurum demeden tüm kurumları titizlikle ve periyodik olarak denetlediklerini, doğru bulmadıkları hususları hemen ilgili kurumlara bildirerek düzeltmelerini istediklerini görmemiz mümkündür. Yine denetleme sırasında ombudsmanların ilgili kuruma çok iyi rehberlik ettiklerini ve yol gösterici raporlar hazırlayarak sunduklarını görmekteyiz. Ombudsmanlık mekanizmasını kamu ve özel kurumların aksayan yönlerini bularak cezalandırmak için denetlenen bir araç olarak değil de bu aksayan yönlerini kapatmak için iyi bir fırsat olarak değerlendirmeleri gerekmektedir.

#### **4.2.6.6. Sorumlulukları**

Kırgızistan Cumhuriyeti ombudsmanının sorumlulukları Ombudsmanlık Kurumu kanununun 9. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre ombudsman, Kırgızistan anayasasına, yasalarına, uluslararası antlaşmalara uyumlu bir şekilde hareket etmek zorundadır. Aynı şekilde ona verilen yetkiler çerçevesinde insan hakları ve özgürlüklerini korumakla ve tüm yetkilerini kullanmakla yükümlüdür.

Yine ombudsmanlar, araştırma ve soruşturma kapsamında elde ettiği tüm bilgileri ve belgeleri gizli tutmakla ve görevinin sona ermesi halinde de bunları hiç kimseye paylaşmamakla sorumludurlar. Ombudsmanlar kişinin veya soruşturma kapsamında yer alan tüm bireylerin izni olmadan özel hayatı ile ilgili belge ve bilgileri görev sırasında ve bitiminden sonraki süreç içerisinde de gizli tutmakla yükümlüdür. Aksi halde kanunların öngördüğü ceza ile cezalandırılacağı Ombudsmanlık Kurumu kanununda düzenlenmiştir (136 Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 9/2). Ayrıca ombudsmanlar araştırma ve



soruşturmanın bitmesinden sonra kuruma başvuru yapan bireye soruşturma ile ilgili sonuç raporunu iletmekle ve gerekli görüldüğü takdirde anlatmakla sorumludur.

#### **4.2.6.7. Kuruma Başvuru ve Şikâyetlerin İnceleme ve Araştırma Usulü**

Ombudsmanlara gelen başvuru ve şikâyetleri inceleme ve araştırma usulü Ombudsmanlık Kurumu kanununun 10. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre; Ombudsmanlık Kurumuna, Kırgızistan Cumhuriyeti vatandaşları, yabancı vatandaşlar, vatansızlar, sivil toplum kuruluşları, devletin ve kamu kurumlarının insan hakları ve özgürlüklerine karşı yaptıkları eylem ve işlemler doğrultusunda başvuruda bulunabilirler. Ayrıca başvurular yapılırken insanların ırkına, dini ve siyasi inançlarına, cinsiyetine, rengine bakılmaksızın tüm başvurular kabul edilerek incelenmeye alınmaktadır. (136 Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 10/1).

Ombudsmanlar başvuru üzerine harekete geçebileceği gibi milletvekillerinin isteği üzerine de soruşturma başlatabilmektedirler. Ombudsmanlık Kurumu kanunu ayrıca ombudsmanlara kendi inisiyatifleri ile de harekete geçme yetkisini vermiştir. Bu da tabii ki çok önemli bir husustur. Çünkü pek çok devlette ombudsmanlara sadece başvuru ve milletvekillerinin isteği üzerine harekete geçme yetkisi verilmiştir. Böyle bir yetkinin Kırgızistan ombudsmanına verilmesi kurumun daha çok iş yapmasına ve başvuruları beklemeden kamu kuruluşlarındaki aksaklıkların daha çabuk çözülmesine yol açmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumuna yapılan başvurunun kabul edilmesi için yargının ya da başvuranın sorun yaşadığı kurumun nihai kararını vermesi gerekmektedir. İlgili kurum ya da yargı organları tarafından incelemede olan başvuru ombudsman tarafından kabul edilmez. Yine ombudsman daha önce inceleyen ve sonuca bağlayan başvuruları tekrar kabul etmez ancak başvuru ile ilgili farklı durumların ortaya çıkması halinde ombudsman başvuruyu tekrar kabul edebilir.

Kuruma başvuru yapan şahıs ombudsmanın raporunu beklemezsizin yargı kararını temyiz etmesi halinde ombudsman araştırma ve soruşturmayı durdurur. Ancak her halükarda bu temyiz edilen davayı zamanında sonuçlanmasını ve gerekirse duruşmalarına katılarak hakkı ihlal edildiğini iddia eden şahsa kanunlar çerçevesinde yardım edebilir.

Mahkûmlar, gözaltında tutulanlar ve her türlü özgürlüğünden alıkonulan şahıslar tarafından yapılan başvurular, kapalı zarf içerisinde ombudsmana ilgili kurum tarafından gönderilir ve

bu başvuru mektuplarının ombudsman haricinde hiç kimse tarafından açılması yasaklanmaktadır. Ayrıca bu başvuruların hiç bekletilmeden anında kuruma gönderilmesi gerekmektedir. Bu başvuru çerçevesinde harekete geçen ombudsmanlar istedikleri zaman başvuranla görüşebilmekte ve gerekli görüldüğü hallerde ombudsmanın isteği üzerine bu görüşmeler kapalı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu görüşmeleri başkaları tarafından dinlenmesi ya da kaydedilmesi kanunla yasaklanmaktadır.

Başvuranlar, haklarının ihlal edildiğini öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde başvurularını yapmaları gerekmektedir. Aksi halde başvurular kabul edilmemektedir. Ancak ombudsman istisnai durumlarda ve önemli bulunduğu başvurularda bu süreyi iki yıla kadar uzatabilmektedir.

Başvuru dilekçesinde başvuranın adı, soyadı, adresi ve imzasının bulunması gerekmektedir. Ayrıca başvuran ihlal edilen hakkını ayrıntılı bir şekilde başvuru dilekçesine yazarak anlatması ve varsa eğer sorun yaşadığı kurumun nihai kararını eklemesi gerekmektedir. Başvuranın başvuru dilekçesinde imzasının bulunmaması halinde yapılan başvuru geçersiz sayılır. Dolayısı ile başvurular tam ve eksiksiz bir şekilde yapılması gerekir. Ombudsmanlık Kurumuna yapılan başvurular ücretsizdir. Araştırma ve soruşturma sırasında yapılan tüm masraflar devlet tarafından karşılanmaktadır. Ombudsmanlar yapılan başvuruları kabul etmemesi durumunda, bunun sebebini açıklayarak ilgili kişiye bildirirler. Aynı şekilde yapılan başvuru başvuran tarafından da geri çekilebilir. Başvuruların araştırılmasını ve soruşturulmasının ne zaman başlatılması gerektiğini ombudsman belirlemektedir.

Araştırma ve soruşturma kapsamında ombudsman ilgili organ ya da kişilerden araştırdığı konu hakkındaki görüşlerini yazılı bir şekilde ister. İlgili organ ya da kişi yazılı görüşünü otuz gün içerisinde kuruma göndermek zorundadır. Gönderilmemesi ya da ret edilmesi durumunda ombudsman ilgili kişi hakkında bir rapor hazırlar ve ilgili kurum başkanlığına iletir. Ayrıca bu durumu kamuoyuna da duyurabilir.

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun son üç yıllık başvuru sayısına bakacak olursak, 2014 yılında 13.652, 2015 yılında 11.721 ve 2016 yılında 15.238 olmak üzere toplamda 40.611 adet şikâyet başvurusu yapılmıştır. 2015 yılının sonunda ombudsmanın değişmesi ile birlikte 2014 ve 2015 yılları ile 2016 yılının başvuru sayılarını karşılaştırdığımızda Ombudsmanlık Kurumuna şikâyet başvurularının arttığı görülmektedir.

Yıl/Tarih	2014	2015	2016	Toplam
Toplam Şikâyet Sayısı	13.652	11.721	15.238	<b>40.611</b>

Sonuç olarak başvuru sürecini kısaca özetleyecek olursak. Başvurunun kabul edilmesi için başvuru dilekçesinde başvuranın adı, soyadı, adresi ve imzasının bulunması şarttır. Yine başvuru dilekçesinde ihlal edilen durumu ayrıntılı olarak anlatılması gerekmektedir. Ombudsmanlık Kurumuna yapılan başvurular ücretsizdir ve tüm masraflar devlet tarafından karşılanmaktadır. Başvurular, başvuranın hak ihlaline uğradığını öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kabul edilmektedir. Aksi halde başvuru zamanaşımına uğramış sayılmaktadır. Başvurular şahsen yapılabileceği gibi yasal temsilciler tarafından da yapılabilmektedir.

#### **4.2.6.8. Raporları**

Kırgızistan ombudsmanı her yılın 1 Nisan tarihine kadar geçmiş yılın yıllık faaliyet raporunu hazırlayarak parlamentoya sunmak zorundadır. Faaliyet raporunda kuruluşa ne kadar dilekçe başvurusu yapıldığını, bunların ne kadarının sonuçlandığını, sonuçlanamayan başvuruların nedenleri ile birlikte ayrıntılı bir şekilde sunmak zorundadır. Ayrıca hazırlanmış olduğu raporda, tek tek isimleri ile birlikte devletin hangi organının idari işlem ve faaliyetlerinde hata yaptıklarını, insan haklarının kimler tarafından ve nasıl ihlal edildiğini, bunları ortadan kaldırmak için ombudsmanın hangi yöntemlere başvurduğunu açıklamak zorundadır (Özer ve Iskandarov, 2016:340). Yine devletin hangi organının uyarı yapılması halinde de tekrar aynı hataları yapmaya devam ettiğini, düzeltilmesinin istenmesi halinde de görmezden gelen tüm kamu ve özel kuruluşları ismen açıklamak zorundadır.

Ombudsmanların yıllık faaliyet raporlarındaki önemli noktalarından bir diğeri de ülkenin insan hakları ve özgürlükleri konusuna nasıl bir yaklaşım sergilediği ve bu konuyu geliştirmek için nelerin yapıp yapılmadığını ve özellikle insan haklarını ilgilendiren hangi konulara dikkatle yaklaşılması gerektiğini meclise karşı sunmasıdır. Çünkü ombudsmanlar halkla iç içe olduklarından problemi yakından tanıyan ve çözülmesi için hangi program ve düzenlemelerin getirilmesi gerektiğini bilen önemli şahıslardır. Meclis, sunum sırasında

önemli gördüğü konu hakkında özel bir raporun hazırlanmasını ve parlamentoda sunulmasını da ayrıca isteyebilmektedir.

Ombudsmanlar yıllık faaliyet raporlarında mali kaynakların nereye ve nasıl harcandığını açık bir şekilde yazmak zorundadırlar. Milletvekilleri istedikleri zaman ombudsmanlardan mali kaynakların nereye harcandığını sorular sorarak sözel olarak cevaplanmasını da isteyebilmektedirler. Yine ayrı bir önemli husus da hazırlanmış olan raporlar sadece ombudsman tarafından sunulabilmektedir (136 Sayılı K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 11/6).

Hazırlamış olduğu raporu meclise sunmasının ardından yıllık faaliyetini kabul edilmesi için meclis oylama yapar. Oylamada ombudsman, meclis tam sayısının salt çoğunu almak zorundadır. Salt çoğunluğunun oyunu sağlayamaması durumunda meclis tarafından ombudsmana süre verilir ve bu süre zarfında ombudsman yeni bir yıllık raporu hazırlar. Oylama sonucu meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan ombudsman hazırlamış olduğu raporu devletin diğer organlarına da bildirir ve kanunlar çerçevesinde kamuoyu ve basın mensupları ile de paylaşır.

Ombudsmanlar insan hakları ve özgürlüklerini ilgilendiren çeşitli konular hakkında özel raporlar hazırlayarak çeşitli dergi ve gazetelerde de yayın yapabilmektedirler. Ombudsmanın istemi üzerine, insanların kendi haklarını nasıl bir şekilde savunabileceklerini, nereye başvuruda bulunabileceklerini ve nasıl bir yol izlemeleri gerektiğini ayrıntılı bir şekilde izah eden özel raporlar çıkartılabilmektedir. Bu da Ombudsmanlık Kurumunun insanları bilgilendirmek amacıyla yapabileceği önemli yetkilerdendir. Böyle bir girişim hem insanların kendi haklarının savunmalarına ilişkin bilgilendirme açısından önem taşımakta hem de Ombudsmanlık Kurumunun devletin diğer organları nezdinde saygısını ve gücünü arttırmaktadır. Çünkü bu rapor, insan hakları ve özgürlüklerini bilgilendirme amacı ile yapılabildiği gibi hangi kurumun veya organın ne kadar ve hangi konuda eylem ve işlemlerinde hatalı faaliyetler yürüttüğü ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır.

