

**T.C.**  
**İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**OMBUDSMANLIK: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE**  
**UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI VE ÖNERİLER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Engin KOCABAŞ**

**Muhasebe ve Finans Yönetimi Ana Bilim Dalı**

**Muhasebe ve Denetimi Programı**

**Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Hülya BOYDAŞ HAZAR**

**EYLÜL-2015**





T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



**OMBUDSMANLIK: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE  
UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI VE ÖNERİLER**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Engin KOCABAŞ**

**(Y1012.070025)**

**Muhasebe ve Finans Yönetimi Ana Bilim Dalı**

**Muhasebe ve Denetimi Programı**

**Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Hülya BOYDAŞ HAZAR**

**EYLÜL-2015**





T.C.  
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

**Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi**

Enstitümüz Muhasebe ve Finans Yönetimi Ana Bilim Dalı Muhasebe ve Denetimi Tezli Yüksek Lisans Programı Y1012.070025 numaralı öğrencisi **Engin KOCABAŞ**'ın "OMBUDSMANLIK: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI VE ÖNERİLER" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 06.08.2015 tarih ve 2015/16 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından aygok ile Tezli Yüksek Lisans tezi olarak  Kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi :10/09/2015

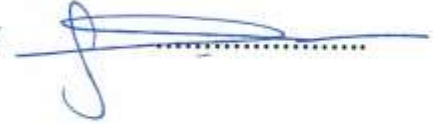
1)Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Hülya BOYDAŞ HAZAR

  
.....

2) Jüri Üyesi : Doç. Dr. Abdullah Kadir DABBAĞOĞLU

  
.....

3) Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Deniz GÜNAY DURSUN

  
.....

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.

## **YEMİN METNİ**

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "OMBUDSMANLIK: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI VE ÖNERİLER" adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakça'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim. (10.09.2015)

**Engin KOCABAŞ**

## **ÖNSÖZ**

Tez çalışmamda benden yardımlarını esirgemeyen, bilgi ve deneyimlerini sabır ve anlayışla paylaşan tez danışmanım, saygıdeğer hocam Yrd. Doç. Dr. Hülya BOYDAŞ HAZAR'a ve değerli hocam Prof. Dr. Gülümser ÜNKAYA başta olmak üzere, üzerimde emeği olan tüm hocalarıma, eğitim hayatımın ilk gününden bu günümü kadar her türlü zorluğu bana kolay hale getirmek için büyük emek sarf eden değerli aileme, tez yazım aşamamda benden desteklerini esirgemeyen kıymetli arkadaşlarım ve üstatlarıma, burada ismini zikredemediğim bana yardımcı dokunan herkese, son olarak beni çok seven ve bana hep destek olan kıymetli eşime sonsuz teşekkür ederim.

**Eylül / 2015**

**Engin KOCABAŞ**



## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
<b>ÖNSÖZ</b> .....	<b>iv</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>v</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>x</b>
<b>ÇİZELGE LİSTESİ</b> .....	<b>iii</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>iii</b>
<b>1. GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>2. KAMU YÖNETİMİ VE İDARENİN DENETİMİ İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLARIN AÇIKLANMASI</b> .....	<b>4</b>
2.1. Yönetim, Kamu, Kamu Yönetimi, Kamu Hizmeti, Kamu Yararı ve Halkla İlişkiler Kavramları .....	4
2.1.1 Yönetim Kavramı .....	4
2.1.2. Kamu Kavramı.....	5
2.1.3. Kamu Yönetimi Kavramı.....	6
2.1.4. Kamu Hizmeti Kavramı.....	7
2.1.5. Kamu Yararı Kavramı .....	9
2.1.6. Halkla İlişkiler Kavramı .....	10
2.2. İdarenin Denetimi .....	11
2.2.1. İdare Kavramı .....	11
2.2.2. Denetim Kavramı.....	12
2.2.3. İdarenin Denetlenmesinin Gerekliliği.....	13
2.2.4. İdari Denetim .....	14
2.2.4.1. Hiyerarşik Denetim .....	15
2.2.4.2. Vesayet Denetimi .....	16
2.2.4.3. Teftiş Kurulları Denetimi .....	17
2.2.4.4. İç Denetim.....	19
2.2.4.5. Sayıştay .....	20
2.2.5. Siyasi Denetim.....	21
2.2.5.1. Soru .....	22
2.2.5.2. Meclis Araştırması .....	23
2.2.5.3. Genel Görüşme.....	23
2.2.5.4. Gensoru .....	24
2.2.5.5. Meclis Soruşturması.....	25
2.2.6. Kamuoyu Denetimi.....	25
2.2.7. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.....	26
2.2.8. Ombudsmanlık Denetimi .....	27
2.2.9. Uluslararası Denetim .....	29
2.2.10. İdarenin Yargısal Denetimi.....	29

### **3. OMBUDSMANLIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ, ÖZELLİKLERİ, YETKİLERİ, GÖREVLERİ, UYGULAMALARI, AVRUPA, İSVEÇ, İNGİLTERE VE FRANSA OMBUDSMANI..... 32**

3.1. Ombudsman Kavramı.....	32
3.2. Ombudsmanlığın Ortaya Çıkış Nedenleri .....	34
3.3. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi .....	35
3.4. Ombudsmanın Özellikleri .....	38
3.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık .....	39
3.4.2. Araştırma ve İnceleme Yetkisi .....	40
3.4.3. Ulaşma Kolaylığı .....	40
3.4.4. Kararlarının Hukuken Bağlayıcı Olmaması .....	41
3.5. Ombudsmanın Yetkileri .....	42
3.6. Ombudsmanın Görevleri .....	43
3.6.1. Kişilerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması.....	44
3.6.2. Kişilerin Kötü İdareye Karşı Korunması .....	45
3.6.3. Kişiler İle İdare Arasındaki İlişkilerde Hakkaniyetin Sağlanması .....	46
3.6.4. Kişiler İle İdare Arasındaki İlişkileri İyileştirme.....	47
3.6.5. İdari Yargının Yükünü Azaltma .....	48
3.7. Ombudsmanlığın Uygulamaları .....	49
3.7.1. Parlamento Ombudsmanı.....	49
3.7.2. İnsan Hakları Ombudsmanı .....	50
3.7.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı .....	50
3.7.4. Sağlık Ombudsmanı.....	51
3.7.5. Vergi Ombudsmanı.....	52
3.7.6. Tüketici Ombudsmanı.....	52
3.7.7. Banka ve Sigorta Ombudsmanı .....	53
3.7.8. Askeri Ombudsman .....	53
3.8. Avrupa Ombudsmanı .....	53
3.9. İsveç Ombudsmanı .....	58
3.10. İngiltere Ombudsmanı .....	61
3.11. Fransa Ombudsmanı .....	63

### **4. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN OLUŞTURULMASI İÇİN YAPILAN ÇALIŞMALAR VE 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KANUNU ..... 66**

4.1. Kamu Denetçiliğinin Gerekliliği .....	66
4.2. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na Benzetilen Kurum Ve Komisyonlar .....	69
4.2.1. Devlet Denetleme Kurulu (DDK).....	69
4.2.2. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu .....	71
4.2.3. TBMM Dilekçe Komisyonu .....	72
4.2.4. Tüketici Hakem Heyeti (THH).....	73
4.2.5. Ekonomik ve Sosyal Konsey .....	75
4.3. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması İçin Yapılan Çalışmalar.....	76
4.3.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi (1982).....	77
4.3.2. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın Çalışmaları .....	79

4.3.3. Bayburt Valiliği'nin Çalışmaları .....	79
4.3.4. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) Çalışmaları .....	81
4.3.5. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) KAYA Raporu.....	82
4.3.6. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) Çalışması	83
4.3.7. Kalkınma Planları .....	84
4.3.8. 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	87
4.3.9. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	89
4.3.10. 5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halk Oylaması.....	90
4.4. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu .....	91
4.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Gerekçesi.....	92
4.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Amacı ve Kapsamı.....	94
4.4.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun Kuruluşu ve Görevleri.....	95
4.4.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri .....	96
4.4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterliği .....	97
4.4.6. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri.....	98
4.4.7. Başdenetçi ile Denetçilerin Adaylık ve Seçimi .....	99
4.4.8. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı.....	100
4.4.9. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süresi .....	100
4.4.10. Başdenetçi ve Denetçilerin Mali ve Sosyal Hakları .....	102
4.4.11. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru ve Usulü.....	102
4.4.12. Kamu Denetçisinin Bilgi ve Belge İstemesi .....	104
4.4.13. Kamu Denetçiliği Kurumunun Personeli.....	104
4.4.14. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi.....	106
4.4.15. Yasaklar ve Ceza Soruşturması .....	106
4.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun Önemli Verileri.....	108
4.5.1. İnsan Kaynağı .....	108
4.5.2. Şikâyet Başvuruları.....	109
4.5.3. Kamu Denetçilerine Havale Edilen Şikâyet Sayısı .....	115
4.5.4. Kararlarının Türü ve Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı.....	115
4.5.5. Örnek Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları .....	117
4.6. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Üzerine Yapılan Değerlendirmeler .....	119
<b>5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....</b>	<b>126</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>132</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>144</b>
Ek-1 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	144
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>161</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>TÜBİTAK</b>	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
<b>İA</b>	: İç Denetim Enstitüsü
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurulu
<b>THH</b>	: Tüketici Hakem Heyeti
<b>ESK</b>	: Ekonomik ve Sosyal Konseyin
<b>TÜSİAD</b>	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşları
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırması
<b>EPSO</b>	: Avrupa Personel Seçme Ofisi
<b>OLAF</b>	: Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi
<b>Europol</b>	: Avrupa Polis Ofisi
<b>KDK</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu
<b>TEPAV</b>	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>TC</b>	: Türkiye Cumhuriyeti

## ÇİZELGE LİSTESİ

	<b><u>Sayfa</u></b>
<b>Çizelge 4.1:</b> Personelin Unvana Göre Dağılımı .....	109
<b>Çizelge 4.2:</b> Şikâyet Konularına Göre Dağılımlar.....	111
<b>Çizelge 4.3:</b> Şikâyet Edilen İdarelere Göre Dağılımlar .....	113
<b>Çizelge 4.4:</b> 2013 Yılından 2014 Yılına, 2014 Yılından 2015 Yılına Devreden Şikâyetler ile Birlikte Kamu Denetçilerine Havale Edilen Toplam Şikâyet Sayısı. 115	115
<b>Çizelge 4.5:</b> Şikâyet Başvuruları Üzerine Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı .....	117

## **OMBUDSMANLIK: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRILMASI VE ÖNERİLER**

### **ÖZET**

Ülkemizde ombudsmanlık sistemi ile ilgili olarak yapılan çalışmalardan 2010 yılına kadar bir sonuç elde edilememiştir. 2010 yılında yapılan halk oylaması sonucu; Anayasanın 74. maddesi ile vatandaşa, Kamu Denetçisine başvurma hakkı verilmiştir. Anayasa'da yapılan bu değişiklik sonucunda dünyada pek çok ülkede uygulaması olan ombudsmanlık sistemi, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ülkemizde yasalaşmıştır.

Bu çalışma; ülkemizde uygulanan denetim yollarına değinerek, Türkiye'de yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun üzerinde yapılan değerlendirme ve önemli görülen hususları vurgulama amacıyla hazırlanmış olup üç bölümden oluşmaktadır.

Tezin ilk bölümünde; temel kamu, yönetim ve denetim kavramları üzerinde durulmuştur. İkinci bölümünde; ombudsmanlığın ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi, ombudsmanlığın özellikleri, yetki ve görevlerinden hakkında bilgi vermeye çalışılmıştır. Son bölümde ise Kamu Denetçiliğinin gerekliliği, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen kurum ve komisyonlardan bahsedilerek, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yapılan çalışmalara değinilmiş ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu incelenmiştir.

Sonuç olarak; Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde faaliyet göstermeye başlaması olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmekte birlikte, kurumun daha etkin ve verimli çalışması için gerekli olan çalışmalarında yapılması konusunda gerekli eleştiriler yapılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yönetim, Denetim, Kamu



# **OMBUDSMAN INSTITUTIONS: A COMPERATIVE STUDY ON PRACTICES IN EU MEMBER STATES AND TURKEY AND SUGGESTIONS**

## **ABSTRACT**

Effort so introduce an Ombudsman system in Turkey remained inconclusive until 2010. Upon referendum held in 2010, Art. 74 of the Constitution was amended so as to provide a mechanism for application to the ombudsman (government auditor). Upon this amendment to the constitution, the ombudsman institution, an institution that many countries adopted throughout the world, was introduced by Law on The Ombudsman Institution no. 6328.

This study was prepared with the aim of emphasizing the important aspects of the Ombudsman Institution in light of researches conducted previously on the institution by touching on the methods of audit in our country, and this study is composed of 3 chapters.

In the first chapter, the focus was on the basic concepts of public management and audit. In the second chapter, it was tried to give information about the features, authority and mission of Ombudsman. In the last Chapter, there searches on ombudsman institution was touched upon by mentioning the essentiality of it, institution and commissions similar to it, and The Law No. 6328 ombudsman institution was analyzed.

In conclusion; introduction of an ombudsman institution in our country was considered as a positive event, necessary criticisms were made for more effective and efficient operation of the institution, and suggestions were made on it.

**Keywords:** The Ombudsman (Government Auditor), The Ombudsman Institution, Management, Audit, Public







## 1. GİRİŞ

İnsan hak ve özgürlüklerinin bütün dünyada önem kazanması yanında, çağımızda insanlığın daha bilinçli ve duyarlı bir hale gelmesiyle, vatandaş karşısındaki gücü nispeten azalmaya başlayan devletler; hukuk devleti olma doğrultusunda, insan haklarına saygı ve demokratik ilkeler ışığında, idarenin haksız işlem ve eylemleri nedeniyle mağduriyet yaşayan vatandaşlarının haklarını korumak ve güvence altına almak için çeşitli yasal ve anayasal düzenlemeler yapma ihtiyacı hissetmişlerdir.

Bu ihtiyaçlar doğrultusunda, devletler çağın yönetim anlayışına uygun, esnek, katılımcı, şeffaf, vatandaş öncelikli, kaliteden ödün vermeyen ve yüksek performans ile sonuç odaklı modern bir kamu yönetimi anlayışına yönelmişlerdir. Bu doğrultuda yapılandırılacak bir yönetim anlayışı ışığında; gerçekleştirilecek denetim faaliyetinin, bağımsızlığı teminat altına alınmış ve tarafsızlığına hiç şüphe duyulmayan, olası bütün iç ve dış yönlendirme ve baskılardan etkilenmeyen, buna ek olarak anayasal bir statüye sahip bir kurum eliyle yürütülmesi, denetim faaliyetinden elde edilmek istenen mutlak faydayı en üst seviyeye çıkaracaktır. Bu sayede etkili ve verimli bir şekilde işleyen, kötü yönetimden uzaklaşmış, aktif, objektif, katılımcı ve düzgün işleyen bir idari yapı ortaya çıkacak ve vatandaşların mağduriyetine neden olmadan ihtiyaçlarına cevap verecektir.

İdarenin etkili ve verimli bir şekilde denetimin yapılabilmesi için temel olarak siyasal, yargısal ve yönetsel yollar kullanılmasına karşın, söz konusu denetim türlerinin mevcut sorunlara çözüm bulmakta yetersiz kalması üzerine dünyada ombudsmanlık kavramı öne çıkmaya başlamıştır. Ombudsmanlık denetimi, uygulandığı ülkenin kendisine has siyasal, toplumsal, kültürel ve idari şartlarına göre değişiklik göstermektedir. İlk olarak 1809 yılında anayasal bir kurum olarak İsveç'te

uygulanan ve daha sonra tüm İskandinav ülkelerine yayılan ombudsmanlık sistemi için, İkinci Dünya Savaşı bir milat olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında; önce Avrupa daha sonra Kuzey Amerika ve gelişmekte olan ülkelerde benimsenen bu sistem, gelişmiş bir hukuk sistemine sahip devlet olma yolunda sağladığı katkılardan dolayı çağımızda görmezden gelinemeyecek kadar önem arz etmektedir.

Ombudsmanlık kurumuna ilişkin olarak ülkemizde yapılan çalışmaların 1970'li yıllara kadar uzandığını söyleyebiliriz. 1990'lı yılların başından itibaren de konuyla ilgili olarak sivil toplum kuruluşlarınca çeşitli raporlar hazırlandığı bilinmektedir. Yapılan bu çalışmaların yanında; Avrupa Birliği (AB)'nin üye ülkelere kurulmasını bir ön koşul olarak sunduğu ombudsmanlık kurumunun, ülkemizde de oluşturulması yönündeki telkinleri etkili olmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili ülkemizdeki ilk yasal düzenleme 5521 sayılı Kanun ile yapılmış; anılan kanun Meclis'de kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilmiş, Cumhurbaşkanının 5521 sayılı Kanunu Meclise geri göndermesi üzerine, Kanunun sadece sayısı değişmiş ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak, içeriğinde değişiklik yapılmadan Cumhurbaşkanına geri gönderilmiştir. Daha sonra Anayasa Mahkemesine yapılan iptal ve yürütmeyi durdurma başvurusu üzerine, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu anayasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal etmiştir. 2010 yılına gelindiğinde ise yapılan değişiklik neticesinde Anayasanın 74'üncü maddesi ile vatandaş, Kamu Denetçisine başvurma hakkı elde etmiştir. Söz konusu değişiklikle dünyada pek çok uygulaması olan ombudsmanlık sistemi, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla Anayasal yapıya kavuşmuştur.

Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) hakkında yapılan bu çalışma; ülkemiz kamu yönetimi sistemi içerisindeki denetim mekanizmalarını irdeliyerek, ombudsmanlık sisteminin ülkemizde kurumsallaşmasını teminen kurgulanan uygulama rejimi kapsamında, Türkiye'de yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinde yapılan değerlendirmeler ışığında önemli görülen hususları vurgulama amacıyla hazırlanmıştır.

Tez üç ana bölümden oluşmakla birlikte, tezin ilk bölümünde; yönetim kavramıyla bir giriş yapıldıktan sonra kamu ile ilgili bazı kavramların tanımı yapılmış, daha

sonra idare ve denetim kavramları üzerinde durularak, idarenin denetim yapmak için kullandığı yol ve yöntemler hakkında tatmin edici bilgi verilmeye çalışılmıştır.

Tezin ikinci bölümünde; dünyada birçok uygulaması bulunan denetim yollarından biri olan ombudsman kavramı üzerinde durulduktan sonra, ombudsmanlığın ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi araştırılmış, genel olarak ombudsmanlığın özelliklerinden, yetki ve görevlerinden, farklı ombudsman türleri ve uygulamalarından bahsedilmiştir.

Son bölümde ise; Kamu Denetçiliğinin gerekliliği üzerinde durulmuş, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen kurum ve komisyonlara değinilmiş, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yapılan çalışmalara ve değerlendirmelere yer verilerek, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu maddeler halinde incelenmiş, tasarı metni üzerinde yapılan Komisyon görüşmeleri, anılan kanuna yapılan eleştiriler ve değişiklik önerileri de madde değerlendirmelerinde göz önünde bulundurulmuştur.

Kamu Denetçiliği hakkında yapılan bu çalışma teorik bir araştırma niteliği taşımaktadır. Bu çalışmaya; ulusal bilimsel literatür ağırlıkta olmak üzere, uluslararası literatür de dikkatli bir şekilde taranarak şekil verilmeye çalışılmıştır. Genel olarak, ombudsmanlık sistemi ile Türkiye’de Kamu Denetçiliği konularında temel oluşturan ve önem arz eden kaynaklara önemli oranda ulaşılarak bu kaynaklar ışığında yapılan eleştiriler objektif bir şekilde değerlendirilerek bir sonuç ortaya konulmaya çalışılmıştır.

## **2. KAMU YÖNETİMİ VE İDARENİN DENETİMİ İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLARIN AÇIKLANMASI**

### **2.1. Yönetim, Kamu, Kamu Yönetimi, Kamu Hizmeti, Kamu Yararı ve Halkla İlişkiler Kavramları**

#### **2.1.1 Yönetim Kavramı**

İnsanoğlunun yeryüzünde yaşamaya başladığı andan itibaren yönetim kavramından söz etmek mümkündür. Yönetim, bir taraftan kavram ve düşünce yönüyle, diğer taraftan da uygulama yönüyle, geçmişten günümüze toplumların gündeminde önem ve özellik arz eden tartışma konularından birisi haline gelmiştir. Tarih boyunca çeşitli anlamlar atfedilen ve çeşitli uygulamalara sahne olan yönetim, çağımızda da önemini koruyarak farklı disiplinler tarafından tartışılmaktadır (Dinçer & Fidan 1996).