#### **4.2.6.9. Kamu Kurumlarının ve Personelinin Ombudsmanlık Kurumuna Karşı Sorumlulukları**

Devletin diğer organlarının ombudsmana karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumluluklar Ombudsmanlık Kurumu kanununun 12. ve 13. maddelerinde

düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre; devletin bütün organları ombudsmanın yürüttüğü araştırma ve soruşturma kapsamında, ombudsmanın talebi üzerine her türlü yardımı vermek zorundadırlar. Ombudsman ya da yardımcıları istedikleri zaman tüm kamu ve özel kuruluşları ziyaret edebilirler, denetlenmesini gerekli görüldüğü birimleri ise anında denetleyebilmektedirler. Yine ombudsman incelediği ve araştırdığı konu ile ilgili olan tüm belge ve bilgileri isteyebilmektedir. İlgili kurum bu belge ve bilgileri geciktirmeden ombudsmana iletmek zorundadır.

Ombudsmanın incelediği başvuru belli bir kurumun çalışanı ile ilgili ise bu durumda ilgili kurum personelinin bir üst amirine durum bildirilerek görüşme talep edebilmektedir. Yine ombudsman araştırdığı konuyu aydınlatmak amacı ile istediği personelle görüşme yapabilir ve ifadesini yazılı bir şekilde de isteyebilir. Görüşmeyi kabul eden personel ile yapılan tüm konuşma ve yazılı açıklamalar gizlilik esasına tabi tutulmuştur. Eğer personel görüşmeyi reddetmesi halinde ombudsman ilgili personelden reddetmesinin gerekçesini ayrıntılı bir şekilde yazılarak iletmelerini isteyebilir. Yine ombudsmanın isteği üzerine görüşmeyi kabul etmeyen personel hakkında soruşturma başlatılması için durumu izah eden bir rapor ve öneri hazırlanarak kurumun en üst amirine bildirilir. İlgili kurumun amiri durumu inceledikten sonra personeli hakkında gerekli soruşturmayı başlatıp başlatmayacağına karar verir, bu kurum amirinin tercihinin bırakılmıştır. Eğer olay ağır bir suç teşkil etmekte ve bu durum personel tarafından gizlenmekte ise ombudsman durumu Başsavcılığa bildirir. Başsavcılık gerekli soruşturmayı ilgili personel hakkında başlatır ve sürecin devamı kanunlarda belirtilen düzenlemeler çerçevesinde yürütülür (136 Sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 12). Ombudsmana yürüttüğü araştırma ve soruşturma sırasında devlet organları ya da personelleri tarafından herhangi engelin teşkil edilmesi halinde, ombudsman bu durumu önce ilgili kurumun başkanlığına bu da etkili olmaması durumunda ise Cumhuriyet Başsavcılığına şikâyette bulunabilir.

#### **4.2.6.10. Ombudsmanlık Ofisi**

Ombudsmanlık Kurumu tüzel kişiliği bulunan bir devlet organıdır. Dolayısı ile yapılan tüm eylem ve işlemler bu tüzel kişilik üzerinden yürütülmektedir. Ombudsman seçilmesinden sonra genel ve taşra ofislerinin personelinin çalışma düzenini ilgilendiren bir yönerge hazırlamaktadır. Bu yönergede kurum çalışanlarının sayısı, kimin hangi görevde hangi işi yapacağı, çalışma saatleri, faaliyet alanları vs. gibi konular ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Ombudsmanlık ofisinin çalışanlarının hakları, yükümlülük ve

sorumlulukları Kırgızistan Cumhuriyetinin “Kamu Hizmeti” kanunu çerçevesinde düzenlenmektedir (136 Sayılı K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 14).

Ombudsmanlık Kurumuna, mecliste kabul edilen yasalar ile cumhurbaşkanlığının, hükümetin ve devletin tüm diğer organlarının üzerinde çalışma yürüttüğü kanun taslaklarının bir nüshası gönderilmesi zorunludur.

#### **4.2.6.11. Kurumun Bütçesi**

Meclis, ülkenin genel bütçesini görüşmesi sırasında ayrı bir cetvel altında Ombudsmanlık Kurumunun da bütçesini ele alınmaktadır. Genel bütçe görüşmelerinde ombudsman, gerekli olan bütçe miktarını belirleyerek meclise sunmaktadır. Ombudsmanın sunmuş olduğu bütçe miktarı mecliste görüşülerek oylamaya sunulmaktadır. Kabul edilmesi halinde Ombudsmanlık Kurumunun bütçe miktarı belirlenmiş olmaktadır. Kabul edilmemesi durumunda ise ombudsman belli bir süre zarfında yeni bir gider tablosu ve bütçe stratejisi planlamakta ve meclise (Jogorku Keneş) tekrar sunmaktadır.

Ayrıca Ombudsmanlık Kurumuna genel bütçenin yanı sıra, yabancı devlet ve uluslararası kuruluşlardan da yardım ya da sözleşmeler çerçevesinde para yatmaktadır. Ombudsmanlık Kurumuna diğer gelirler adı altında ancak kanunlar çerçevesinde her türlü mali kaynak yatırılmaktadır (136 Sayılı K.C. Ombudsmanlık Kurumu kanunu Md. 16).

Ombudsmanlık Kurumunun bütçesinin nereye ve nasıl harcanacağını ombudsman belirlemektedir. Bütçe ile ilgili tüm sorumluluklar yine ombudsmana aittir ve her yılsonu raporunda mali kaynakların nereye harcandığını, yılbaşında verdiği stratejilere uygun olarak harcanıp harcanmadığını teferruatlı bir şekilde meclise karşı sunumunu gerçekleştirmektedir. Eğer herhangi bir yasadışı ve yılbaşında verdiği bütçe stratejilerinin dışında harcamaların yapıldığı tespit edilmesi halinde, kanunların düzenlediği usulle soruşturma başlatılmakta ve suçun kanıtlanması halinde de ombudsman görevinden alınarak kanunların öngördüğü düzenlemeler çerçevesinde cezalandırılmaktadır.

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununun 2 Ağustos 2002 yılında yürürlüğe girmesinin ardından Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulması ve ombudsman ile yardımcılarının seçim çalışmaları başlatılmıştır. 21 Kasım 2002 yılında mecliste ombudsman seçimleri yapılmıştır bu seçimler sonucunda Bakir Uulu Tursunbay Kırgızistan’ın ilk ombudsmanı olarak seçilmiştir. Bakir Uulu Tursunbay’ın görev süresinin

dolmasının ardından. 14 Şubat 2008 tarihinde mecliste yeni bir ombudsman seçimleri başlatılmıştır. Bu seçimleri kazan ve ikinci ombudsman olarak seçilen isim ise Tursunbek Akun olmuştur. 27 Haziran 2013 tarihine kadar bu görevi yürüten Tursunbek Akun hakkında meclis soruşturma başlatmıştır. Soruşturma başlatmalarının sebebi Tursunbek Akun'un çok ağır bir şekilde içtiği andına (yeminine) karşı çok sayıda faaliyete bulunması idi. Ayrıca sebepsizce Ombudsmanlık Kurumundan çok sayıda gerekçe gösterilmeden personeli ihraç etmesi olmuştur. Meclis bu ve buna benzer sebeplerin araştırılmasından sonra Tursunbek Akun'u görevden uzaklaştırmıştır. Günümüzde Kubatbek Otorbayev Kırgızistan ombudsmanı olarak görev yapmaktadır. Kubatbek Otorbayev'in göreve geliş tarihi 30 Aralık 2015'tir.

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu günümüzde faaliyet gösteren Kırgızistan'ın önemli denetim mekanizmalarından biridir. Kuruluşundan bu yana Ombudsmanlık Kurumu insan hak ve özgürlükleri konusunu geliştirmek amacı ile önemli faaliyetlere imza atmıştır. Meclis ya da devletin diğer organları, insan haklarını ilgilendiren bir düzenleme yapması sırasında Ombudsmanlık Kurumunun da görüşlerini almakta ve ombudsmanın bu düzenlemelerde çok etkili olduğu görülmektedir. Yine Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu çok sayıda insan hakları ve özgürlükleri konusunda önemli uluslararası antlaşmalara imza atarak bu konuyu geliştirmek maksadı ile çeşitli araştırmalara öncülük etmekte ve kurum başarılı bir şekilde çalışmalarına devam etmektedir.

### **4.3. Türkiye ve Kırgızistan'ın Ombudsmanlık Kurumlarının Karşılaştırması**

Türkiye ile Kırgızistan Cumhuriyetleri, Ombudsmanlık Kurumu ile daha yeni tanışan ülkelerdir. Kırgızistan'da Ombudsmanlık Kurumu Türkiye'ye nazaran daha eski bir tarihte faaliyete geçmiştir. Yani Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu 31 Temmuz 2002 yılında kabul edilmişken Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu ise 14 Haziran 2012 tarihinde kabul edilmiştir. Aslında yukarıdaki bölümlerimizde de ifade ettiğimiz gibi Türkiye'de de bu kurumun daha önce kurulması planlanmıştır ancak bazı sebep ve tartışmalardan dolayı kurumun, ülkenin siyasal sistemine adapte edilmesi gecikmiştir. Her ne kadar kurumun kurulması Türkiye'de gecikse de yapılan çeşitli araştırma ve geliştirmeler sonucunda Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşlara, kamu organlarına ve yöneticilerine rehberlik eden, gelen şikâyetleri titizlikle araştıran ve yol gösterici önerilerde bulunan bir kurum haline gelmiştir. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasından önce Kırgızistan'a nazaran daha çok çalışmanın ve araştırmanın yürütüldüğünü gerek kaynak

bakımından gerekse çalışmamızın araştırılması sırasında görmüş olduk. Çünkü Türkiye’de çalışmalar sadece devlet tarafından görevlendirilen personel tarafından değil aynı zamanda akademik camia, sivil toplum kuruluşları ve diğer birçok araştırmacılar tarafından da yapıldığı görülmüştür.

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumuna gelecek olursak, kurulması sırasında sadece devlet görevlilerinin ve bazı milletvekillerinin araştırdıklarını ve kurulmasına yönelik çalışmalarda bulduklarını ifade etmemiz mümkündür. Bunun öncelikli sebebi de Kırgızistan’ın o zamanki hem siyasal hem de ekonomik durumu olduğunu söylememiz pek yanlış olmayacaktır. Çünkü o zamanlar Kırgızistan daha yeni kurulmuş ve Ombudsmanlık Kurumundan daha önemli kurumların kurulmasına ihtiyaç duymuştur. Bununla birlikte böyle bir kuruluşun kurulması için büyük bir bütçe gerekmekteydi ve Kırgızistan’ın o günkü şartları elverişli değildi. Aynı şekilde siyasal istikrarsızlıklar ve milletvekillerinin bağımsız olarak seçilmeleri (Kırgızistan’da Ombudsmanlık Kurumunun kurulduğu yıllarda milletvekilleri meclise parti şeklinde değil aksine bağımsız olarak seçilmekteydiler) böyle bir kurumun grup şeklinde önerilmesini de zorlaştırmaktaydı. Her ne kadar böyle engellerin olmasına rağmen Kırgızistan bir şekilde yolunu bulmuş ve Ombudsmanlık Kurumunu kendi siyasal sistemine adapte etmiştir.

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanunu on yedi maddeden oluşmasına rağmen kabul edildiği tarihten itibaren çok sayıda değişikliğe uğramıştır. Bunun en temel sebebi de ülkenin yeni kurulmuş olması dolayısıyla kanunsal boşlukların olması ve bu boşlukları gidermek amacı ile kanun maddelerinde değişiklikler yaparak giderilmesi idi. Gerçekten de Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununda yapılan değişikliklerle hem ülkenin kanunsal boşluklarının kapatıldığını hem de kurumun eksikliklerinin giderildiğini görmekteyiz.

Türkiye’nin Kamu Denetçiliği Kurumu kanununa bu konuyla ilgili değinecek olursak, kanun çok sayıda değişikliğe uğramamıştır. Sebebi de kurum zaten yeni kurulmuş ve Türkiye’nin Kırgızistan’a nazaran bu konuda kanunsal boşluklarının bulunmamasıdır. Ayrıca Türkiye Ombudsmanlık Kurumu kanunu toplamda 37 maddeden oluşmaktadır ve Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununa nazaran daha teferruatlı bir şekilde düzenlenerek boşlukların giderildiği görülmektedir. Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye ile Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumları kanunlarından yola çıkarak iki devletin Ombudsmanlık Kurumunu karşılaştırmaya çalışacağız.



### 4.3.1. Kanunların Düzeni Bakımından Karşılaştırması

Türkiye'nin Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu beş bölüm ve 37 maddeden oluşmaktadır. Kanunda kurumla ilgili tüm unsurlar ayrı ayrı maddeler şeklinde düzenlenmiştir. Yani amaç, kapsam, çalışma ilkeleri, Başdenetçi ve denetçilerin görevleri Genel Sekreterlik vs. gibi kurumun unsurları teferruatlı bir biçimde madde madde kaleme alınmıştır. Yine kanunda “Çeşitli Hükümler” adı altında bir bölüme ve “Geçici Madde”ye yer verilmiştir. Oysa Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanunu da beş bölümden ancak 17 maddeden oluşmaktadır. Kanun Türkiye Ombudsmanlık Kurumu kanunu gibi çok fazla teferruata girmemiş çoğu unsurlar tek maddede toplanarak düzenlenmiştir. Yine Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununda “Çeşitli Hükümler” ve “Geçici Maddeler” gibi hususlara yer verilmediğini görmemiz mümkündür. Sonuç olarak Türkiye'nin Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununa nazaran daha teferruatlı bir şekilde düzenlendiğini ve kurumun unsurlarının ayrı ayrı madde şeklinde ele alındığı görülmektedir.