En yalın biçimiyle yönetim; iki ya da daha fazla kişinin bir amacı gerçekleştirmek için iş birliği yapması süreci olarak tanımlanmaktadır (Mihçioğlu, 1977). Bu süreç, dayanışma ruhuyla şuurulu ve disiplinli olarak gerçekleştirilen etkinlikler bütünü ifade etmektedir.

Yönetim, belirli bir amacı gerçekleştirmek maksadıyla, örgüt faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, yöneltme ve denetlenmesi, öz itibarıyla kontrol etme faaliyetidir (Alpugan & Diğerleri 1990).

Yönetim, toplumsal hayatta farklı çevrelerin faaliyetlerini düzene sokan, aynı amacı taşıyan kişilerden meydana gelen sistemli bir yapıyı ve bu yapının ulaşmak istediği

amaçları, en rasyonel yöntemlerle gerçekleştirmek için ortaya koyulan faaliyetlerin bütünü olarak ifade edilebilir.

Başka bir tanımlamayla, belirli olan amaçlara varmak maksadıyla ilk önce insanlar gelmek üzere mali kaynakları, donanımı, demirbaşları, hammaddeleri ve zamanı birbiriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilmek için karar alma ve tatbik etme süreçlerinin bir bütünüdür (Erol, 1991). Yapılan faaliyetlerin amacına ulaşması ve en yüksek verimin alınabilmesi için bu faaliyetlerin uyumlu ve koordineli bir şekilde yürütülmesi yönetim kavramının bir süreç ifade ettiğini açık olarak göstermektedir.

Bu tanımlamalara ek olarak; yönetim, bir organizasyonda bütün ekonomik kaynakların verimli ve etkin kullanılarak ekonomik faaliyetlerin planlanması, organize edilmesi, yönetilmesi ve kontrol edilmesini içinde barındırır (Aktan, 1997). İyi bir yönetimin amacı, insanı, parayı, malzemeyi, zamanı ve yeri en az kullanarak daha fazla verim sağlamaktır. Başka bir ifadeyle; kaynak israfına neden olmadan, elimizde bulunan imkânları en iyi şekilde kullanarak, işlerin daha kolay, daha az maliyetli ve daha iyi yapılmasını sağlamaktır (Tortop, 1990).

Bütün insanlığı ilgilendiren, gerek kamu gerekse de özel sektör için kullanılan yönetim kavramına genel bir çerçeve çizecek olursak; önceden kararlaştırılmış bir amaca ulaşmak uğruna bir araya toplanmış kişilerin ortaklaşa çalışma yapma sürecini ifade etmektedir.

### **2.1.2. Kamu Kavramı**

Türk Dil Kurumu, “Kamu” kelimesini; “hep, bütün ve bir ülkedeki halkın bütünü” (Türk Dil Kurumu, 2000) olarak tanımlamıştır. Kamu kelimesinin İngilizce karşılığı olan “public” kelimesi; “Halk için, kamuya ait. Herkese ait, genel, umumi. Herkese açık, aleni. Herkesçe bilinen, herkesin bildiği. Devlete ait, ulusal.” (Golden Dictionary, 2011) anlamlarına gelmektedir.

Kamu, bütün insanların engelsiz izinsiz yararlanabildiği, açıkta icra edilen veya sürdürülen şekilde ifade edilebildiği gibi benzer özellikleri veya ortak çıkarları olan kişilerin meydana getirdiği topluluk olarak ifade edilebilmektedir.

Geleneksel açıdan bir tanımlama yapmamız gerekirse; otoriteyi elinde bulunduranları ve belli zümreleri; modern anlamda ise ülke topraklarında yaşayan bütün insanları

ifade etmektedir. Kamu kavramının, aynı zamanda Devlet Erk'ini yani egemenliğini (Şaylan, 1995), resmiyeti ve genelliği ifade ettiği gibi, “özel”in, “gizli”nin ve kapalıının karşıtı anlamında açıklığı, halka aitliği ve görüle bilirligi anlattığı söylenebilir.

Farklı bir değerlendirmeye kamu, ortaya çıkmış bir sorun karşısında kişilerin fikir ve kanaat sahibi olduğu grup veya grupları ifade etmektedir. Bu anlam doğrultusunda kamu unsuru bir grup karşılığı olarak kullanılmaktadır (Kapani, 2001). Kamu unsuru grup anlamından başka iki anlam daha içermektedir. Bunlardan ilki, “alenilik, açıklık” anlamında kullanılan yapılacak işlerin halktan gizlenmeyerek halkın önünde yapılması mecburiyetidir. Diğer anlam ise, belli bir zaman dâhilinde her zaman karar verme durumunda olan bir topluluktur (Unat, 1987).

### **2.1.3. Kamu Yönetimi Kavramı**

Kamu yönetimi, toplumu yöneterek toplumsal yaşamı düzenleyen, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılayan, kamu politikalarının uygulandığı geniş bir sahadır. Bu uygulama sahasında; toplumun her kesimini kapsayan, iç içe geçmiş ve birbirleriyle çok sıkı ilişki içerisinde olan sorunların varlığında işlemeye devam eden idari bir süreç mevcuttur.

Kamu yönetimi, kamu düzeninin sürekliliğini sağlamak, kamunun müşterek gereksinimlerini karşılamak için mal ve hizmetlerin üretilip topluma sunulması ile ilgili bir düzendir (Genç, 1998). Farklı bir açıdan ise; yönetimi elinde bulundurmanın hayata tatbik edilmesidir. Dolayısıyla kamuya dair bütün iş ve işlemlerin olabildiği en yüksek düzeyde halkın istek ve beğenileri ile uyumlu, etkin ve verimli bir biçimde vatandaşlara sağlanmasıdır.

Yaygın manada kamu yönetimi, sistemli toplumlarda kamu kuvvetinin yapılanmasını ve bu yapısal sistemin işleyiş biçimini ifade eder. Yapılan tarif bütün devlet görevlerini ve örgütlerini kapsamaktadır. Farklı bir açıdan baktığımız da, yasama, yargı ve bir bakıma yürütme haricindeki kamusal faaliyetleri ve kurumları kapsar. Bu manadaki kamu yönetimi devletin savunma görevini ve bu maksatla oluşturulan örgütlerini içine almaz (Gözübüyük, 1987).



Türk kamu yönetimi yapısı Fransız kamu yönetimi sisteminden esinlenilerek hayata geçirilmiştir. Türk Kamu Yönetimi'nin idari yapısında güçlü bir merkezi yönetim mevcuttur. Bundan başka, ulus devlet örgütlenmesinin merkezi bürokratik bir yapılanma gerektirmesi nedeniyle; fonksiyonel derinlik kazanan kamu yönetiminin bütün ülkeyi saran bir yönetim ağı meydana getirdiği, bunun sonucunda da; kamu yönetimi teşkilatını, devletin kanuni talep ve emirlerini ülkenin bütününde uygulanmak üzere bütüncül ve yüksek nitelikli bir yapı oluşturmaya zorlandığına dikkat çekilmiştir (Örnek, 1998).

Kamu yönetiminin işlevsel boyutunu, kamu yönetiminin uygulanması sürecinde tatbik edilen kanunlar ve genel kamu politikası kararlarının hayata geçirilmesi oluşturmaktadır. Yapısal boyutunu ise, devletin idari organları oluşturmaktadır. Her devlet kendi ihtiyaçları doğrultusunda idari organlara sahip olmak mecburiyetindedir. İdari organlar, devletin önceden belirlediği hedeflere ulaşabilmek için birer araç vazifesi görmektedir (Eryılmaz, 2010).

Ülkelerin yönetim yapısı ile ilgili olarak son döneme baktığımızda; gelişmiş devletlerde kamu yönetimi düşüncesinde meydana gelen dönüşüm neticesinde, hiyerarşi ve bürokrasinin egemen olduğu sert kamu yönetimi düşüncesi yerine; esnek, sonuç odaklı, halkın istek ve ihtiyaçlarına önem veren, verimlilik ölçütleri doğrultusunda çalışan ve meydana gelen sonuçlardan ötürü yöneticilerin sorumluluk aldığı yeni kamu yönetimi düşüncesinin toplum nezdinde çoğunlukla kabul görmesine neden olmuştur (Zengin & Öztaş 2008).

Son olarak kamu yönetimini şu şekilde tanımlayabiliriz; kamunun gerçekleştirdiği uygulamaların rasyonalist ve bilime dayanacak şekilde sürdürülmesinin usullerini araştırarak, stratejik planlar oluşturmak ve bu çalışmalarını temel unsur olarak kabul edip faaliyete geçirmektir.

#### **2.1.4. Kamu Hizmeti Kavramı**

Kamu Hizmeti, Kamu Yönetiminde önemli bir kavramdır ve kullanımına göre farklı anlamlar ifade edebilmektedir. Kamu hizmeti ara sıra “iş, uğraş, faaliyet” manasında, ara sıra da “kamu kuruluşları” manasında kullanılmaktadır (Gözübüyük & Tan 1998).

Başka bir tanımlamayla; Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından, bunların gözetimi ve denetimi altında genel, kolektif gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için halka sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetlerdir (Onar, 1966). Kamu hizmeti doktrinine göre devletin varolma sebebi, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için gerekli ve faydalı olan teşebbüslere girişmek ve faaliyetleri yerine getirmektir. Bu görüşe göre, Devlet, kamu hizmetleri örgütünün tamamıdır (Eroğlu, 1984). Bu tanımlamalar doğrultusunda, kamu hizmetinin kamu yararı, kamu kurumu, devamlılık ile özel yetki ve usullerle yürütülmek gibi dört unsurunun olduğu kabul edilmektedir.

Konularına göre kamu hizmeti çeşitleri: İdari, İktisadi, Sosyal ve Bilimsel, Teknik ve Kültürel başlıkları etrafında değerlendirilebilir.