### 4.3.2. Nitelikleri, Adaylık Süreci ve Seçimi Bakımından Karşılaştırması

İki ülkenin kanunlarının ombudsmanlarda aradığı nitelikleri, adaylık süreçlerini ve seçim usullerini inceleyecek olursak, nitelikler bakımından Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun Başdenetçisi olarak atanmak isteyenlerden aranan nitelikler şu şekildedir; Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçinin elli yaşını doldurmuş olmak, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden mezun olmak, kamu kurum ve kuruluşlarda, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru esnasında herhangi bir siyasal partiye üye olmamak, 26.09.2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması karar verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzenine ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırrına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma,

edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak gibi niteliklerin taşımalarını öngörmektedir. Oysa Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununa göre ombudsmanın göreve gelebilmesi için taşınması gereken nitelikleri şöyle düzenlemektedir; Kırgızistan vatandaşı olması, 30 yaşını doldurmuş ve 65 yaşını geçmemiş olması, herhangi bir suçtan dolayı hüküm yememiş olması, devlet (Kırgızca) ve devletin kabul ettiği resmi (Rusça) dillerini bilmesi gerekmektedir.

Görüldüğü üzere Kırgızistan ombudsmanlarında aranan nitelikler Türkiye ombudsmanına nazaran daha farklıdır. Örneğin; Türkiye ombudsmanları seçimin yapıldığı tarihe kadar elli yaşlarını doldurmaları gerekirken Kırgızistan ombudsmanından ise otuz yaşını doldurması ve 65 yaşını da geçmemesi gerekmektedir. Yine Kırgızistan ombudsmanlarından bir kamu kurum ve kuruluşlarında, STK'larda veya özel bir kuruluşta belli bir süre çalışmaları gerektiği düzenlenmemektedir. Oysa Türkiye'de ombudsmanlardan en az yukarıda ifade ettiğimiz kurumlarda on yıl çalışmaları şarttır. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununda Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kanununda olduğu gibi belli bir fakülte mezununun olması gerektiği de düzenlenmemektedir. Dolayısı ile Türkiye Ombudsmanlık Kurumu kanunu Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununa nazaran daha fazla nitelik aradığını belirtebiliriz.

Adaylık sürecine bakacak olursak, Türkiye'de ombudsman olmak isteyen bir kimse yukarıda ifade ettiğimiz nitelikleri taşınması halinde TBMM Başkanlığına başvuruda bulunabilir. Başvuru süresinin bitmesinin ardından TBMM'de bir komisyon oluşturulur ve komisyon başvuran adayların arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına gönderir. Kırgızistan'da ise her isteyen vatandaş aday olamamaktadır. Bir kimsenin aday olarak gösterilmesi için mecliste bulunan grupların önermeleri gerekmektedir. Sadece mecliste bulunan grupların aday çıkarma yetkisi bulunmakla birlikte bu grupların çıkardıkları aday sayısı üçü geçmemesi gerekmektedir. Görüldüğü gibi Kırgızistan'da ombudsman aday olmak Türkiye'ye nazaran daha zordur. Çünkü Türkiye'de her isteyen adaylığını meclise sunabiliyorken Kırgızistan'da belli bir meclis grubunun adaylık önerisi gerekmektedir. Aslında her iki ülkenin adaylık sürecine bakacak olursak, Türkiye'nin herkese aday olabilme hakkını tanıması hak ve özgürlük açısından çok güzel bir örnektir. Kırgızistan'ın sadece meclis gruplarına aday önerme yetkisi vermesi diğer meclisle yakınlığı olmayan ancak aday olmak isteyen bireyler açısından gerçekten de kötü bir düzenlemedir.

Ombudsmanların seçilmeleri bakımından iki ülkenin düzenlemelerini karşılaştıracak olursak, Türkiye’de ombudsman olarak seçilebilmek için TBMM üye tam sayısının üçte iki oyunu almaları gerekmektedir. İlk turda bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci tur oylamaya geçilir ve bu turda da aynı çoğunluk aranır. İkinci turda meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamaz ise üçüncü tur oylama yapılır. Üçüncü turda adaylardan artık üçte iki çoğunluk aranmaz, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunu alan kimse ombudsman olarak seçilmiş sayılır. Üçüncü oylama sonucunda adayların hiçbiri salt çoğunluğu sağlayamaması durumunda en çok oyu alan iki aday üzerinden dördüncü tur oylama yapılır. Dördüncü tur oylamada karar yeter sayısı olmak şartı ile en fazla oyu alan aday seçilmiş sayılır.

Kırgızistan ombudsmanının seçimleri milletvekillerinin önerdikleri adaylar üzerinden yapılmaktadır. Ombudsman olarak seçilebilmek için adaylar mecliste seçim günü hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunluğunun oyunu almaları takdirde seçilmiş sayılırlar. Ancak bu oy sayısı elli milletvekilinden az olmaması gerekmektedir. Yapılan seçim oylamasında hiçbir aday yeterli salt çoğunluğu alamaması halinde ikinci tur oylama yapılmaktadır. İkinci tura sadece en çok oyu alan iki aday katılabilmektedir. Bu iki adaydan biri mecliste hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunun oyunu alması halinde seçilmiş sayılmaktadır. Ancak bu oy sayısı yine elli milletvekilinden az olmaması şarttır. İkinci tur sonucunda her iki adaydan biri yeterli salt çoğunluğu sağlayamaması halinde üçüncü tur oylama yapılır. Üçüncü tur oylamaya sadece en çok oyu alan tek aday katılır. Üçüncü tur oylama sonucunda seçime katılan aday hazır bulunan milletvekillerinin oyunun salt çoğunluğunu sağlaması halinde ombudsman olarak seçilmiş sayılır. Yine bu oy sayısı elli milletvekilinin oy sayısından az olmaması gerekmektedir. Aksi halde seçimler yapılmamış olur ve seçim süreci yeniden aynı usulle gerçekleşir.

Görüldüğü gibi Türkiye ile Kırgızistan ombudsmanlarının seçimleri birbirinden farklıdır. En basit örneği aday olma sürecinde görmemiz mümkündür, Türkiye’de her isteyen aday olarak TBMM Başkanlığına başvuruda bulunabilirken, Kırgızistan’da meclis gruplarının önerisi üzerine aday olabilmektedirler. Yine oylamada da iki ülke arasında farklılıkların olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye’de ilk tur seçimde seçilebilmek için adayların meclis üye tam sayısının üçte iki oyu gerekmektedir. Kırgızistan’da ise ilk turda hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunun oyunu almaları halinde seçilmiş olmaktadır. İkinci turda da Türkiye’de aynı aday sayısı ile aynı oy sayısı geçerlidir. Ancak Kırgızistan’da ikinci tur oylamaya sadece ilk turda en çok oyu alan iki aday katılabilmektedir. Ve seçimler bu iki

aday üzerinden yapılmaktadır ve yine aynı şekilde hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılmaktadır, ancak bu oy sayısı elli milletvekilinin oyundan az olmaması gerekmektedir. Üçüncü tur oylamada ise Türkiye’de adaylardan artık sadece meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır ve bu salt çoğunluğu sağlayan aday seçilmiş sayılmaktadır. Kırgızistan’da ise üçüncü tur oylamaya sadece ikinci turda en çok oyu alan aday tek başına katılmaktadır. Bu oylama sonucunda da aday hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunluğunun oyunu alması halinde seçilmiş sayılır. Ancak bu oy sayısı elli milletvekilinin oyundan az olmaması gerekir. Kırgızistan’da seçimler üç tur oylama yapıldıktan sonra sonuçlanmaktadır. Sonuçlanmadığı takdirde seçimler aynı usulle yeniden yapılmaktadır. Ancak Türkiye’de dördüncü tur oylamada bulunmaktadır. Dördüncü tur oylama en çok oy alan iki aday üzerinden yapılmaktadır. Dördüncü turda karar yeter sayısı olmak şartı ile en fazla oyu alan aday seçilmiş sayılır. Bu oylama sonucu adayların hiçbiri seçilmek için yeterli oy sayısını alamaması halinde seçimler baştan aynı usulle yapılır.

Görüldüğü gibi Kırgızistan’da ombudsmanların seçim süreci Türkiye’ye nazaran daha basittir. Türkiye’de seçilebilmek için meclis üye tam sayısının üçte iki oyunu almaları gerekirken, Kırgızistan’da seçim günü hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunluğunun oyunu almaları (elli milletvekilinin oyundan az olmamak kaydıyla) seçilmek için yeterli olmaktadır. Yine Kırgızistan’da üç tur oylama yapılmakta iken Türkiye’de dördüncü tur oylamada bulunmaktadır. Kırgızistan’da ikinci turda aday sayısı ikiye düşmekteyken Türkiye’de ancak dördüncü tur oylamaya gelindiğinde aday sayısı ikiye düşmektedir. Tüm bu seçim süreçlerinin bütün turlarını göz önüne aldığımız takdirde Kırgızistan’da ombudsman olarak seçilmek için Türkiye’ye nazaran şartların daha kolay olduğunu görmemiz mümkündür.

#### **4.3.3. Hukuki Statüleri ve Görevden Alınmaları Bakımından Karşılaştırması**

İki devletin hukuki statüleri bakımından Ombudsmanlık Kurumlarının karşılaştırmasını yapacak olursak, hem Türkiye’de hem de Kırgızistan’da ombudsmanlara hiçbir organ, makam veya kişi görevleriyle ilgili emir ve talimat verememektedir, öneride bulunamamaktadır ve kanunda belirtilen düzenlemeler haricinde kimse görevden alamamaktadır. Ayrıca her iki ülkenin ombudsmanları görevlerini yerine getirirken bağımsız ve tarafsız olmaları ve faaliyetlerini bu ilkelere göre yerine getirmeleri gerektiği düzenlenmektedir. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanunu ombudsmanların ülkede

olağanüstü hallerinin ilan edilmesi durumunda da görevinin durdurulmayacağını, kısıtlanamayacağını ve son verilemeyeceğini güvence altına almaktadır. Ancak Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kanununda böyle bir düzenlemeye yer verilmemektedir.

Kırgızistan ombudsmanı görev süresi zarfında ve bitiminden de sonraki süreçte söylediği sözlerden, ileri sürdükleri fikirlerden ve görev süresince yaptığı ya da yapmadığı faaliyetlerden dolayı cezai veya idari sorumluluğa tabii tutulamazlar şeklinde kanunla ombudsmanların koruma altına alındıklarını görmemiz mümkündür. Aslında bu durum Türkiye KDK kanununda düzenlenmemiş olsa da Türkiye ombudsmanlarının da aynı şekilde koruma altında olduklarını söylememiz yanlış olmayacaktır. Çünkü ombudsmanların görevleriyle ilgili herhangi bir suç işledikleri durumda ceza soruşturması ve kavuşturması yapılabilmesi için TBMM Başkanının izni gerekmektedir aksi halde ombudsmanlara dava açılmayacağı güvence altına alınmış durumdadır. Kırgızistan ombudsmanına karşı dava açılabilmesi için Meclis Başkanının değil meclisin onayı gerekmektedir. Yani Kırgızistan ombudsmanına dava açabilmek için onu tutuklamadan önce Başsavcılık meclise durumu bildirmektedir, meclis söz konusu durumu genel kurulda görüşmektedir. Görüşmeler sonucu meclis dava açılmasına karar vermesi halinde ombudsmana karşı dava açılabilir. Ancak suçüstü yakalanması halinde durum yirmi dört saat içerisinde Başsavcılığa bildirilmektedir. Başsavcılık durumu yine meclise bildirmektedir, meclis tutuklanmasına onay vermesi halinde ombudsman tutuklanabilmektedir. Eğer meclis tutuklanma ile ilgili herhangi bir geri dönüşü yirmi dört saat içerisinde yapmazsa Başsavcı ombudsmanı bırakmak zorundadır. Türkiye’de ombudsmanın suçüstü yakalanması halinde ise genel hükümler geçerlidir.

Hem Türkiye hem de Kırgızistan ombudsmanları görev süreleri boyunca siyasi partilere üye olamazlar, ticaretle uğraşamazlar, herhangi bir zümrenin ya da kişinin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar. Dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç vs. ayrımı yapamazlar ve eşitlik ilkesi çerçevesinde faaliyetlerini yürütmek zorundadırlar. Türkiye’de ombudsmanlar belli bir ücret karşılığı akademisyen olarak çalışması yasakken Kırgızistan’da böyle bir hak tanınmıştır yani ombudsmanlar üniversitelerde belli bir ücret karşılığı akademik faaliyet ve bilimsel yayınlar yapabilmektedirler. Türkiye’de bilimsel yayınlarda bulunma ve çeşitli konferanslara katılabilme hakkını tanımış olsa da bunun karşılığında belli bir ücretin alması yasaklanmıştır.