İdari Kamu Hizmetleri; Devletin varoluş sebebini meydana getiren ve öteden beri onaylanarak oluşan geleneklere dayalı olarak yürütülmektedir. Bu hizmetlere eğitim, sağlık, güvenlik, bayındırlık hizmetlerini örnek verebiliriz.

İktisadi Kamu Hizmetleri; vatandaşların ve toplumların mali imkânlarının azlığı nedeniyle devletin iktisadi alana katılması sonucu meydana gelmiş ve sosyal devlet düşüncesiyle olgunlaşmış hizmetlerdir.

Sosyal Kamu Hizmetleri; geçmişten günümüze sürdürülen emeklilik ve muhtaçlara yardım gibi çalışmalar ile birlikte sosyal devlet anlayışının olgunlaşması ile çeşitliliği artmış sosyal güvenlik ile ilgili hizmetlerdir.

Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Hizmetleri ise; idarenin çoğunlukla hususi çalışmalarına konu olan bilimsel ve teknik araştırmalar ile sanat ve kültür sahalarına müdahale etmesi ile doğmuş hizmetlerdir. Devlet tiyatroları ve TÜBİTAK bu çeşit hizmetleri veren kuruluşlardandır (İşten, 2007).

Kamu organları eliyle sunulan kamu hizmetlerinin, özel girişim eliyle sunulan hizmetlerden farklı özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler kısaca; kamu hizmetleri üretildiği anda tüketildiğinden depolanması söz konusu değildir. Soyut özellik taşımakta ve performansında meydana gelen farklılıklar ölçülememektedir.

Farklı bir bakış açısına görede; kamu hizmeti kavramının niteliği hakkında tam bir bilgi sahibi olunamadığı yönünde yaygın bir kanaat oluşmuştur. Bu durumu esasen normal karşılamakla birlikte, bu durumun sebebi; kamu hizmeti kavramı geçmişten günümüze değişiklik göstermiş, içinde bulunduğumuz zamanı önemli boyutta

etkilemesine rağmen, kesin olmayan sınırları nedeniyle genel olarak muğlak kalmış bir kavramdır.

### **2.1.5. Kamu Yararı Kavramı**

İdarenin bütün eylem ve işlemlerini kamunun menfaati doğrultusunda gerçekleştirmesi olarak ifade edebileceğimiz kamu yararı kavramı farklı şekillerde tanımlanmakta ve ifade edilmektedir. Ama burada gözden kaçırılmaması gereken husus yasama ve yargı organlarının da faaliyetlerini gerçekleştirirken kamu yararını amaç edinmeleridir.

Kamu yararı; bir bütün olarak devlete ait ve gerçekleştirildiğinde topluma yararı olan hizmetlerin sağlandığı menfaat olarak tanımlanmıştır (Özcan, 1993). Bu tanımlamadan hareketle, gerçekleştirilen bir etkinliğe devlet ya da kamu etkinliği vasfı kazandırdığı söylenebilir. Bu bağlamda, kamu yararının tanımı muhtevası bakımından değil şekilsel olarak yapılmaktadır.

Farklı bir düşünce açısından ise; akla ve mantığa uygun olan üstün nitelikli menfaatleri ifade etmektedir. Bu düşünceye sahip olanlar, kamu yararı ile eşdeğer gördükleri menfaatlerin diğer menfaatlere nazaran daha önemli olduğunu, üstün faydalar sağlayan nitelikleri sebebiyle halk tarafından da talep edildiğini öne sürmektedirler (Yalçındağ, 1996).

Başka bir açıdan ise, kamu yararı; kamu idaresinin hayal ürünü bir kamu yararı düşüncesini halka kabul ettirmek yerine, kurum ve kuruluşları aracılığıyla çıkarlarına ilişkin iradelerini halkın öteki kesimlerine kabul ettirmeye çalışan çeşitli grupların çıkarları arasında denge oluşturmak şeklinde ifade edilmiştir (Avşar, 2000).

Özü itibarıyla; farklı şekillerde sağlanan yararlardan ziyade üstün niteliği olan yararları ifade etmektedir.

Diğer taraftan yapılan bazı değerlendirmelere göre; kamu yararı kavramının tanımlanmasının gereksiz ve yararsız olduğuna değinildikten sonra; bu kavramın asla tanımlanamayacağı ifade edilmekte, zira bu tanımlamanın yapılamamasında ki ana nedenin kavramın bir yanının siyasi diğer yanının ise sosyal muhtevaya sahip olması olarak gösterilmektedir.

### 2.1.6. Halkla İlişkiler Kavramı

Halkla ilişkiler kavramı, “Public Relations” deyiminin karşılığı olarak İngilizceden dilimize geçmiştir (Özdönmez, Aksen & Ekizoğlu 1999). Halkla ilişkiler; çoğu zaman, halkı bilgilendirme, bir örgüte iyi niyet, destek ve saygınlık kazandırma, toplumun aklında örgüt ile ilgili yapıcı bir etki ve imaj oluşturma etkinliğidir.

Halkla ilişkileri meslek olarak ilk uygulayan kişi Ivy Lee'dir. Ivy Lee temel felsefesini kamuoyuna gerçeğin anlatılması üzerine kurmuştur. Lee, 1902-1934 yılları arasında ABD'nin büyük çaplı işletmelerine danışman ve uygulayıcı olarak hizmet vermiş, gerçekleştirdiği işi tanıtım danışmanlığı olarak tanımlarken, 1920'li yılların ortalarından itibaren de halkla ilişkiler kavramını kullanmıştır (Peltekoğlu, 2004).

Bütün toplumlar ortaya çıkan ihtiyaçlarını gidermek ve gelecekte ulaşmak istedikleri amaçlarını hayata geçirmek için bir takım örgütler kurmaktadır. Bu noktada örgüt ile muhatap olduğu veya olacağı kişiler arasında ilişkiyi, iletişimi ve işbirliğini kurup daha sonra oluşan bu yapıya devamlılık kazandırmaya yardımcı olan faaliyete halkla ilişkiler denilmektedir.

Cutlip ve Center, Halkla İlişkileri; örgütün birey ya da gruplarla ilişkileri, bu ilişkilerin niteliği, bu ilişkileri geliştirmek için kullandığı yöntem ve araçlar olarak üç anlamda ele almışlardır. Bernays ise halkla ilişkileri; halka bilgi verilmesi, tutum ve davranışların değiştirilmesi için ikna ve örgüt ile ilgili tutum ve davranışların bütünleştirilmesi olarak tanımlamıştır (Uysal, 1998).

Psikoloji, sosyoloji, antropoloji ve iletişim gibi bilim dalları halkla ilişkiler faaliyetlerinde yoğun olarak kullanılan önemli bilim alanlarıdır. Bu kadar çok sayıda disiplinin bir bütün içinde birleşmesi halkla ilişkiler kavramına iletişim köprüsü görevi gördürmektedir. Çağımızda iletişimin büyük önem kazanması iletişim becerisi kuvvetli, bu alandaki teknolojilerden etkin bir şekilde faydalanan, yaşadığı dönemi doğru ve objektif bir şekilde çözümleyerek bu doğrultuda iletişim stratejileri meydana getirebilen personele olan gereksinimi ortaya çıkarmakta bu gereksinim de halkla ilişkiler kavramının önem derecesini arttırmaktadır.

## 2.2. İdarenin Denetimi

### 2.2.1. İdare Kavramı

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğünde İdare kavramı; "Ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü", "çekip çevirme" şeklinde tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu 2014). İdare kelimesi; genel anlamda belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için uygulanan planlı insani faaliyeti ifade eder (Gözler, 2003). İdare fonksiyonunun temel amacı; kamu yararını hâkim kılmaktır. İdarenin bir diğer amacında; toplumun yaşamını kolaylaştıracak kararlar almak ve bu kararları en iyi şekilde uygulamaktır.

Modern devlet, toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve bunun için de üstün kuvvet ve iradeye başvurulması gereksiniminden doğmuştur. Bireyin ihtiyaçları, insan haklarına gereken değerin verilmesi yolu ile yürütme organı içinde yer alan idare tarafından yerine getirilmektedir (Derdiman, 2003).

İdarenin; kuruluşu, personeli, teşkilatı söz konusuysa organik anlamda idareden, faaliyetleri yani eylem ve işlemleri söz konusuysa fonksiyonel anlamda idareden bahsedilir (Gözler, 2003).

Anayasa'nın 8'inci maddesinde, yürütme organı: "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." şeklinde hüküm altına alınmıştır. Kanun koyucu Anayasa'nın ikinci bölümünde yürütme organını düzenlerken Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve İdare şeklinde üçlü bir ayrıma gitmiştir. Bu sebepten, idare organik olarak yürütme organının içindedir. İdare organı, yürütme erki Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu ile devlet dışında kalan diğer kamu tüzel kişilerini ifade eder (Gözler, 2003).

Fonksiyonel anlamda idare; bütün çağdaş anayasalar, devletin fonksiyonlarını yasama, yürütme ve yargı güçleri olarak üç gruba ayırmıştır. Devlet, yasama fonksiyonuna dayanarak kanun yapmakta, yürütme fonksiyonuna dayanarak kanunları uygulamakta, yargı fonksiyonuna dayanarak uyuşmazlıkları ortadan kaldırmaktadır (Fındıklı & Bilgiç 2006).

İdari fonksiyon, yasama ve yargı fonksiyonları dışında kalan bir devlet fonksiyonudur. İdari fonksiyon temelde yürütme organının fonksiyonu olmakla birlikte onun salt siyasi nitelikli faaliyetleri ile yasama ve yargı fonksiyonları ile olan ilişkileri idari fonksiyonun dışında kabul edilir (Gözler, 2003).

### **2.2.2. Denetim Kavramı**

Denetim, önceden planlanan işlerin kurumun amaçlarına, ilkelerine ve hukuka uygun olarak yürütülmesinin incelenmesidir (Aktan, 1989). Yani, yapılması gereken iş ve işlemlerin mevcut durumda ne ölçüde gerçekleştiğinin sorgulanmasını ifade etmektedir.

Başka bir ifade ile denetim; gerçekleşmiş işlemlerin belirlenmiş kıstaslara uygunluk derecesini araştırmak, ortaya çıkan sonuçları ilgililerine bildirmek için tarafsız bir şekilde delilleri bir araya getirip, sonrasında bu delilleri değerlendiren düzenli bir süreci kapsamaktadır. Denetim, kurumların işlemlerini daha güvenilir ve etkili bir biçimde gerçekleştirebilmek için kullandıkları bir araç vazifesi görmektedir (Sanal, 2002).