Türkiye ve Kırgızistan ombudsmanlarının görev süreleri bitmesi halinde, bu göreve gelmeden önceki iş yeri (kadrosu) aynı şekilde geri iade edilmektedir. Eğer eski kadrosu ortadan kalkmış ya da ombudsmanın başka bir kadroya geçmek istemesi halinde de eski kadrosuna eşdeğer bir kadro personel başkanlığı tarafından temin edilmektedir. Yine her iki ülkenin ombudsmanları görev süreleri boyunca görevleriyle bağdaşmayan tüm diğer faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır.

Kırgızistan ombudsmanları görev sürelerince tüm askeri yükümlülüklerinden muaf tutularak bu süre zarfında ombudsmanları askerliğe çağırılmayacağını ve tüm diğer askeri faaliyetlere de katılmayacağı kanunla düzenlenmiştir. Ancak böyle bir düzenleme KDK kanununda Türkiye ombudsmanı için söz konusu değildir.

Görevlerinden süreleri dolmadan alınmaları bakımından karşılaştıracak olursak, her iki ülkenin ombudsmanlarının görevden erken alınmalarını düzenleyen maddeler benzerlik göstermektedir. Yani, belli bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen, kısıtlanan, vatandaşlıktan çıkan, andiçme yeminini ihlal eden, ombudsmanlık görevi ile ilgili bağdaşmayan faaliyetleri yürüten vs. gibi sebeplerle her iki ülkenin ombudsmanları Meclis Genel Kuruluda görüşmeler sonucu görevden alınmaktadırlar. Burada da dikkat edilmesi gereken önemli hususlardan biri, her iki devletin ombudsmanlarının görevden alma işlemi meclis tarafından yapılmasıdır. Sonuç olarak hem Türkiye'nin hem de Kırgızistan'ın ombudsmanlarının görevden erken alma işlemlerinin hemen hemen bir birine benzerlik gösterdiği görülmektedir.

#### **4.3.4. Görev Süreleri Bakımından Karşılaştırması**

Türkiye Ombudsmanlık Kurumu kanunu ombudsmanın görev süresini dört yıl olarak belirlemiştir. Aynı şekilde ombudsmanın yardımcılarının da (denetçilerin) görev süreleri dört yıldır. İstifa, ölüm, görevden alınma gibi sebeplerden dolayı görevden ayrılan ombudsman ve yardımcılarının yerine seçilenlerin de görev süreleri yine dört yıldır. Türkiye'de bir dönem (4 yıl) görev yapan ombudsman ve yardımcıları (denetçiler) bir dönem daha ombudsman veya yardımcı olarak seçilebilmektedirler. Kırgızistan'da ise ombudsmanın görev süresi beş yıldır. Yardımcıları da ombudsman gibi beş yıl için meclis tarafından seçilmektedirler. Herhangi bir sebepten dolayı görevden ayrılan ve görevine son verilen ombudsmanın yerine gelen yeni ombudsmanın da görev süresi beş yıl olarak yeniden başlamaktadır. Kırgızistan ombudsmanının da Türkiye ombudsmanı gibi sadece

iki dönem için seçilme hakkı bulunmaktadır. Bu durum ombudsman yardımcılarını için de geçerlidir.

Ombudsmanlık Kurumu oluşturulurken her iki devlette de görev süreleri çok büyük tartışma konusu olmuştur. 28.08.2006 tarihli 5548 sayılı Ombudsmanlık Kurumu kanunu taslağında Türkiye ombudsmanının görev süresi beş yıl olarak belirlenmişti. Ombudsmanlar meclis tarafından seçilmeleri sebebi ile ve Türkiye’de genel seçimlerin dört yılda bir yapılması sorun teşkil etmekteydi. Yani seçimi yapan meclis ile ombudsmanın görev süresi arasında bir yıl fark vardı. Bazı milletvekilleri ombudsmanların görev sürelerinin seçen meclisten daha fazla olmayacağı ve bu sürenin meclis ile aynı şekilde dört yıl olarak belirlenmesi gerektiği tartışmalar arasında idi. Ancak 5548 sayılı kanun çeşitli sebeplerden dolayı yürürlüğe girmemiştir. Aradan birkaç yıl geçtikten sonra Ombudsmanlık Kurumu kanunu yeniden düzenlenmiş ve halen yürürlükte olan 6328 sayılı kanunda ombudsmanların görev süreleri yukarıda değinildiği gibi meclis ile aynı şekilde dört yıl olarak düzenlenmiştir.

Kırgızistan’da ise ombudsmanların görev sürelerini yedi yıl olarak düzenlenmesi istenmekteydi, gerekçe olarak da, kanunu düzenleyen bazı milletvekilleri ombudsmanın planladığı faaliyetlerin ancak böyle bir uzun süre zarfı içerisinde gerçekleştirebileceğini, daha kısa görev süresini belirlenmesi halinde planlar yarım yamalak kalacağı ve kurumun gelişimi yavaşlayacağı tartışma konuları arasında idi. Ancak böyle öneriler dikkate alınmadan Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununda ombudsmanların ve yardımcılarının görev süreleri meclis (Jogorku Keneş) ile aynı şekilde beş yıl olarak belirlenmiştir.

Gerçekten de ombudsmanların görev sürelerinin meclis ile aynı şekilde düzenlenmesini doğru olarak görmekteyiz. Sebebi de ombudsmanları seçen organ yasama organıdır ve yasama organının görev süresinden daha fazla görev yapması yerine gelen yeni dönem milletvekillerini rahatsız edebilir ve çeşitli sorunların çıkmasına sebep olabilir. Dolayısı ile ombudsmanların görev sürelerinin meclisin görev süresi ile aynı şekilde kanunun güvencesine alınması çok doğru yapılan bir düzenleme olarak kabul edilebilir.

#### **4.3.5. Görev, Yetki ve Sorumlulukları Bakımından Karşılaştırması**

İki ülkenin Ombudsmanlık Kurumlarının görev, yetki ve sorumlulukları bakımından karşılaştıracak olursak, Türkiye ombudsmanı ile Kırgızistan ombudsmanının görev ve

yetkilerinin benzeştiğini görmemiz mümkündür. Ancak bir önemli hususa değinmekte yarar vardır, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 5. maddesi “idarenin işleyişi ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir” şeklinde ombudsmanın ana görevini düzenlemektedir. Burada ilgili maddenin “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine...” şeklinde düzenlemesi Türkiye ombudsmanının sadece şikâyet üzerine hareket ettiğini ifade etmektedir. Oysaki Kırgızistan ombudsmanının kendi inisiyatifi ile de araştırma ve soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır. Yani Türkiye ombudsmanının şikâyet olmadan soruşturma yapma ve harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. Bu da Türkiye ombudsmanının bir zayıf yönü olarak nitelendirilmektedir. Çünkü böyle bir yetkinin bulunmaması ombudsmanları hareketsiz kalmalarına ve bazı yanlış eylemlerin araştırılamamasına ve sesiz kalınmasına da neden olabilmektedir. Bu yetkinin Kırgızistan ombudsmanına verilmesi kurumun çok aktif bir denetleme mekanizması olmasına yol açtığı görülmektedir. Kırgızistan ombudsmanı herhangi bir araçla (medya, dergi, STK, vs.) kamu yönetimi ili ilgili öğrendiği bir sorunu kendi isteği ile kanunlar çerçevesinde araştırma ve soruşturma başlatabilmektedir. Yanlışların tespit edilmesi halinde de rapor hazırlayarak ilgili birimlere bildirmekte ve böylece sorunların daha hızlı bir şekilde çözülmesine neden olmaktadır. Dolayısı ile de böyle bir yetkinin Kırgızistan ombudsmanına verilerek Türkiye ombudsmanına verilmemesi Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun eksik/zayıf yönü olarak nitelendirilmektedir.

Yukarıda ifade edilen farklılığa rağmen genel olarak iki ülkenin görev, yetki ve sorumluluklarının benzeştiğini belirtmiştik. Çünkü Türkiye ombudsmanına tanınan tüm yetkiler Kırgızistan ombudsmanına da tanınmıştır. Türkiye ombudsmanının, kuruma gelen şikâyetleri incelemek, yıllık rapor hazırlamak, kuruma genel sekreter ve diğer personeli atamak, hazırladığı raporları kamuoyuna duyurmak gibi görevler Kırgızistan ombudsmanında da mevcuttur. Ancak Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 5. maddesi “Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri” Türkiye ombudsmanının görev alanı dışında bırakılmıştır. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununa bakacak olursak böyle bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Bu bağlamda



Kırgızistan ombudsmanının görev alanının Türkiye ombudsmanına nazaran daha geniş olduğunu söylememiz mümkündür.

Yetkileri bakımından karşılaştıracak olursak, hem Türkiye ombudsmanının hem de Kırgızistan ombudsmanının istediği kamu ve özel kuruluştan belge ve bilgi isteyebilmektedir. Herhangi bir belge ve bilgi istenmesi halinde kanunlarda belirtilen süreler içerisinde ilgili kurum ombudsmana gerekli bilgi ve belgeleri göndermeleri gerekmektedir. Aksi halde kanunun öngördüğü ceza ile cezalandırılacağı düzenlenmektedir. Ancak her iki devletin Ombudsmanlık Kurumu kanunlarında, devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki belge ve bilgilerin sadece yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek kaydı ile belge ve bilgiler verilmeyebileceği düzenlenmektedir. Fakat bu belgeler ombudsmanlar tarafından yerinde incelenebilmektedir. Yine her iki ülkenin ombudsmanları gerekli görüldüğü hallerde araştırma ve soruşturma kapsamında bilirkişi ya da uzman görevlendirebilmektedir. Çünkü bazı konuları hata yapmadan aydınlatılması için uzmanların yardımına ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısı ile de her iki ülkenin ombudsmanlarına böyle bir yetki tanınmıştır.

Bu yetkilerin yanı sıra Kırgızistan ombudsmanına Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Başbakan, Bakanlar, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Yüksek Yargı Mahkemeleri Başkanları, yerel yönetim organları ve diğer tüm kamu ve özel kurum başkanlarından reddedilmeksizin randevu talep etmeye, insan hak ve özgürlüklerine ters düşen kanunların iptali için Anayasa ve Yüksek Mahkemelere başvurmaya, ombudsmanlar tüm kamu organlarını, yerel yönetim organlarını, kamu ve özel kurumları ile askeri birlikleri serbestçe ziyaret etme yetkisine, duruşmalara (kapalı duruşma olması halinde yargılanan şahsın rıza ile) hiçbir engelle karşılaşmaksızın katılmaya, önemli gördüğü ve araştırılmasını istediği konuları meclise taşıyarak komisyon kurulmasını isteyebilme yetkisine, meclise sunulan tüm taslak kanunları incelemeye, yasaların hazırlanması için oluşturulan grupların, uzmanların vs. çalışmalarına katılmaya, kamu organları tarafından istenilmesi üzerine kanunlar hakkında görüş bildirmeye, mevcut yasaların değiştirilmesi ve gerekli eklemelerin yapılması halinde ilgili makamlara öneride bulunmaya, uluslararası antlaşmaların yapılması veya feshedilmesi için öneri hazırlamaya, devleti uluslararası kuruluşlarda insan hakları uzmanı olarak temsil etme yetkisine, uluslararası kuruluşlardan, insan hakları ve özgürlüklerini geliştirmek amacı ile yardım talep etme yetkileri ile donatılmışlardır.

Gerçekten de Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununa bakacak olursak ombudsman çok önemli yetkilerle donatılmış durumdadır. Ve Türkiye ombudsmanı ile karşılaştıracak olursak Kırgızistan ombudsmanının yetkilerinin daha geniş olduğunu görmemiz mümkündür. Yukarıdaki bölümlerde de ifade ettiğimiz gibi bunun en önemli sebebi, ülkenin daha yeni kurulmuş olması ve kanunsal boşlukların bu yolu izleyerek kapatılmaya çalışılması olarak nitelendirilmektedir.

Sorumlulukları bakımından karşılaştıracak olursak, her iki devlet ombudsmanlarının anayasaya, kanunlara, uluslararası antlaşmalara uyumlu bir şekilde hareket etmeleri gerekmektedir. Eylem ve işlemlerini de bu düzenlemelere göre yürütmeleri ve bunların dışına çıkamamaya özen göstermeleri sorumluluklarından bir diğeridir. Yine aynı şekilde ombudsmanlara verilen yetkiler çerçevesinde insan hakları ve özgürlüklerini korumakla ve yetkilerini kullanmakla da sorumludurlar. Hem Türkiye hem de Kırgızistan ombudsmanları araştırma ve soruşturma sırasında elde ettikleri bilgileri, belgeleri ve insanların özel hayatlarına ilişkin öğrendikleri her şeyi gizli tutmakla ve görevinin sona ermesi halinde de bu bilgilerin hiç kimse ile paylaşmamaları gerektiği ombudsmanların sorumluluklarındandır. Ayrıca ombudsmanlar araştırma ve soruşturmanın bitiminden sonra kuruma başvuru yapan bireye soruşturmanın sonucu ile ilgili hazırlanmış olduğu raporu iletmek ve gerektiği halde de sözel olarak anlatmakla da sorumludurlar.