Denetimin kökeni çok eski tarihlere dayanmakla birlikte insanların toplum halinde yaşamaya başlaması ile denetim vazgeçilmez bir kavram olarak karşımıza çıkmıştır. Nitekim sanayi devrimiyle birlikte hareketlenen iktisadi yaşam ve bu yaşama kamu otoritesinin farklı mekanizmalarla katılması, kamunun karar ve eylemlerinin denetlenmesine farklı bir bakış kazandırmıştır (Kuluçlu, 2006).

Denetim, kamu hesabına yetki ve kuvvet kullanan, fiil ve işlemlerde bulunan, kamu görevi ifa eden ve kamu hizmeti veren kurumların ve kişilerin farklı bir güç eliyle üst irade ile sınırlandırılabilmesi ya da onaylanabilmesini ifade etmektedir (Avşar, 1999). Demokratik ülkelerde yönetimin bizzat kendisini hukuk kurallarına bağlı kabul etmesi, bu kuralların dışına çıktığında, bir müeyyide ile karşılaşması, "hukuk devleti" olgusunun vazgeçilmez bir ögesi ve doğal bir neticesidir (Gözübüyük, 2003).

Denetim, uygulanması doğru olmayan ve uygulanmasında sakınca bulunan işlerin önüne geçmeyi sağlamaktadır. Ayrıca denetim, amaçların belirlenen doğrultuda gerçekleştirilmesini, etkinlik ve faaliyetlerin onaylanan plan ve projelere, verilen

direktiflere ve tespit edilen normlara uygun bir şekilde sürdürülüp sürdürülmediğinin anlaşılmasına yardımcı olmaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar dışında denetim faaliyeti, salt olarak amirin memura talimat vermesi ve yasalarla sınırları belirlenmiş olan görevlerini yerine getirmek olarak değerlendirilmemelidir. Bu faaliyet, bir kişinin ya da kurumun önceden belirlenmiş amaçlara istenilen süre zarfında ulaşip ulaşmadığının takibi ve belirlenen amaçların dışına çıkma söz konusu ise bu aykırılıkları düzeltme sürecidir.

### **2.2.3. İdarenin Denetlenmesinin Gerekliliği**

Denetim faaliyeti hem kamu kurum ve kuruluşları hem de özel sektör için vazgeçilmez bir gerekliliktir. İdare açısından denetim, onun niteliği ve vatandaşların günlük yaşantısı üzerindeki etkileri nedeniyle büyük önem arz etmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görülen aksaklıklar denetim sırasında ortaya çıkmaktadır. Bunların düzeltilmesi için alınacak önlemler de denetlemenin sonucuna göre belirlenir (Tortop, 1974). Bu bağlamda, denetim faaliyetinin objektif kriterler doğrultusunda gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Çünkü ilgili idarenin hangi konularda sorunlarla karşılaştığı, yaşadığı problemlerin kaynağı ve aksayan yönlerinin doğru bir şekilde tespit edilebilmesi objektif kriterlere dayanılarak yapılan denetim neticesinde mümkün olmaktadır. Bu tespitler sonucunda gerekli çözüm yollarının bir an evvel hayata geçirilmesi de ayrı bir öneme sahiptir.

Kamu hizmetlerinin uygulandığı alan genişledikçe denetime olan ihtiyaç da artmaktadır. İdare, gerek yapısal nedenlerden, gerekse de memurların yaklaşım ve davranışlarından kaynaklı nedenlerden dolayı denetime ihtiyaç duymaktadır. İdarenin yapısal yönünü, devamlı büyüyen, genişleyen, harcamaları artan ve diğerleri ile irtibatsız şubeler oluşturmaktadır. İdarenin ikinci yönünü ise, memurların davranışları oluşturmaktadır. Memurlar, kendilerine kanunlarla tanımlanan otorite sınırlarının dışına çıkmaları ve kendi kişisel değerleri doğrultusunda hizmet sunmaları sebebiyle sıklıkla eleştiriye maruz kalmaktadırlar (Tortop, 1974).

Denetim faaliyetinin idare üzerinde idarenin işlemlerini düzeltmesi açısından doğrudan yaptırım yapma gücü bulunmaktadır. Bu nedenden dolayı idarenin denetlenmesinin çeşitli faydaları vardır:

Bu bağlamda, idarenin anayasaya, kanunlara, yönetmeliklere, tüzüklere ve genelgelere uygun hareket etmesinin sağlanmasında da denetim etkili bir araç olarak kullanılmaktadır (Derdiman, 2004). Bu yönetimin takdir yetkisinin kontrol edilmesi ile ilgilidir. Takdir yetkisinin idari denetim yolları ile yerindelik bakımından sorgulanması sağlanabilmektedir (Derdiman, 2004). İdarenin faaliyetlerinden dolayı verdiği zararlardan doğacak sorumluluğu tazmin ve tespitle, tarafların mağduriyetlerinin giderilmesi sağlanabilmektedir. Kişilerin mağduriyetlerinin giderilmesi için esas olan, zararı hiçbir yargı organına başvurmaya gerek olmadan idarenin tazmin etmesidir (Kestane, 2006). Kamu personelinin yetkilerini kullanırken amaç ve yetki dışına çıkmasının önüne geçmek ve personelin kişisel amaçları doğrultusunda yetkisini kötüye kullanmasına fırsat vermemek denetimin faydaları olarak ifade edilebilir.

Netice itibariyle, kamu yönetiminin doğasından ve içinde barındırdığı insanlardan kaynaklanan sorunların meydana gelmeden çözümlenmesi için gerek anayasal gerekse yasal çerçevede, ilkesel ve temel prensipleri olan, etkin ve çağdaş bir denetime ihtiyaç olduğu yadsınamaz bir gerçekliktir. Bu gerçeklik doğrultusunda idarenin temel düşünce olarak etkin ve verimli bir şekilde denetlenmesi küçük ölçekte vatandaşların büyük ölçekte ise ülkenin menfaatine olan bir gerekliliktir.

#### **2.2.4. İdari Denetim**

Devlet olarak adlandırılan, büyük ve karmaşık yapının var olma sebebi toplumun ortak ihtiyaçlarını giderme, lüzumlu ve yararlı işlerin-faaliyetlerin gerçekleştirilmesidir. Devlet bu faaliyetlerini bünyesindeki organları aracılığı ile yerine getirir. İşte söz konusu faaliyetlerin geçerli olan mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi için idarenin bir bütün olarak hiç bir boşluğa mahal bırakmayacak şekilde denetlenmesi gerekmektedir.

Kamu yönetim mevzuatının sorumlularca eksiksiz olarak uygulanmasını ve izleyip koruma anlamında idarenin denetim organları kanalıyla gerçekleştirilen denetime idari denetim denilmektedir. Yani, idarenin yine idareye bağlı makamlar ve bu makamlara bağlı olarak görev yapan personel tarafından denetlenmesi anlamına gelen idari denetim yürütme organına bağlı olarak faaliyet gösterir.



İdari denetim, idarenin etkinliğini, iyi ve doğru çalışmasını sağlamayı hedef alan bir tür otokontrol sistemidir. Bu denetleme yöntemi, yönetimin, elinde bulunan hukuksal, teknik ve beşeri araçlarla uygun bir şekilde görevlerini yapıp yapmadığını karşılaştırmayı amaç edinir. Bu birincil amaçlar dahilinde idari denetleme; "usule uygunluk", "elverişlilik", "verimlilik ve etkililik" gibi üç ana ilkenin hayata geçmesini hedef edinir (Tortop, 1974).

#### **2.2.4.1. Hiyerarşik Denetim**

Hiyerarşi dilimize Fransızca "hierarchie" kelimesinden geçmiş olup; herkesin yükselerek ilerleyen bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyon manasına gelmektedir (Gözler, 2003). Özü itibariyle kamuda görev yapanların ast-üst şeklinde örgütlenmesine hiyerarşi denir. Hiyerarşik denetim ise, bir kamu tüzel kişiliği içinde görev yapan üst makamların, alt makamların eylem ve işlemlerini gerek yerindelik gerekse de hukukilik yönünden denetlemeleridir (Gözler, 2003).

Farklı bir tanımlamayla hiyerarşik denetim, işlem ve eylemlerin bir kişinin veya grubun düşünceleri doğrultusunda ve keyfiyet arz edecek derecede gerçekleştirilmesinin önüne geçmekte, idarenin faaliyetlerinin belirli ölçülere uygun ve tertipli bir şekilde uygulanmasını temin etmektedir.

Kamu bürokrasisinin herhangi bir kademesinde bulunan görevli, aslarını denetler, üstleri tarafından denetlenir. Bu şekilde kuvvetli bir ast-üst ilişkisinin oluşması sağlanır. Amir, hiyerarşik yetkisini kanun sınırları içinde kullanır, memur da hiyerarşik üstünün kanuni talimatlarına uyar ve böylece kamu hizmetlerinin keyfi ve kişisel görüşlerle yürütülmesinin önüne geçilir (Yustemur, 2005). Üst astın yerini alarak kendisi karar veremez. Buna ek olarak, üst asta emir vererek, hangi doğrultuda karar vermesi gerektiğini iletebilir. Ast, üstün emri yönünde karar alır; fakat üstün verdiği emrin niteliğinin suç teşkil etmemesi, hukuka uygun olması gerekir (Gözübüyük, 1988).

Konuyla ilgili olarak, 1982 Anayasası'nın 137'nci maddesi; Kamu hizmetinde herhangi bir sıfatla görevli olan kişinin, üstünden aldığı emri, mevzuat hükümlerine aykırı gördüğünde, aldığı emri yerine getirmeyerek bu aykırılığı emri verene

ileteceğini, fakat üstü emrinde ısrar ederek emri yazılı olarak tekrarlırsa, emrin yerine getirileceğini; bu durumda emri yerine getirenin sorumluluktan kurtulacağını, bununla birlikte içeriği suç oluşturan emrin, hiçbir şekilde uygulanmayacağını; uygulayan kişinin sorumluluktan kurtulamayacağını düzenlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde gerçekleşmiş askeri darbelerin neticelerinden biri olarak, ülkemiz idari sisteminde gereğinden fazla katı ve musamahasız bir hiyerarşi olgusu hüküm sürmektedir. Hiyerarşi gücü, aynı kamu tüzel kişiliği içinde geçerlidir. Farklı tüzel kişiliğe sahip kurumlara bağlı görevliler arasında hiyerarşi söz konusu değildir (Gözler, 2003). Bu görevliler arasındaki (denetim, kontrol vs.) yetki bir sonraki başlıkta ele alınacaktır. Ayrıca, yargısal ve özerk makamlar üzerinde de Hiyerarşi yetkisinin kullanılması mümkün değildir.

#### **2.2.4.2. Vesayet Denetimi**

Vesayet denetimi, yerinden yönetim organlarının kendilerinden başka, farklı bir idari organ tarafından, kanunların çizdiği çerçevede dahilinde denetlenmesidir. Bu denetim usulü yerinden yönetim kuruluşlarının devletin üniter yapısına zarar vermemesi, ülke çapında sunulan kamu hizmetlerinin ve bu hizmetlerin sürdürülmesinde devletin genel yönetim siyasetine aykırı bir durum oluşmaması için gerekli olan bir denetim yetkisidir.

Ülkemizde kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerinden yönetim prensipleri doğrultusunda yapılanmıştır. Vesayet denetimi, merkezi yönetimin, yetkilerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmesiyle ortaya çıkan bir denetimdir. Devlet, merkezdeki yetkilerinin bir kısmını, taşra teşkilatındaki kurumlara bırakarak ulusal ve genel çıkarların yerinden yönetim kuruluşlarınca korunmasını temin eder.

Bizzat anayasa tarafından öngörölmüş bir yetki olan idari vesayet 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde; Merkezi idarenin mahalli idareler üstünde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak sürdürülmesi, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve mahalli taleplerin giderilmesi amacıyla kanunda belirtilen sınırlar içerisinde vesayet yetkisine haiz olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

İdari vesayet istisnai nitelikte bir yetkidir. Kanunda açıkça belirtilmediği müddetçe merkezi idare, bir yerinden yönetim kuruluşu üzerinde vesayet yetkisini kullanamaz (Gözler, 2003). Vesayet yetkisini kullanmaya mahallin en büyük mülki idare amiri, il ve ilçe idare kurulları, İçişleri Bakanlığı, ilgili bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay ve kanunda alenen belirtilen kuruluşlar yetkili kılınmıştır (Aktan, 1976).

Vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimden ayrı olarak dayanağı kanun olan dolayısıyla sınırları kanunla belirlenen yetkiyi ifade etmektedir. Zaten bu yönünden dolayıda hiyerarşi yetkisinden ayrılmaktadır. Vesayet denetimi yerinden yönetim organlarının kendilerinden başka merkezi bir idari organ eliyle yasaların çizdiği çerçevede dahilinde kontrol edilmesi ve kararlarını geçersiz kılma yetkisini ifade ettiği gibi Devletin bir olması ve genel yararın oluşturulmasını amaç edinerek yerinden yönetim organlarının sağlıklı bir şekilde faaliyetlerini devam ettirmesini temin etmektedir.

#### **2.2.4.3. Teftiş Kurulları Denetimi**

Teftiş kurullarının Türkiye'nin idari teşkilat sistemi içinde önemli bir yerinin olması tarihsel bir geçmişe dayanmaktadır. Osmanlı devletinde II. Mahmut'tan başlayarak idari teşkilat yapısı içinde teftiş organları yer almıştır. Cumhuriyet ilan edildikten sonra da teftiş organlarının varlığı kabul görmüş, bu organlar idarenin vazgeçemediği bir fonksiyonu olarak da kariyer bir yapıya kavuşmuşlardır (Karakulak, 1990).

Teftiş kelimesi ara sıra denetim kelimesi ile aynı anlamda kullanılmasına rağmen, teftiş ile denetim ayrı kavramlardır. Denetim daha ziyade süreklilik arz eden ve şu anda devam eden etkinlik ve örgüt faaliyetleri için söz konusu iken; teftiş daha çok yapılabilecek sonuçlanmış faaliyet ve işler için söz konusudur (Tortop, İspir & Aykaç, 1993). Teftiş faaliyetini yalnızca "hata tespit etme" çalışması olarak görmemek yerinde olacaktır, zira bu değerlendirme çeşitli faktörlerden meydana gelen ve birbirini tamamlayan bir sistemin yalnızca bir bölümüne bakılarak yapılmış, noksan ve yanıltıcı bir bakış açısı olacaktır. Buna ek olarak, mevcut hataları tespit etmeyen teftiş de, teftiş olarak tanımlanamaz.

Teftiş faaliyeti, idarece önceden hedeflenmiş amaçların ya da gerçekleştirilen faaliyetlerin etkin, verimli ve tam olarak belirlenen süre zarfında yapılabileceğini, idarenin hiyerarşi sistemine bağlı kalarak kontrol etmek, yasal

çerçeveye aykırılık oluşturan durumların tespitinde ise müeyyide uygulanmasını kapsamaktadır.

Bununla birlikte, teftişin tek ve nihai amacı sadece hataları bulmak değildir, yapılan verimli çalışma, iyi ve yerinde uygulama örnekleri tespit edilir ve yapılan bu tespitler teftiş neticesinde personel ile ilgili olumlu görüşler verilmesine dayanak oluşturur.

Türkiye'de idarenin denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde Teftiş Kurulları büyük önem arz etmektedir. Yönetim içerisinde gerçekleştirilen teftiş faaliyetinin başta gelen amaçları; gerçekleştirilen faaliyetleri denetlemek ve değerlendirmek, çalışmaların daha verimli bir seviyeye ulaşmasını sağlamak için ilgililere tavsiyelerde bulunmak, kurumlarda çalışan personele, çalışmalarında ve gelişmelerinde rehberlik ederek yardımcı olmaktır. Eğer bu amaçlar doğrultusunda hareket edilmez ise teftiş klasik anlamı içine hapsolür ve verimlilik elde edilemez. Yani, personelin anayasa ve yasalar çerçevesinde hareket edip etmediğini denetleyen, tersine hareket edenlerin tespiti sonucunda cezalandırılmalarından ibaret olan verimsiz bir faaliyet olarak kalır.

Teftiş kurulları bunlara ek olarak, gerçekleşen disipline aykırı ve kanun dışı olayların inceleme ve soruşturmaları da yapmaktadır. Yapılan incelemelerin neticeleri ilgili ve üst makamlara bildirilir (Coşkun, 2002).

Teftiş Kurulları, direkt olarak en üst idareci adına hareket eden, yasalarca kendilerine verilmiş yetkileri kullanan nitelikli insan kaynaklarına sahip birimlerdir. Bakanlık ve tüzel kişiliğe haiz genel müdürlüklerde, bakan ve genel müdürlerin yetkileri başında buldukları idarenin bütününe kapsamaktadır. Üst düzey idarecilerin teşkilat üzerindeki denetimlerini tam anlamıyla yerine getiremeyecekleri düşünüldüğünden en üst amire bağlı teftiş kurulları oluşturulmuştur.

Teftiş kurulları sadece bakana veya genel müdüre hesap verirler. Bu özelliklerinden dolayı da denetledikleri idare karşısında bağımsızlıklarını koruyabilmektedirler. İdareyi denetlemekle görevlendirilen müfettişlerin kendilerine ait yetkileri olmamakla birlikte sadece gözlemedikleri olayları ve tespit ettikleri yanlışları bakana veya genel müdüre rapor etmekle görevlidirler. Müfettişlerin hazırlamış oldukları raporlardan sonuç çıkartarak gereken önlemleri almak veya yaptırımlarda bulunmak üst kademe yöneticisinin önemli bir görevidir (Örnek, 1998).

Kısaca özetlememiz gerekirse, özelde müfettişlerin genelde ise Teftiş Kurullarının görev çerçevesini üç ana konu oluşturmaktadır. Bunlar; teftiş, inceleme/soruşturma ve rehberlik faaliyetleridir. Teftiş ve soruşturma faaliyetlerinin içerik açısından birbirinden çok uzak olduğu söylenemez. Ancak rehberlik faaliyeti başta saydığımız ilk iki faaliyetten kalın hatlarla ayrılan bir görevdir. Teftiş kurulları eliyle yürütülen rehberlik faaliyeti öz olarak; denetlenen kurum ve kuruluşlar ile bu kurum ve kuruluşların personeline yol gösterme, kılavuz olma; bir bütün olarak teftiş edilen birimin problemlerini ortaya çıkararak, bu problemleri sağlıklı bir şekilde çözmelerine yardımcı olarak amaçlarına ulaşmalarına katkı sağlamak olarak ifade edilebilir.

#### **2.2.4.4. İç Denetim**

İç denetim, idarenin kendi kendine yaptığı denetimdir. Yani, idare kendisini yine kendi eliyle denetlemektedir. İç denetim etkinliği, hali hazırda var olan örgüt faaliyetlerinin değerlendirilmesinin bizzat örgüt yapısında görevli olan belli vasıflara sahip uzman kişiler tarafından yapılması ve buna uygun çeşitli çözüm önerilerinin sunularak örgüt yönetimine alacakları kararlarda yardımcı olmakla birlikte, örgüt faaliyetlerine değer katmak ve geliştirmek amacıyla oluşturulmuş bağımsız ve tarafsız danışmanlık faaliyeti olarak da tanımlanabilir.

İç denetim, örgüt faaliyetlerinin ve bu faaliyetleri gerçekleştiren sorumlu personelin, ortaya koydukları işlem ve eylemlerin etkinliğinin ve verimliliğinin yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine, mali ölçülere, muhasebe ilkelerine ve bunlar dışında kalan bütün değerlendirme kıstaslarına uygunluğunu inceledikten sonra elde ettiği bulguları ilgili yöneticilere sunma sürecidir.