Ombudsmanların sorumluluklarından bir diğeri de görevlerini tarafsız, dürüst, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getirmeleri ve herkese eşit seviyede muamele ile yaklaşmaları belki de en önemli sorumluluklarındandır.

Gerçekten her iki ülkenin Ombudsmanlık Kurumlarının görev, yetki ve sorumluluklarına bakacak olursak yukarıda ifade edilen bazı hususlar dışında benzeştiğinden bahsedebiliriz. Ancak Türkiye ombudsmanının görev ve yetkilerinin Kırgızistan ombudsmanına nazaran daha kısıtlı olduğunu ve Kırgızistan ombudsmanına daha fazla yetki ve görev verildiğini görmemiz mümkündür. Sorumlulukları bakımından ise her iki devlet ombudsmanlarının sorumlulukları aynı olduğu görülmektedir.

#### **4.3.6. Başvuru ve Şikâyetleri İnceleme ile Araştırma Usulü Bakımından Karşılaştırması**

Türkiye Ombudsmanlık Kurumunun başvuru ve şikâyetlerinin inceleme ve araştırma usulünün Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun usulü ile bazı hususlar hariç genel olarak

benzerlik gösterdiğini söyleyebiliriz. Her iki ülkenin Ombudsmanlık Kurumuna hem gerçek hem tüzel kişiler başvuruda bulunabilirler. Ayrıca başvurular, yabancılar ile vatansızlara da tanınmıştır. Başvuru sahibinin isteği üzerine yapılan başvuru gizli tutulmaktadır. Başvurunun kabul edilmesi için başvuru dilekçelerinde başvuranın adı, soyadı, kimlik numarası, adresi ve imzasının bulunması gerekmektedir. Başvuran tüzel kişi ise, tüzel kişinin unvanı, yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzası, varsa eğer tüzel kişilik numarası ve yetki belgesini içeren Türkiye’de Türkçe, Kırgızistan’da ise Kırgızca ya da Rusça dillerle yapılır.

Başvuru dilekçesinde belli bir konu içermeyen, sebebi, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce incelenmiş olan başvurular kurumun kabul etmeyeceği başvurulardır. Ancak daha önce başvuruda bulunulup araştırılan dava ile ilgili yeni durumlar ortaya çıkması halinde başvuru kabul edilebilmektedir. Ayrıca yargı organlarında görüşülmekte olan başvurular da kabul edilmemektedir. Kabul edilebilmesi için yargı organının ve sorun yaşadığı kurumun nihai kararının olması ve kanunlarda belirtilen mecburi idari yollarının tüketilmesi gerekmektedir.

Yukarıda ifade edilen hususlar her iki devletin ombudsmanlık kurumları için de geçerlidir. Yani her iki ülkenin ombudsmanlarına başvuruları kabul edilmesi için yukarıda ifade edilen şartları yerine getirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumuna illerde valilikler, ilçeler de ise kaymakamlıklar aracı ile ilgililer başvuru yapabilmektedirler. Ancak Kırgızistan’da bu durum böyle değildir. Kırgızistan’ın il sayısı (yedi) az olduğundan Kırgızistan ombudsmanı her ilde birer temsilcilik açmış durumdadır. Yani Kırgızistan’da başvurular bu temsilcilikler vasıtası ile alınmaktadır. Bu da iki ülke ombudsmanlarının farklılıklarından biridir.

Başvuru süreleri bakımından da iki ülke arasında farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye’de ilgililer tarafından, idareye yapılacak başvuruya verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde kuruma başvuruda bulunabilmektedirler, Kırgızistan’da ise haklarının ihlal edildiğini öğrendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde başvurularını yapmaları gerekmektedir. Ancak ombudsman istisnai durumlarda ve önemli bulduğu başvurularda bu süreyi iki yıla kadar uzatabilmektedir. Bu süreleri aşan ve zaman aşımına uğrayan başvurular kurum tarafından kabul edilmemektedir.

Her iki ülkede de ombudsmana yapılacak olan başvurular ücretsizdir. Soruşturma ve araştırma kapsamında yapılan tüm masraflar kurum tarafından karşılanmaktadır. Eğer ombudsmanın, kuruma yapılan başvuruyu kabul etmemesi halinde gerekçeleri belirtilerek ilgili kişiye bildirmekle yükümlüdür. Ayrıca başvuran araştırma ve soruşturma sırasında başvurusunu geri çekebilmektedir.

Araştırma ve soruşturma kapsamında ombudsman ilgili kurum ya da kişilerden araştırdığı konu hakkındaki görüşlerini, bilgi ve belgelerin sunulmasını istemektedir. İlgili kurum ya da kişi tebliğ edildiği tarihten itibaren istenilen görüş, bilgi ve belgeleri otuz gün içerisinde sunmak zorundadır. Gönderilmemesi ya da reddedilmesi durumunda ombudsman bir rapor hazırlamakta ve ilgili kurum başkanlığına iletmektedir. Ayrıca bu raporların daha da etkili olabilmesi için kamuoyuna da duyurabilmektedir. İlgili kurumun başkanlığı raporu aldıktan sonra kendi kurumu içinde bir araştırma başlatmaktadır, eğer sunulan rapora ilişkin kuruluşun başkanlığı sesiz kalması halinde ombudsman devletin diğer yetkili organına raporu ve hak ihlalinin iletme ve bu yetkili organ tarafından gerekli işlemler başlatılmaktadır.

Yapılan başvuruların araştırılması ve soruşturulmasının ne zaman başlatılacağını ombudsmanlar belirlenmektedirler. Yapılan başvuruların araştırılmasının ardından sonuç raporları hazırlanmakta ve ilgililere sunulmaktadır. Hem Türkiye'nin hem de Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumlarının kararlarının bağlayıcılığının bulunmaması ile birlikte bunlar sadece tavsiye niteliğindedir.

Sonuç olarak hem Türkiye'nin hem de Kırgızistan'ın Ombudsmanlık Kurumuna başvuru usulü bazı farklılıklar hariç benzerdir. Her iki ülkede de başvuru yapmak için belli bir konuyu içermesi ve kanunlarda belirtilen idari yolların tüketilmesi gerekmektedir. Yine başvurular her iki devlette de sadece vatandaşlara tanınmış değildir, aynı şekilde ülkede bulunan yabancılar ve vatansızlar da başvuru yapabilmektedirler. Başvuruların kabul edilmesi için başvuran adını, soyadını, kimlik numarasını, adres ve imzasını başvuru kâğıdına yazması önem arz etmektedir.

#### **4.3.7. Raporları ve Kurum Personeli Bakımından Karşılaştırması**

Her iki devletin Ombudsmanlık Kurumlarının yürüttüğü faaliyetle ilgili olarak rapor hazırlama görevleri bulunmaktadır. Bu raporlar genellikle yıllık olarak hazırlanmaktadır. Ancak ombudsmanların önemli gördüğü bazı konuları yıllık raporları beklemeden konuya

ilişkin özel rapor hazırlayarak meclise sunabilmektedirler. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu, her takvim yılı sonunda yıllık faaliyet raporunu hazırlarken, Kırgızistan’da ise yıllık raporlar bir sonraki yılın 1 Nisan ayına kadar hazırlanarak meclise sunulmaktadır.

Türkiye ombudsmanı hazırlamış olduğu yıllık raporu meclis komisyonuna sunmaktadır. Komisyon bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi görüşlerini de ekleyerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına göndermektedir. Hazırlanan rapor Genel Kurulda ivedilikle görüşülmektedir. Ancak Kırgızistan da ise raporlar meclis komisyonuna sunulmadan ombudsmanlar tarafından direk olarak Genel Kurulda sunumu yapılmaktadır. Sunum sırasında milletvekilleri raporla ilgili sorular sorarak sözel olarak da cevaplandırılmasını isteyebilmektedirler.

Yine her iki devletin Ombudsmanlık Kurumları yıllık raporlarında yaptığı faaliyetlerin yanı sıra, insan hakları ve özgürlükleri konusuna nasıl bir yaklaşım sergilediği, bu konuyu geliştirmek için nelerin yapıp yapılmadığı ve özellikle insan haklarını ilgilendiren hangi konulara dikkatle yaklaşılması gerektiğini araştırarak raporlarında ifade etmektedirler. Ayrıca yıllık raporlarda, kuruluşa ne kadar dilekçe başvurusu yapıldığı, bunların ne kadarının sonuçlandığını, sonuçlanamayan başvuruların nedenleri ile birlikte ayrıntılı bir şekilde sunmak zorundadırlar.

Hazırlanan yıllık raporda ombudsmanlar yukarıda ifade edilenlerin yanı sıra, tek tek isimleri ile birlikte devletin hangi organının idari işlem ve faaliyetlerinde hata yaptıklarını, insan haklarının kimler tarafından ve nasıl ihlal edildiğini, bunları ortadan kaldırmak için ombudsmanların hangi yöntemlere başvurduklarını açıklamak zorundadırlar. Ve devletin hangi organının uyarı yapılması halinde de tekrar aynı hataları yapmaya devam ettiğini, düzeltilmesini istemesi halinde de görmezden gelen tüm kamu ve özel kuruluşları açıklayarak rapora eklemektedirler. Bu da ombudsmanların en önemli “silahı” olarak kabul edilmektedir. Çünkü meclis ilgili kuruluşa bu rapor sonrası denetleme yapabilmekte ve gerekli önlemleri almaktadır. Bu hususlar her iki ülkenin Ombudsmanlık Kurumları için geçerlidir ve benzeştiği söylenebilir.

Ombudsmanların yıllık raporlarında iki ülke arasında farklılıklar da görülmektedir. Bunlardan biri de Kırgızistan ombudsmanının yıllık raporunun kabul edilmesi için meclis oylama yapmaktadır. Oylamada ombudsman meclis tam sayısının salt çoğunu almak

zorundadır. Salt çoğunluğu sağlayamaması durumunda meclis tarafından ombudsmana süre verilir ve bu süre zarfında ombudsman yeni bir yıllık raporu hazırlar. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kanununun 22. maddesinde ise bu durum sadece ivedilikle görüşülür denilmektedir. Ancak meclis istemesi halinde ombudsmandan tekrar bir raporun hazırlamasını isteyebilmekte ve önemli gördüğü konular hakkında ise özel rapor sunulmasını da talep edebilmektedir. Bu durum Kırgızistan ombudsmanı için de geçerlidir.

Ombudsmanlar hazırlamış oldukları raporları Türkiye’de Resmi Gazetede yayınlamaktadırlar, Kırgızistan’da ise ülkenin önemli gazete temsilcilikleri ile devlet haber ajansları toplantıya çağırılarak rapor sunumları gerçekleştirilmektedir. Her iki ülkenin yıllık ve özel raporları kendi internet sitelerine yüklenmekte ve kurumdan istenmesi halinde de ücretsiz olarak dağıtılmaktadır. Bu da Ombudsmanlık Kurumunun insanların kendi haklarını bilmelerine ve öğrenmelerine önemli ölçüde katkı sağlamaktadır. Her iki ülkenin ombudsmanları çeşitli medya organları vasıtası ile de çalışmaları ile ilgili yayın yapmaktadırlar, gazete ve dergilerde insan hakları ve özgürlükleri ile ilgili makaleler hazırlayarak yayınlamaktadırlar. Bu da iki ülkenin ombudsmanlarının benzer yönlerinden bir diğeri olarak kabul edilmektedir. Genel olarak değerlendirecek olursak raporların hazırlanışı, raporların içeriği ve sunum şekillerinin benzediğini ifade edebiliriz. Bunun yanı sıra her iki ülkenin ombudsmanlarının en önemli yaptırım gücünün de bu hazırlamış oldukları raporlar sayesinde aldıklarını da benzer yönü olarak kabul edebiliriz. Yani ombudsmanların kararlarının bağlayıcılığının olmaması bazı kurum ve kişileri korkutmamaktadır ancak bu raporlara isimlerinin yazılması hem meclis önünde hem de kamuoyunda bir baskı yaratmaktadır ve bu ombudsmanlara bir yaptırım gücü kazandırmaktadır.

Ombudsmanlık Kurumunun personeli bakımından karşılaştıracak olursak, Türkiye ombudsmanının yardımcıları (denetçileri) TBMM’de oluşturulan komisyon tarafından seçilmektedirler. Kırgızistan’da ise ombudsmanın yardımcıları da ombudsman gibi meclis tarafından seçilmektedir ve aynı şekilde görevden alınmaktadırlar. Ancak bu farklılığa rağmen diğer personelleri (genel sekreter, uzman vs.) hem Türkiye’de hem de Kırgızistan’da ombudsman tarafından atanmaktadır.

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kanununda Ombudsmanlık Kurumuna alınacak personelin niteliklerini tek tek düzenlemektedir. Buna göre, kuruma genel sekreter olarak atabilmek için en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları

Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı kanunun 48. maddesinde yazılı şartlara sahip olmaları gerekmektedir. Kurumun uzman yardımcılığı kadrosuna atanabilmek için Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartların yanı sıra, dört yıllık eğitim veren fakültelerden ya da bunlara denkliği kabul edilen yurtiçi veya yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmaları ve yapılacak giriş sınavından başarı elde etmeleri ve sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarı ile otuz beş yaşını doldurmamış olmaları aranan şartlardandır. Uzman kadrosuna atabilmek için ise uzman yardımcılığına atananların en az üç yıl çalışmaları kaydıyla açılacak yeterlilik sınavında başarı sağlamaları ve Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından da en az (C) seviyesinde puan almış olmaları şartı ile Kamu Denetçiliği Kurumu uzmanı olarak atanabilirler. Ayrıca Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kanununda personelin mali ve sosyal haklarına da yer verilmiştir. Buna göre, kanunda hüküm bulunmayan hususlarda kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanacağı, genel sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanacağı, kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan Başbakanlık uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarını Başbakanlık uzman yardımcılarını ve kurumun diğer personeline ise Başbakanlıkta aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Türkiye Ombudsmanlık Kurumu kanununda personele ilişkin hükümler tek tek maddeler şeklinde düzenlenmiştir.

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununda ise böyle ayrıntılı bir şekilde kurum personeline ilişkin hükümler bulunmamaktadır. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununun 14. maddesine göre, personelin nitelikleri, mali ve sosyal hakları Kırgızistan Cumhuriyetinin “Kamu Hizmeti” kanunu çerçevesinde yürütüleceğini hüküm altına almıştır. Yani Ombudsmanlık Kurumunun tüm personeli “Kamu Hizmeti” kanununun hükümlerine göre hareket etmektedirler ve bu hükümlere göre mali ve sosyal hakları düzenlenmektedir. Bu da Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun zayıf yönlerinden biri olduğunu söyleyebiliriz çünkü ombudsman kendi çalışanları ile ilgili gerekli ve ihtiyaç duyulan düzenlemeleri yapamamakta ve kanunda belirtilen çerçeveden içerisinden çıkamamaktadır.

Ombudsmanlık Kurumu, tüzel kişiliği bulunan bir devlet organıdır. Dolayısı ile her iki devletin Ombudsmanlık Kurumunun personeli yaptığı tüm eylem ve işlemler bu tüzel kişilik üzerinden yapılmaktadır. Yine her iki ülkenin Ombudsmanları personele ilişkin

çalışma düzenini ilgilendiren bir yönerge hazırlanmaktadır. Bu yönergede kimin hangi görevde bulunacağı, hangi işi yapacağı, çalışma saatleri, faaliyet alanlarını vs. gibi konular düzenlemiştir.

Genel olarak değerlendirme yapacak olursak her iki ülkenin ombudsmanlarının yıllık rapor hazırlama, hazırlamış olduğu raporu meclise sunma, gerekli görülmesi halinde ise özel raporlar çıkartma gibi görevleri bulunmaktadır. Bu yıllık raporların bağlayıcılığı olmasa da meclisin ve kamuoyunun tepkisini çekme korkusu hata yapan kuruluşlar tarafından hissedildiği görülmektedir. Dolayısı ile de yıllık ve özel raporlar Ombudsmanlık Kurumunun “silahı” yani yaptırım gücü olarak nitelendirilmektedir. Personel açısından ise Türkiye Ombudsmanlık Kurumu gerçekten de kendi personelini ilgilendiren düzenlemeleri Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu çerçevesine alarak çok teferruatlı bir şekilde düzenlediği görülmektedir. Kırgızistan ise bu konuda biraz zayıf kalmaktadır çünkü personelinin niteliklerini, mali ve sosyal haklarını ilgilendiren düzenlemeler kanun çerçevesine alınmamaktadır. Türkiye Ombudsmanlık Kurumunda çalışacak personelin nasıl ücretlendirileceği kanun hükmüne alınmıştır. Fakat Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumu kanununda böyle bir düzenlemeye yer verilmeyerek “Kamu Hizmeti” kanunu çerçevesinde yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Personelin mali ve sosyal hakları bakımından Türkiye’nin Kırgızistan’a nazaran daha iyi bir düzenleme yapıldığını söylememiz yanlış olmayacaktır.

#### **4.3.8. Bütçeleri Bakımından Karşılaştırılması**

Türkiye ile Kırgızistan’ın Ombudsmanlık Kurumlarını bütçeleri bakımından karşılaştıracak olursak, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu kanununa göre, Ombudsmanlık Kurumunun bütçesi Türkiye Büyük Millet Meclisinden alınacak hazine yardımları ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Diğer gelirlerden kasit uluslararası kuruluşların, yabancı devletlerin ya da insanların kurumun geliştirilmesi için yapmış oldukları yardımlarıdır. Yapılacak olan giderler de kanunda belirtilen görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin olan giderler olarak kanun kapsamına alınmıştır. Kırgızistan’da ise meclis ülkenin Genel Bütçesini görüşürken Ombudsmanlık Kurumunun bütçesini de ayrı bir cetvel altında ele almaktadır. Ombudsman bu bütçe görüşmelerinde kurumun ihtiyaç duyduğu bütçe miktarını belirleyerek meclise sunmaktadır. Ombudsmanın sunmuş olduğu bütçe miktarı Genel Kurulda görüşülerek oylama yapılmaktadır. Kabul edilmesi halinde Ombudsmanlık Kurumunun bütçe miktarı belirlenmektedir. Kabul edilmemesi halinde ise ombudsman



yeni bir gider tablosu ve bütçenin harcama stratejisini planlamaktadır ve meclise tekrar sunmaktadır. Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumuna genel bütçenin yanı sıra yabancı devlet ve uluslararası kuruluşlardan yardım ya da sözleşmeler çerçevesinde para yatmaktadır. Ayrıca diğer gelirler adı altında da kanunlar çerçevesinde her türlü mali kaynak yatırılmaktadır.

Her iki devletin Ombudsmanlık Kurumunun bütçesinin nereye ve nasıl harcanacağı ombudsman tarafından belirlenmektedir. Bütçe ile ilgili tüm sorumluluklar yine ombudsmanlara ait olup, her yıl sonu raporunda ve gerekirse özel raporlar halinde meclise karşı bütçe kaynaklarının nereye ve nasıl harcandığının sunumu gerçekleştirilmektedir.





## 5. SONUÇ

Günümüz dünyasının insanların bir bilgi toplumunu oluşturduklarını, sanayileşme çağını geride bırakarak bilgi çağına geçtiğini söylememiz pek yanlış olmayacaktır. İnsanların böyle bir gelişmiş toplumlarda yaşamaları ve artık kırsal alanlardan göç ederek kentsel alanlara yerleşmeleri ister istemez kamu hizmetlerinin de artmasına yol açmaktadır. Bunun sonucunda ise devlet muazzam bir hal almaktadır. Devletin büyümesi sonucu işlerin yerinde gidip gitmediğini kontrol edecek denetim mekanizmaları da yetersiz kalmaktadır ve ortaya kimi zaman yanlış, kimi zaman da eksik ve ağır işleyen kocaman bir kamu yönetimi ortaya çıkmaktadır. Bu ve buna benzer sorunları aşmak için yönetim bilimcileri farklı denetim mekanizmalarını oluşturmaya ve de geliştirmeye başlamışlardır.

Denetim olgusu, yeni ortaya atılan bir faaliyet değildir. Denetimi, M.Ö. 3000’li yıllara kadar götürmemiz mümkündür. Sebebi de o zamanlarda Ninova, Mısır, Yunan ve Roma kentlerinde devletin hesaplarının kontrol edilmesi için denetimin kullanıldığına dair belgelere rastlanmaktadır. Modern anlamda ise ilk denetim örgütü 1581 yılında denizcilik sektöründe meşhur olan Venedikliler tarafından kurulmuştur. Sanayi devriminin ardından Avrupa’da muhasebe kayıtlarının incelenmesi ile denetim sistematik bir hal almaya başlamış ve o dönemde işletmeler hesaplarında hata ve yolsuzluğu önlemek için mali yetkinliğe sahip, cebir alanında uzman denetçilerden faydalanmışlar ve böylece denetim mekanizmaları yavaş yavaş gelişerek hem kamu hem de özel yönetimlerin önemli unsurlarından biri haline gelmiştir. Bugünkü anlamda ise kamu yönetimindeki denetimin kökenlerini Liberal–Demokrasinin doğuşu ile ortaya çıktığı söylenebilir. Çünkü Liberal–Demokrasi temelini mutlak iktidarın sınırlandırılmasından almaktadır. Yani, insanlık tarihinde ilk defa İngiltere’de mutlak iktidarı sınırlandırmak amacı ile oluşturulan parlamentonun ana vazifesi, halktan toplanan vergileri kontrol altına kralın elinden almak ve harcamaların nereye ve nasıl yapıldığını kontrol etmektir. Bu şekilde günümüzün denetim anlayışının temelleri atılmış ve denetim olgusu kamu yönetiminin vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir.

Kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri olan denetimi; “gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaç ve kriterlere göre tarafsız olarak analiz etmek ve elde edilen sonuç ve bulguların ne kadar amaçlara uygun olarak gerçekleştirildiğini ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli ve planlı bir süreç” olarak tanımlamaktadırlar. Gerçekten de tanımından da anlaşılacağı üzere denetim, önceden belirlenmiş amaçlara

uygun olarak hareket edilip edilmediği ile elde edilen sonuçları ortaya çıkarmak için uygulanan bir faaliyet olduğunu göstermektedir. Denetim gerçekleştirilirken denetimi yapan şahsın bağımsız, tarafsız ve dürüst bir şekilde yaptığı eylem ve işlemlere yaklaşması ve sorumluluklara üstlenmesi gerekmektedir. Ancak bu şekilde denetimi yapan şahıs hataları yerinde tespit edebilmekte ve gerekli önlemleri alabilmektedir. Aksi halde denetimi doğru bir şekilde yapmak ve doğru tespitleri ortaya çıkarmak pek mümkün gözükmemektedir.

Modern devletlere genel bir bakış açısından yaklaşacak olursak, temelinde üç erkten bahsedebiliriz, bunlar; yasama, yürütme ve yargıdır. Yasama organı yasal düzenlemeleri yapmakta, yürütme organı bu yasal düzenlemeleri yürütmekte ve yargı organı da bunların kontrol ve denetimini yapmaktadır. Baktığımızda ifade ettiğimiz süreç çok sistematik ve güzel bir şekilde işlemektedir. Ancak bu sürece daha da yakından bakacak olursak ve ayrıntılara girersek ortaya muazzam bir eksikliğin ve hataların olduğunu görmemiz mümkündür. Tabii burada dikkat edilmesi gereken önemli konudan biri de bu süreç içerisinde denetim unsurunun yeteri kadar önemsenmediği ve yapılan denetimlerin de eksikliğidir. Devlet organları kendilerine düşen görevleri kanunlar çerçevesinde yapmak zorundadırlar. Ancak bazen eylem ve işlemlerinde hatalara yol açılabilmektedirler. İşte bu durumda devletin denetim mekanizmaları faaliyete geçmekte ve bu hatayı ortadan kaldırmak için gerekli araştırma ve soruşturmayı başlatmaktadırlar.

Dünyadaki hemen hemen bütün devletler, kamu yönetimini denetlemek için çok sayıda organ oluşturmuşlardır. Bu organlardan biri de Ombudsmanlık Kurumudur. Ombudsmanlık Kurumu, idare ile birey arasında çıkan uyuşmazlıklar doğrultusunda arabulucu ya da hakemlik görevini yürüten görevli olarak tanımlanmaktadır. Yani ombudsman, devlet organları ile bireyler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların hızlı, hukuka uygun, adil ve sağlıklı bir şekilde çözüme bağlanmasına yardımcı olan bir “hakem” işlevini yürütmektedir.

Tarihsel geçmişe bakacak olursak, araştırmacılar Ombudsmanlık Kurumunu İsveç’te ortaya çıktığını ileri sürmektedirler. Evet, bu görüş sistematik bir şekilde ve modern anlamda ombudsmanın İsveç’te oluşturulduğu kabul edilebilir, ancak aynı zamanda da yine araştırmacılar İsveç’in, Ombudsmanlık Kurumunun temellerini Osmanlı Devletinden aldığını da kabul etmektedirler. Çünkü İsveç Kralı XII. Karl, Rusya ile yaşadığı Poltova savaşında yenilgiye uğrayarak Osmanlı Devletine sığınmıştır. Kral XII. Karl’ın sürgün

yılları devam ederken, Osmanlı Devletinin idari ve toplumsal yaşantısını ciddi bir şekilde gözlemlemiş ve bu gözlemler sonucunda Divan-ı Hümayun, Muhtesip, Kazasker, Kadı, Ahilik gibi kurumların ve görevlilerinin halkın kamu memuru hakkındaki şikâyetlerini padişah adına kabul edip araştırma sonucunda halkın kamu memurlarından haksız eylem ve işlemlerinden zarar görmesine engel olarak, kamu memurundan zarara uğrayan kişilerin zararlarını giderdiklerine şahitlik etmiş ve bunun sonucunda bu kurumlara benzer bir kurumun oluşturulması için bir ferman yayınlamıştır.