İç denetim, idarenin sorumluluklarını etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirmesini ve personele destek olmayı amaçlamaktadır. İç denetim, örgütün üyelerini incelenen çalışmalara dair analizler, değerlendirmeler, düşünceler, tavsiyeler ve bilgilerle donatarak yardım görevini yerine getirir. En elverişli maliyetlerle etkili bir kontrolün sağlanması da iç denetimin amaçları arasında sayılabilir (Özeren, 2000). Bu bağlamda, İç denetim oluşan durumu ortaya çıkaran denetim anlayışından uzaklaşıp önleyici denetim anlayışına doğru ilerlemekte ve uygulamalarını “proaktif” bir

yaklaşım zemininde olgunlaştırmaktadır. Ayrıca İç denetimin yalnızca mali konulara ilişkin olması gerekmez ve denetim sadece olayların parasal değerleri ile ilgili değildir. İç denetimin ana amacı hukuka uygunluğu sağlamaktır.

İç denetim, 5018 sayılı Kanun yönünden; idarenin faaliyetlerine değer yüklemek ve geliştirmek adına kaynakların verimlilik, etkililik ve ekonomiklik kıstaslarına uygun yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla gerçekleştirilen bağımsız, objektif güvence sağlama ve danışmanlık etkinliğidir.

İç denetim, denetim çevresi olarak çok geniş bir alanı ifade etse de temel yapısı, işlevleri ve denetim neticeleri bakımından idarenin üst yönetiminin sınırları ile sınırlı kalmaktadır. Zira iç denetçiler, idarenin kendi içinde görevli alanında uzman kişilerden oluşmakta; bu sebeple iç denetçiler üst yönetimin çizdiği sınırlar dahilinde denetim görevini yerine getirmektedirler.

Muhasebe kanalıyla gerçekleşen yolsuzluklar, muhasebe kayıtlarının doğru ve düzenli bir şekilde tutulması için yapılan dış denetimin yeterli güvenceyi oluşturmadığını ortaya çıkarması üzerine, işletmeler iç denetim birimlerini kurmuşlardır. 1940'lı yıllarla birlikte önem kazanmaya başlayan iç denetim, 1941 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde İç Denetim Enstitüsü'nün (IIA) kurulması ile kurumsal kimliğe kavuşmuştur.

#### **2.2.4.5. Sayıştay**

Parlamentolar, kamu gelirlerinin toplanmasını ve toplanan bu gelirlerin harcanmasını denetlemek amacıyla kurulmuş ancak uzmanlık gerektiren ve çok zaman alan bir etkinlik olan denetim fonksiyonunu zaman geçtikçe gerektiği gibi yerine getirememeye başlamışlardır. Bu sebepten parlamentonun yapması gereken denetimi, parlamento namına ve parlamento yardımı olacak organ eliyle yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç sonucunda da Sayıştaylar kurulmaya başlanmıştır (İnan, 1997).

Sayıştay'ın görevleri 1982 Anayasası'nın 160'ıncı maddesinde düzenlenmiştir. Anılan bu maddeye göre; Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi içerisindeki kamu kurumları ile sosyal güvenlik kurumlarının tüm gelir ve giderleri ile mallarını Meclis namına yasalarla verilen inceleme, denetleme ve sonuca bağlama faaliyetlerini

yapmakla vazifelendirilmiştir. Sayıştay'ın kesin hükümle verdiği kararlar sebebiyle idarî yargıya müracaat edilemez.

Vergi, benzeri malî sorumluluklar ve ödevler ile ilgili olarak Danıştay ile Sayıştay'ın verdiği kararlar arasında çıkan uyuşmazlık durumlarında Danıştay'ın verdiği kararlar kabul edilir.

Yerel yönetimlerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin sonuca bağlanması da Sayıştay eliyle gerçekleşir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982).

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu yürürlüğe girmeden önce ülkemizde yüksek denetim iki kurum eliyle yürütülmekteydi. Söz konusu kanunun 19.12.2010 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanması üzerine; Başbakanlığa bağlı olarak yüksek denetleme faaliyetini gerçekleştiren Yüksek Denetleme Kurulu bütün varlığıyla birlikte Sayıştay Başkanlığına devredilmiş oldu. Yapılan bu değişiklik sonucunda ülkemizde yüksek denetim tek çatı altında birleştirilmiş ve bu alandaki ikilik ortadan kaldırılmıştır.

Sayıştay'ın yönetsel ve yargısal olmak üzere iki ana görevi bulunmaktadır. Sayıştay'ın yönetsel görevleri arasında, bütçenin uygulanmasını denetlemek, kesin hesapları incelemek, oluşturduğu görüşünü Meclis Başkanlığı'na bildirmek ve mali konularda meclise rapor sunmak bulunmaktadır. Yargısal nitelikli görevleri arasında; gelir, gider ve mallara ilişkin işlemlerle ilgili hesapları incelemek ve sorumlular hakkında zimmet veya beraat kararı vermek sayılabilir (Akıncı, 1999). Ayrıca, Sayıştay'ın yargı görevlerini yerine getirerek vermiş olduğu kararlara karşı idari yargı yolu açık değildir.

Bütün bu açıklamaların ifade ettiği temel düşünce, Sayıştay gibi yüksek denetim kurumlarının gerçekleştirdiği denetim faaliyetinin Türkiye'de ve Dünya'da büyük bir öneme sahip olduğudur.

### **2.2.5. Siyasi Denetim**

Hükümet rejimleri nasıl olursa olsun, tüm temsili sistemlerde, meclisin hükümeti denetleme, kanun yapma ve devlet bütçesini onama şeklinde sayabileceğimiz üç ana görevi mevcuttur.

Bu bağlamda, hükümetlerin denetlenmesi çok büyük önem arz etmektedir. Yürütmenin başı olan hükümetin ve dolaylı olarak hükümetin tüm ülke çapına dağılmış idari birimlerinin yasama organı olan parlamento tarafından denetlenmesine siyasi denetim denir.

Türkiye'de, meclisin hükümeti denetleme yöntemleri; soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru olarak 1982 Anayasasında sayılmıştır. Soru, genel görüşme ve meclis araştırması, hükümetin düşmesine neden olmayan yöntemlerdir. Bu sebeple etkileri çok sınırlı kalmaktadır. Meclis soruşturması yolu ise, Başbakanın veya bir bakanın düşmesine imkan vermektedir. Fakat, meclis soruşturması yolu, Başbakan ve bakanların siyasi değil, cezai sorumlulukları ile ilgili olduğundan, meclisin hükümeti siyasal açıdan denetlemesine imkan vermemektedir. Türkiye'de, meclisin, Hükümeti siyasal olarak etkili bir biçimde denetlemesinin ve Hükümetin meclis karşısındaki siyasal sorumluluğunu gerçekleştirmenin tek yolu olarak gensoru görülmektedir (Gözler, 2001). Meclisin gerçekleştirdiği denetimin yanında vatandaşlar da bilgi edinme ve dilekçe hakkı ile direkt olmasa da endirekt yoldan siyasal denetimin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadırlar.

#### **2.2.5.1. Soru**

Yasama organı soru yöntemi ile yürütme organını siyasi açıdan denetleyebilmektedir. Soru; Meclis üyelerinin, belli konular hakkında bilgi almak için bir bakanlığın bütününe veya bir biriminin faaliyetleri hususunda Başbakan ya da bakanlara sözlü veya yazılı soru sormalarıdır.

1982 Anayasası'nın 98/2'nci maddesinde yer verilen soru: "Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan bilgi istemekten ibaret" olarak ifade edilmiştir. Ayrıca İçtüzüğü'nün 96'ncı maddesinde soru; gerekçesiz ve kişisel düşünce önermeksizin; kişilik ve özel hayatla alakalı hususları barındırmayan bir önerge ile Hükümet adına sözlü ya da yazılı olarak cevaplandırması için, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli hususlar hakkında bilgi istemek olarak ifade edilmiştir. Siyasi açıdan herhangi bir zorlayıcılığı bulunmayan sorunun denetim işlevi, siyasi iradeyi itham altında bırakma şeklinde gerçekleşmektedir.



### **2.2.5.2. Meclis Araştırması**

Meclis araştırması, meclis tarafından kendi içerisinde oluşturulan bir komisyon vasıtasıyla, belli bir konu hakkında araştırma yaparak, bilgi edinmesini sağlamak amacıyla Meclisin aktif konuma getirilmesidir.

Meclis araştırması neticesinde, hükümetin kusurlu yönlerinin olduğu sonucuna varılmış ise elde edilen bu sonuca dayanılıp bir gensoru önergesi verilerek, hükümetin siyasal açıdan sorumlu olup olmadığı denetlenebilir. Yoksa meclis araştırması, direkt hükümetin siyasal sorumluluğuna neden olacak bir denetim yöntemi olarak görülmemelidir.

1982 Anayasası'nın 98/3'üncü maddesine göre: "belirli bir konuda bilgi edinmek amacıyla yapılan inceleme" olarak ifade edilmektedir. Genel görüşme açılmasındaki hükümler Meclis araştırması açılmasında da uygulanmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere, hükümet, siyasi parti gurupları ya da en az yirmi milletvekili tarafından, TBMM Başkanlığına sunulacak bir önerge ile Meclis araştırması talep edilebilir.

Meclis Araştırma Komisyonu, kamu kurum ve kuruluşlardan bilgi alır; ihtiyaç duyarsa uzmanların bilgisine müracaat edebilir. Devlet sırrı ve ticari sır meclis araştırması kapsamına dahil değildir (Gözübüyük, 1999a).

### **2.2.5.3. Genel Görüşme**

Genel görüşme, toplumu ve devlet uygulamalarını ilgilendiren belirli bir konunun TBMM Genel Kurulunda milletvekilleri tarafından müzakere edilmesidir.

1982 Anayasası'nın 98/4'üncü maddesi uyarınca: "genel görüşme belirli bir konunun meclis genel kurulunda görüşülmesi" olarak tanımlanmaktadır. Genel görüşme yapılabilmesi için, hükümet, siyasi parti gurupları ya da en az yirmi milletvekili tarafından bir önerge verilmelidir. Genel görüşme yapılıp yapılmamasına TBMM Genel Kurulunda karar verilir. Genel görüşmede yalnız tartışma ile yetinilir, hiçbir karar alınmamaktadır. Bu husus genel görüşmenin sözlü soruya benzeyen fakat gensorudan ayrılan tarafıdır. Bu yönüyle genel görüşme etkinlik düzeyi bakımından

soru ile gensoru arasında yer bulan bir denetim yöntemidir (Özbudun, 2004). Genel görüşmenin sonunda herhangi bir oylama yapılmadığı gibi hükümetin siyasi sorumluluğuna neden olacak bir karar da alınmamaktadır.