Kral tarafından fermanın yayınlanmasının ardından, ülkede baş gösteren yolsuzlukların önlenmesi için XII. Karl adına hareket eden, kamu personelinin yasalara uyup uymadıklarını denetleyen bir kişi yüksek vekil (ombudsman) olarak görevlendirilmiş ve bu şekilde 1713 yılında Ombudsmanlık Kurumunun temelleri atılmıştır. Daha sonra 1809 yılında Ombudsmanlık Kurumu İsveç'in anayasasına yazılmış ve ilk defa bir anayasal kurum halini almıştır.

Ombudsmanlık Kurumu İsveç'te kurulmasının ardından yaklaşık yüz yıl boyunca sadece İsveç'e özgü bir kurum olarak faaliyet yürütmüş ve 1919 yılına gelindiğinde de Finlandiya'da Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuştur. Ombudsmanlık Kurumu II. Dünya Savaşına kadar dünyada pek ilgi görmemiştir. Savaş sonrası dünya genelinde yaşanan uluslararası hareketlilik, bilim insanlarının ve yöneticilerin kendi aralarında yoğun iletişimine olanak sağlamış ve bu ilişkiler sayesinde öğrenilen Ombudsmanlık Kurumunun varlığı ve faaliyetindeki başarılar kısa sürede diğer ülkelerde de oluşturulmasına da yol açmıştır. Bu çerçevede 2017 yılına gelindiğinde dünya çapında Ombudsmanlık Kurumunu uygulayan ülkelerin sayısı yüz elliyi aşmış bulunmakta ve halen oluşturulmayan devletlerde oluşturulmasına yönelik çalışmaların yürütüldüğü de görülmektedir.

Ombudsmanlık Kurumu günümüzde pek çok devlette farklı isimlerle siyasal sistemlere adapte edilmiş durumdadır. Örneğin; İspanya'da "Halk Savunucusu", Fransa'da "Arabulucu", Kanada'da "Vatandaş Koruyucusu", Portekiz'de "Adalet Temsilcisi", İtalya'da "Sivil Savunucu" Güney Afrika'da ise "Halkın Koruyucusu" adları altında Ombudsmanlık Kurumları faaliyet yürütmektedirler.

Her ne kadar Ombudsmanlık Kurumu devletler tarafından farklı isimlerle ifade edilseler de temelinde aynı özellikleri taşımaktadırlar ve yine aynı görevi "bireyi koruma görevini" yürütmektedirler. Ombudsmanlık Kurumunun temel özelliklerine değinecek olursak; Ombudsmanlık Kurumu bağımsız bir kurumdur, yani yaptığı tüm faaliyetleri bağımsızca,

kimsenin etkisi ya da emri altında kalmadan yürütmektedir. Ombudsmanlık, masrafsız, kolay ve doğrudan ulaşılabilen bir kurumdur. Yani ombudsmanların sundukları tüm hizmetler ücretsiz olup devlet tarafından karşılanmaktadır. Ve herkes kuruma herhangi bir aracısız başvurularını yapabilmektedir. Yine Ombudsmanlık Kurumu hızlı sonuç veren ve her türlü bilgi ve belgeye ulaşma imkânı olan bir kuruluştur. Yani ombudsmanlara yapılan başvuruların sonuçlanması diğer denetim organları gibi çok uzun zaman almamaktadır. Kanunlarda ombudsmanların başvuruları incelemek ve araştırmak için belli bir süre verilmiştir ve o süre zarfında başlattığı soruşturmayı sonuçlandırmak zorundadırlar. Ayrıca ombudsmanların kamu organlarından tüm bilgi ve belge isteme yetkisinin bulunması araştırdığı konu hakkında doğru kararın vermesine önemli boyutta katkı sağlamaktadır. Sonuç olarak Ombudsmanlık Kurumunu hızlı sonuç veren, masrafsız ve sağlıklı bir denetim yapan, her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilen, bağımsız bir denetleme mekanizması olarak tanımlayabiliriz.

Ombudsmanlık Kurumu bu şekilde pek çok ülkenin siyasal sistemlerine adapte olmaya devam ederken Türkiye ile Kırgızistan Cumhuriyetlerinde de bu kurumun kurulmasına yönelik çalışmalar başlatılmış ve diğer devletlere nazaran geç olsa da siyasal sistemlerine adapte edebilmişlerdir. Ombudsmanlık Kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar başlatıldığı zaman bazı çevreler tarafından oluşturulup oluşturulmaması gerektiği konusu üzerine tartışmalar başlamıştı. Kurumun kurulmasına karşı olanlar, genelde yeteri kadar denetim mekanizmasının olduğunu, Ombudsmanlık Kurumunun var olduğu devletlerin bizim devlet yapımızdan farklı bir yönetim yapısını sergilediğini ve yeni bir denetim mekanizmasını oluşturmaktansa mevcut mekanizmaları iyileştirilmenin daha faydalı olacağını ileri sürmüşlerdir. Aksini düşünenler ise mevcut denetim mekanizmalarının devletin tüm organlarını denetlemek için yetersiz olduklarını, yeni bir denetim sisteminin getirilmesinin kamu hizmetlerinin iyileştireceğini ve kamunun refahını daha da arttırılacağını savunmuşlardır. Bu ve buna benzer tartışmalar sonucunda 31.07.2002 tarihinde Kırgızistan'da ardından 29.06.2012 tarihinde de Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuştur.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasından önce çok sayıda çalışmaların ve araştırmaların yapıldığını görmekteyiz. Bu çalışmaların aralarında, Türk Sanayici ve İşadamları Derneğinin (TÜSİAD), TODAİE'nin KAYA Raporunu, Bayburt Valiliğinin çalışmalarını görmemiz mümkündür. Yani Ombudsmanlık Kurumu Türkiye'de zaten eskiden beri istenmekteydi ancak bazı nedenlerden dolayı bir şekilde oluşturulmamasına

engel teşkil edilmekteydi. Fakat Türkiye tüm bu engelleri aşmış ve bu denetim mekanizmasını kendi siyasal sistemine adapte edebilmiştir. Türkiye ombudsmanı gerçekten de önemli yetkilerle donatılmıştır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanununa göre, Ombudsmanlık Kurumu, TBMM Başkanlığına bağlı, özel bütçeli, kendi tüzel kişiliğine haiz, bağımsız ve tarafsız bir devlet organıdır. Ombudsmanların dokunulmazlıkları da mevcuttur yani yaptığı tüm eylem ve işlemlerden, açıkladığı fikirlerden ve ileri sürdüğü düşüncelerden ötürü sorguya çekilememektedirler ve tutuklanamamaktadırlar. Yine ombudsman araştırma ve soruşturma kapsamında istediği bilgi ve belgeye erişebilmekte, gerekli görmesi halinde de araştırdığı konuyla ilişkisi olan bireylerin sözlü ve yazılı ifadelerine başvurabilmektedir. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumunun zayıf olarak nitelendirilen yanı ombudsmanın kendi inisiyatifi ile araştırma ve soruşturma başlatamamasıdır. Yani ombudsmanların bir konuya ilişkin araştırma ve soruşturma başlatabilmeleri için mutlaka bu konu üzerine bir başvurunun bulunması gerekmektedir. Oysa pek çok devlette ombudsmanlara kendi istekleri doğrultusunda da araştırma ve soruşturma yetkisi verildiği görülmektedir. Ancak genel olarak Türkiye'nin Ombudsmanlık Kurumunun kurulduğundan bu yana çok sayıda başarılı çalışmaların gerçekleştirdiğini ve insan hak ve özgürlükleri konusuna önemli boyutta katkı sağladığını belirtmemiz yanlış olmayacaktır.

SSCB'nin dağılmasının ardından bağımsızlığına kavuşan devletler, siyasal yapılanma süreçlerine başlamışlardı. Kanunsal boşlukları kapatmak için bazı devletlerin ve akademik camianın yardımına başvurmuşlardı. Siyasal yapılanma süreci devam ederken bağımsızlıklarını kazanan tüm devletlerde bir denetim mekanizmasının eksikliği hissedilmekteydi. Yani kamu kurumlarını denetleyecek bir organa ihtiyaç duyulmaktaydı. Bu açığı biraz da olsa kapatmak için Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulmasına yönelik olarak, Kırgızistan dâhil olmak üzere pek çok devlet tarafından karar verilmişti. Kırgızistan Cumhuriyeti, Ombudsmanlık Kurumunu oluşturmak için birçok devlet personeli ile milletvekillerini dünyada Ombudsmanlık Kurumunu uygulayan diğer gelişmiş ülkelere göndermiş ve tecrübelerini öğrenmeleri için görevlendirmişti. Yapılan uzun çalışmalar ve araştırmalar sonucunda Kırgızistan parlamentosu ülkede kamu yönetimi ile bireyler arasında çıkacak uyuşmazlığı gidermek, onlar arasında arabulucu rolünü üstlenmek ve devlet organlarını denetlemek amacı ile Ombudsmanlık Kurumu kanununu kabul ederek kurumun kurulmasına izin vermişlerdir.

Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun görevi tüm diğer ülkelerin ombudsmanlarının görevleri ile benzerlik arz etmektedir. Yani devlet organları ile bireyler arasında çıkan uyuşmazlıklara arabulucu mahiyetinde yaklaşmakta, bunun sonucunda bir rapor hazırlamakta ve bireylerin haklarını korumaya çalışmaktadır. Kırgızistan ombudsmanının bir önemli özelliği ve artısı, kendi inisiyatifi ile kamu organlarını denetleyebilmesidir. Örneğin, Türkiye de olmak üzere dünyanın pek çok ülkesinde ombudsmanlar sadece başvuru üzerine harekete geçmektedirler, herhangi bir başvurunun olmaması durumunda hareketsiz kalmaktadırlar. Oysa Kırgızistan ombudsmanı hem başvuru üzerine hem de kendi isteği ile harekete geçebilmekte ve kamu yönetiminin işleyişi ile ilgili denetlemeler yapmaktadır. Bu da Kırgızistan Ombudsmanlık Kurumunun güçlü yanı olarak nitelendirilmektedir.

Kırgızistan ombudsmanının da Türkiye ombudsmanı gibi kendine haiz bir tüzel kişiliği, özel bütçesi ve personeli bulunmaktadır. Yine Türkiye’de olduğu gibi Kırgızistan ombudsmanı da meclise bağlı bir kurumdur. Göreve getirilmeleri ve alınmaları yine meclis tarafından gerçekleştirilmektedir.

Genel olarak hem Türkiye’nin hem de Kırgızistan’ın Ombudsmanlık Kurumlarının pek çok yönden benzediğini ve hemen hemen aynı faaliyetleri yürüttüğünü söylememiz yanlış olmayacaktır. Çünkü Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulmasındaki temel amaç bireylerin haklarını kamu organlarına karşı korumak ve gerektiği durumlarda onlara rehberlik etmektir. Her iki devletin Ombudsmanlık Kurumları oluşturulurken çevre tarafından çok fazla eleştirilmiştir. Ancak her ne kadar çevreden eleştiriler durmadan yağmış olsa da sonuç olarak Ombudsmanlık Kurumu her iki ülke sistemlerine adapte ettirilmiş ve çalışmalarına günümüzde de hız kesmeden devam ettikleri görülmektedir.

Sonuç olarak, II. Dünya Savaşı sonrasında dünyada meydana gelen hareketlilik, küreselleşme ve daha sonrasında SSCB’nin dağılması, kamu yönetiminde hiç olmadığı kadar bir büyümeye yol açmıştır. Tabii bu büyüyen devlet karşısında vatandaşları da koruyacak denetim mekanizmaları eksik ve yetersiz kalmıştır. Bu yetersizlikleri gidermek amacı ile oluşturulan Ombudsmanlık Kurumu o günden bugüne dek birçok devlet tarafından kabul edilmiş ve gelişmesine yönelik muazzam çalışmalar yapılmıştır. Ancak her ne kadar Ombudsmanlık Kurumunu pek çok devlet tarafından kabul edilerek siyasal sistemlerine adapte edilmiş olsa da kararlarının bağlayıcılığının olmayışı kurumun otoritesinin kaybına ve yaptığı çalışmaların sadece kâğıt üzerinde kalmasına neden



olmaktadır. Dolayısı ile Ombudsmanlık Kurumunun verdiği kararların bağlayıcılığının oluşturulması ve daha fazla yetkilerin verilmesi gerekmektedir. Aksi halde kurumun devlet denetleme mekanizmasında saygınlığı yavaş yavaş yıpranmaya başlar ve kurum sadece bir öneri sunan ve kamu personellerine rehberlik sıfatında görev yapan bir organa dönüşür.





## KAYNAKÇA

- Acar, T. (2009). *Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu*, Yüksek Lisan Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Ağyel, Ş. (2007). *Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Hakla İlişkiler Faaliyetleri ile İlişkileri*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Akcagündüz, E. (2012). *Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu*. Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Edirne.
- Akkoca, H.H. (2013). *2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*, Yüksek Lisan Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akıncı, M. (1999). **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**. İstanbul: Beta Yayınları, 69-342.
- Akpınar, E. (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M., Burhan, O. (2013). “*Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli; Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 5 (9), 25.
- Alkan, H. (2011). **Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinde Siyasal Hayat ve Kurumlar**. Ankara: Usak Yayınları, 288.
- Alhas, U. (2015). *Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Denetim; “Teftiş Denetim Organları Mevzuat Farklılıkları”*, Yüksek Lisan Tezi, Türk Hava Kurumu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Altın, A. (2013). “Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim”. **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 4 (7), 21.
- Altuğ, Y. (2002). **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayınları, 54-57.
- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. (1982). **Gerekçeli Anayasa Önerisi (No: 497)**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 137-138-139.
- Arklan, Ü. (2006). “*Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, **Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, 4 (3), 88-90.
- Arslan, M. (2014). *Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi*, Yüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karabük.
- Asna, A. (2006). **Kuramda ve Uygulamada Hakla İlişkiler**. İstanbul: Pozitif Yayınları, 23.

- Atay, C. (1999). **Devlet Yönetimi ve Denetim (İkinci Baskı)**. İstanbul: Alfa Yayınları, 48-342.
- Avşar, Z. (2012). **İyi Yönetilen Türkiye için Kamu Hakemi (Ombudsman)**. İstanbul: Hayat Yayınevi, 21-165.
- Babüroğlu, O., Hatipoğlu N. (1997). **Ombudsman (Kamu Hakemi) İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**. Ankara: TÜSİAD Yayınları No: 206, 30-54.
- Bahadır, O. (2010). “*Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi*”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 1, 369.
- Becerikli, S.Y. (2006). “*Uluslararası Halkla İlişkiler Alanına İlişkin Bir Tanım ve Model Arayışı*”, **Amme İdare Dergisi**, 39 (3), 56.
- Bengli, V. (2013). *Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Beşiroğlu, A. (2003). *Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Beyce, A. (2012). *Vergi Sorunlarının Çözümünde Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi*, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Bozoğlu, M. (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Büyükavcı, M. (2008). “*Ombudsmanlık Kurumu*”, **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 10.
- Çakmak, C. (2008). *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi*, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Çalışkan, M. (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu: ve Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Çamlıdere, M. (2000). **Halkla İlişkiler**. Konya: Çizgi Kitapevi, 19.
- Demir, A. (2013). *Kamu Yönetiminde Denetim ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemleri*, Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Demir, F. (2011). “*Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu*”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 18 (2), 63.
- Demir, G. (2002). **Ombudsman Aranıyor**. İstanbul: Ahilik Araştırmaları Yayınları, 131.
- Demir, K. A. (2012). *Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman)*, Yüksek Lisans Tezi, Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.

- Demirci, K. (2015). *Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yollarından Biri Olarak Kamu Denetçiliği Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Turgut Özal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Demirci, M. (2013). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kars.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1996). **Sekizinci Beş Yıllı Kalkınma Planı (2000-2005)**. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 193.
- Döölötov, U. (2004). *Kırgızistan’ın Demokratik Sürece Geçışı*, Yüksek Lisan Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Ekonomik ve Sosyal Konseyi Kanunu, Kanun No: 4641. Kabul Tarihi: 11.04.2001. Yayın Tarihi: 21.04.2001.
- Erdengi, T. B. (2009). *Ombudsman: Dünya uygulamaları ve Türkiye*, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Erdoğan, O. (2010). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Erdoğan, O. (2006). *Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Erhüman, T. (1998). “*Ombudsman*”, **Amme İdare Dergisi**, 31 (3), 84.
- Eryılmaz, B. (2007). **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Erkam Matbaası, 215-318.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2011). “*Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik*”, **İş Ahlakı Dergisi**, 4 (7), 21.
- Eryılmaz, B. (1993). “*Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler*”, **Amme İdare Dergisi**, 26 (4), 92.
- Esgün, İ. U. (1996). “*Ombudsman Kurumunun Türkiye için Gerekliği Üzerine Bir Değerlendirme*”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 45 (1), 259.
- Fendoğlu, H. T. (2010). “*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*”, **Stratejik Düşünce Enstitüsü SDE Analiz**, Aralık 2010. 10-13.
- Fendoğlu, H. T. (2011). **Kamu Denetçiliği (Ombudsman)**. Ankara: Yetkin Yayınevi, 29-149.
- Gözler, K. (2003). **İdare Hukuku (Birinci Cilt)**. Bursa: Ekin Yayınevi, 162.
- Gözler, K. (2003). **İdare Hukuku (İkinci Cilt)**. Bursa: Ekin Yayınevi, 219.
- Gözler, K. (2014). **Türk Anayasa hukuku Dersleri (On altıncı Baskı)**. Bursa: Ekin Yayınevi, 261.
- Gözübüyük, A. Ş. (2006). **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**. Ankara: Turhan Kitapevi, 332.

- Günel, N. (1995). “2000’li Yılların Eşiğinde yönetsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, 409, 18.
- Halaçoğlu, Y. (1995). **Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 9.
- Isır, T. (2004). *Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu, Kanun No: 3686. Kabul Tarihi: 05.12.1990. Yayın Tarihi: 08.12.1990.
- Joldoshov, A. (2009). *Kırgızistan’da Toplumsal Dönüşüm ve Demokrasi Sorunu*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kahraman, M. (2011). “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8 (16), 361-369.
- Kambarova, Ç. (2009). *Kırgızistan’ın İç ve Dış Politika Paradigmaları*, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği*, Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Isparta.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Kanun No: 5548. Yayın Tarihi: 13.10.2006.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. Kanun No: 6328. Kabul Tarihi: 14.06.2012. Yayın Tarihi: 29.06.2012.
- Kazancı, M. (2006). “Osmanlıda Halkla İlişkiler”, **Selçuk İletişim Dergisi**, 4 (3), 14.
- Kestane, D. (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık”, **Maliye Dergisi**, 151, 131-134.
- Khan, M. A. (1995). “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş”, (Çev. F. Eroğlu), **Sayıştay Dergisi**, 19, 17.
- 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 (1), 56-60.
- Kocabaş, E. (2015). *Ombudsmanlık: Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye Uygulamalarının Karşılaştırılması ve Öneriler*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Köseoğlu, Ö. (2010). “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, 79, 36.
- Kılıç, E. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kırgızistan Cumhuriyeti Anayasası. (2011). Kabul Tarihi: 27.06.2010. Yayın Tarihi: 06.07.2010.

- Kubalı, D. (1999). “*Performans Denetimi*”, **Amme İdare Dergisi**, 32 (1), 36.
- Kurdoğlu, H. İ. (2008). *Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açısından İncelenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Kuruüzüm, İ. (2008). *Ombudsman Kurumu: Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Matkarimova, R. (2016). *Türkiye ve Kırgızistan’ın Belediyecilik Sisteminin Karşılaştırılması*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Muradova, D. (2013). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Mutta, S. (2005). **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 34.
- Nazarkulova, R. (2008). *Bağımsızlık Sonrasında Kırgızistan-Rusya Federasyonu İlişkileri Ekseninde Kırgız Cumhuriyetinin Dış Politikası*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Nurillayev, K. (2004). *Kırgızistan’da Yerel Yönetim ve Sorunları*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Нурматова, А. (2003). **Становление и Пути Совершенствования Деятельности Института Омбудсмана в Кыргызской Республике**. Бишкек: публикации ОБСЕ, 108.
- Orozaliyeva, Ch. (2010). *Karşılaştırmalı Olarak Kırgızistan ve Türkiye Anayasalarında İnsan Haklarının Korunması*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ortaylı, İ. (2012). **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi (Dördüncü Baskı)**. Ankara: Cedit Naşriyat A. Ş. (Boyut Matbaası). 231-232.
- Ökten, S., Turhan, D. G. (2014). “6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme”, **Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, 11 (2), 136.
- Öner, A. H. (1996). **Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması**. Bayburt: Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayınları, 6.
- Özden, K. (2010). **Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar**. Ankara: Seçkin Yayınları, 30-140.
- Özden, K. (2005). **Ombudsman: Yeni Bir Yönetim Anlayışı İçin Bir Model**. İstanbul: Tasam Yayınları, 54-55.
- Özden, K., Gündoğan E. (2000). “*Ombudsmanlık Sistemi, Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları*”, **Türkiye Günlüğü Dergisi**, 62, 48.

- Özer, M. A. (2012). **Halkla İlişkiler (İkinci Baskı)**. Ankara: Adalet Yayınevi, 2.
- Özer, M. A. (2015). **Yeni Kamu Yönetimi (Üçüncü Baskı)**. Ankara: Gazi Kitapevi, 2-7.
- Özer, M. A. (2015). “*Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği*”, **Sayıştay Dergisi**, 98, 20.
- Özer, M. A., Iskandarov, Sh. (2016). “*Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması – Kırgızistan Örneği*”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (Özel Sayı)**, 3 (8), 336-340.
- Özer, Ö. F. (2015). *Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel ve İşlevsel Analizi*, Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Pınar, A. C. (2013). *Avrupa Birliğinde Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu*, Yüksek Lisan Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Polat, B. (2009). *Kamuoyu Denetimi: Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Kamuoyu Denetimine Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Polat, N. (2003). “*Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği*”, **Sayıştay Dergisi**, 49, 74.
- Sağlam, A. (2012). *İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı ile İlişkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Sanal, R. (2002). **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**. Ankara: TODAİE Yayınları (No:314), 151-314.
- Saygın, E. (2008). “*Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesinin Kamu Denetçiliği Kurumu İptaline Dair Gerekeçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12 (1-2), 1046-1049.
- Soyupek, Y. (2014). “*Türk Yasama Organı Bünyesinde Kamu Denetçiliği Kurumu Tartışmaları*”, **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 1 (1), 19-23.
- Sürekli, N. C. (2016). *Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye’deki Uygulamaları*, Doktora Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Şafaklı, O. V. (2009). “*Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak “Ombudsman” ve Avrupa Birliği Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış*”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 11 (2), 162-167.
- Şengül, R. (2007). “*Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu*”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 14, 129-132.



- Şengül, R. (2013). “*Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi*”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18 (3), 73.
- Temizkan, K. (2008). *Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 67-87.
- Thery, J. F. (1998). **Mediateur Bağımsız İdari Otoriteler**. (Çev. C. Atay). İstanbul: Alkım Yayınları, 46.
- Tortop, N. (1974). “*Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri*”, **Amme İdare Dergisi**, 7 (1), 31.
- Tortop, N. (1998). “*Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması*”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31 (1), 9-10.
- Tufan, E. (1998). “*Ombudsman*”, **Amme İdaresi Dergisi**, 31 (3), 89.
- Total, E. (2014). **Dünya’da ve Türkiye’de Ombudsmanlık**. Ankara: Adalet Yayınevi, 14-133.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü. (1973). Sayı: 14506, Yayın Tarihi: 13.04.1973.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). Sayı: 17863, Yayın Tarihi: 09.11.1982.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. (1991). **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu**. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü Yayınları No: 238, 3.
- Türköne, M. (2003). **Siyaset**. Ankara: Lotus Yayınları, 317.
- Ünal, L. (2010). *Cumhuriyet Dönemi Türkiye-Kırgızistan İlişkileri*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Versan, V. (1986). **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat (Dokuzuncu Basım)**. İstanbul: Der Yayınları, 124.
- Versan, V. (1990). **Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat (Onuncu Baskı)**. İstanbul: Der Yayınları, 108.
- Yakut, E. (2005). **Şeyhülislamlık: Yenileşme Döneminde Devlet ve Din**. Eskişehir: Kitap Yayınevi, 37.
- Yasama Dönemi (24 Dönem). 276 Sıra Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları (1/626). (2012). 20.
- Yıldırım, A. (2014). “*Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme*”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2 (2), 201.
- Закон об Омбудсмене Кыргызской Республики от 31 июля 2002 года No: 136. Опубликовано в газете «Эркин Тоо» от 2 Августа 2002 года.



## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ISKANDAROV, Shokhrukh  
 Uyuğu : Kırgızistan  
 Doğum tarihi ve yeri : 04.07.1993 Kırgızistan  
 E-mail : shokhrukh.iskandarov@gmail.com

### Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek Lisans:	Gazi Üniversitesi SBE/SBK Y Anabilim Dalı	2015 –
Lisans:	Bartın Üniversitesi İİBF/SBK Y Bölümü	2011 – 2015
Hazırlık:	Gazi Üniversitesi TÖMER	2010 – 2011

### İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014	Bartın Belediyesi	Stajyer

### Yabancı Dil

Rusça Yabancı Dil Sınavı (YDS) – Puan 85

Özbekçe – İleri Seviye

Kırgızca – İleri Seviye

### Yayınlar

Özer, M. A., Iskandarov, Sh. (2016). “Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması – Kırgızistan Örneği”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (Özel Sayı)**, 3 (8).



*GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR*



*«Gazette»*