#### **2.2.5.4. Gensoru**

Gensoru, Bakanlar Kurulunun, genel siyasetinin gerçekleştirilmesinden ya da bakanların herhangi birinin uygulamalarından kaynaklı siyasi sorumluluklarını ortaya çıkararak, görevlerinden düşmelerini sağlamaya matuf siyasi denetim yollarının en etkili olanıdır.

Özellikle muhalefet partileri tarafından sıkça kullanılan bir denetim aracı olan gensorunun amacı, ilgili bakanın veya Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğunu yerine getirmediğini gerekçe göstererek görevden düşürülmesini sağlamaktır (Atay, 1999).

1982 Anayasası'nın 99'uncu maddesinde yer aldığı şekliyle gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu namına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla gerçekleştirilebilir. Gensoru önergesi verildiği tarihten itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı müzakere edilir. Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşüleceği gün de tayin edilir. Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın düşürülebilmesi, Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur (276 milletvekili); oylama sonucunda sadece güvensizlik oyları sayılır.

Gensoru, kamuoyu oluşmasında etkili bir araç olduğundan, iktidarı tedirgin eden ve düşündüren bir yoldur. Hükümet kendisini meclis önünde aklamakla karşı karşıya kalır. Gensorunun gündeme alınmadığı durumda bile hükümet kamuoyu karşısında en azından kendini savunmak durumunda kalacaktır. Çünkü iktidar partisinin siyasal sorumluluklarının kamuoyunda tartışma konusu olması, idareyi fazlasıyla rahatsız etmektedir (Ergun & Polatoğlu 1988).

### **2.2.5.5. Meclis Soruşturması**

1982 Anayasası'nın 100'üncü maddesi Meclis Soruşturmasını: "Başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar" biçiminde tanımlanmaktadır. 1982 Anayasasında 03.10.2001 tarihinde yapılan değişiklikle Soruşturma önergeleri gizli oya tabi tutulmuştur. Soruşturma açılmasına karar verilirse bu soruşturma on beş kişiden oluşan bir komisyon tarafından yerine getirilir. Yapılan incelemeler sonucunda komisyon tarafından hazırlanan rapor, mecliste görüşülür ve gerek duyulursa, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun karar vermesi durumunda başbakan veya bakanların Yüce Divan'a sevki gerçekleşmektedir.

Anayasanın 113'üncü maddesi gereğince, Yüce Divan'da verilecek karar ne olursa olsun ilgili bakanın Yüce Divan'a sevk kararıyla bakanlığı düşmektedir. Başbakanın Yüce Divan'a sevk edilmesiyle de hükümet istifa etmiş kabul edilir.

### **2.2.6. Kamuoyu Denetimi**

Kamuoyu öz olarak, belirli bir problem karşısında toplumun sahip olduğu görüş, taşıdığı düşüncedir. Kamuoyu denetimi ise, toplumun idarenin eylemlerine veya eylemsizliğine karşı sergilediği tutumun, idareyi etkilemesi ve bunun sonucunda ortaya çıkan denetimdir (Ergun & Polatoğlu 1992).

Etkili ve verimli bir kamuoyu denetimi yapılabilmesi için kamuoyunun uyanık ve basiretli olması gerektiği gibi toplum içindeki örgüt yapılarının da özerk ve özgür olması gerekmektedir. Bu koşulların sağlandığı bir ortamda gerçekleştirilen her türlü faaliyet daha sağlıklı sonuçlar vermektedir.

Ancak, Türkiye gibi merkezi yönetim anlayışını benimsemiş, bunun yanında kapalı bir idari yapıya sahip olan ülkeler de kamuoyu denetimi yeterli düzeyde yapılamamaktadır.

Kamuoyu oluşmasında birçok faktör vardır. Kişilerin karşılaştıkları ilk sosyal çevre olan aile, daha sonra buldukları okul yaşamları, arkadaş çevresi, meslek kuruluşları, üye oldukları sendikalar ve siyasi partiler kamuoyunun oluşmasında

büyük bir etkiye sahiptirler. Ayrıca kamuoyunun oluşmasında ideolojinin, nüfusun, dinin, dilin, hukuki ve siyasi ortamın ve kitle iletişim araçlarının da etkili olduğu bilinen bir gerçektir (Mutlu, 2003).

Çağdaş demokratik yönetim anlayışının en bariz özelliği düşünce özgürlüğüne duydukları saygı ve verdikleri değerdir. Bireyler ya da topluluklar düşüncelerini özgürce dile getirebildikleri bu türden demokratik toplumlarda kamuoyunun idareyi yönlendirici bir etkisi bulunmaktadır. Toplumun değerlendirmeleri faaliyetlerin yürütülmesinde düzenleyici ve hızlandırıcı bir rol oynamaktadır. Aktif olarak kullanılan kitle iletişim araçları yanında gerçekleştirdikleri faaliyet, eylem ve organizasyonlarla toplum üzerinde farkındalık oluşturabilen sivil toplum örgütleri bu etkiyi arttırmaktadır.

### **2.2.7. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**

İdareden kamu hizmeti talebinde bulunan ve bu hizmetlerin mali boyutuna çeşitli yollarla katkı sağlayan vatandaşların, kamu kaynaklarının nerede ve ne şekilde değerlendirildiğini, nasıl kullanıldığını denetlemek en tabii haklarından bir tanesidir. İdarenin toplum tarafından etkili ve verimli bir biçimde denetlenebilmesi için toplumun, doğru ve açık bir biçimde bilgilendirilmesi ve belgelere zorlanmadan ulaşabilmesi arasında sıkı bir bağ mevcuttur.

Demokratik ve şeffaf idarenin önemli unsurları olan eşitlik, tarafsızlık ve şeffaflık unsurları doğrultusunda kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına dair esas ve usulleri düzenlemek amacıyla çıkartılan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Resmi Gazete'de 24.10.2003 tarihinde yayımlanmış, yayım tarihinden altı ay sonra da yürürlük kazanmıştır.

Bahse konu kanun tasarısının genel gerekçesinde; bilgi edinme hakkı demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün şartı olarak sayılmış, vatandaşa ulaşılması daha kolay bir idareyi, halkın denetimini ve şeffaflığı sağlama fonksiyonları ile birlikte toplumun devlete karşı hissettiği kamu güvenini daha üst seviyelere ulaştırmada önemli bir görev üstlenmektedir. Kullanılan bu hak sebebiyle hem toplumun idareyi denetimi kolaylaşmakta hem idarenin demokratik karakterinin güçlendiği vurgulanmaktadır (Türkiye Büyük Millet Meclisi 2014).

Yargı denetimine tabi olmayan idari işlemlerden vatandaşın çalışma yaşamını ve mesleki haysiyetini etkileyecek vasıfta olanlar, devlet sırrı ile ilgili bilgi ve belgeler, devletin ekonomik çıkarlarına dair, istihbarata dair bilgi ve belgeler, yönetsel soruşturma ile ilgili kişilerin özel hayatı, kişilerin ve soruşturmacıların can güvenliğini tehlikeye atacaktır, soruşturmanın güvenliğini etkileyecek bilgiler, açıklanması veya zamanından önce açıklanması soruşturmaya zarar verecek adli soruşturma ve kovuşturmaya dair, özel yaşamın gizliliğine haksız yere karışma, haberleşmenin gizliliğine zarar veren, ticarî sır niteliğindeki bilgi veya belgeler, idarenin, kamuoyunu alakadar etmeyen uygulamaları bilgi edinme hakkı kapsamında değildir. Diğer taraftan, fikir ve sanat eserleri ile ilgili bilgi edinme başvuruları ise ilgili kanun hükümlerine tabidir.

#### **2.2.8. Ombudsmanlık Denetimi**

Tarihsel süreç içerisinde insanlar en önemli ve aciliyet arz eden gereksinimlerini karşılayacak kurumlar ve sistemler oluşturmuşlardır. Özellikle idare ile insan arasında yaşanan sorunlara çözüm bulmak için üzerine düşen görevleri layıkla yerine getiren ve bu güne kadar ki uygulamalarında başarısını kanıtlayan ombudsmanlık sistemi insan istek ve ihtiyaçlarının en adil bir şekilde yerine getirilmesinde büyük bir önem taşımaktadır.

Ombudsman; vekil, delege, avukat yahut başkaları namına iş yapmaya ve onların haklarını korumak için yetkili kılınmış kişiyi veya kurumu ifade etmek için kullanılan bir kelimedir. Ombudsmanlık Kurumu, günümüz dünyasında yaygın bir şekilde faaliyet göstermektedir. İdarenin denetlenmesi yanında, vatandaşların gücü elinde bulunduran idare karşısında korunmasını amaç edinen denetim sistemlerinden bir tanesidir.

Ombudsmanın sorumlu olduğu alanlar genellikle, temel hakların güvence altına alınması ya da idare karşısında zor duruma düşen vatandaşlara yardım etme temeline dayandırılmakta, buradan hareketle; devlet kurumları, mahalli idareler, kamu kurumu niteliğinde olan meslek örgütleri, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu görevi ifa eden benzer kurum ve kuruluşlar ombudsmanın görev kapsamına dahildir.

Ombudsmanlık müessesesi, ilkesel olarak meclis tarafından seçilen-atanan, fakat hükümete ve meclise karşı bağımsız olan, vatandaşların temel insan haklarını bilhassa iyi idare hakkını himaye etmek, geliştirmek ve idareyi toparlamak maksadıyla; meclis, hükümet veya mahalli idarelerce uluslararası, ulusal, bölgesel veya mahalli düzeylerde atanan ve kamu idarelerinin işlem ve eylemlerinden kayba uğrayan veya haksızlığa maruz kalan vatandaşın yapacakları başvuruları kabul edip şikâyet konularını inceleyip soruşturarak idarelere tavsiyelerde bulunan ve kendisini seçen-atayan makama hazırladığı raporları sunan, fakat yargılama, işlemi değiştirme ya da farklı nitelikte bir yaptırım uygulama yetkisi olmayan bağımsız, tarafsız ve güven duyulan bir müessesedir (Şahin, 2010).

Ombudsmanlık kurumunun altı temel alanın düzenlenmesinde, azımsanamayacak ölçüde katkı sağladığı düşünülmektedir. Söz konusu altı temel alan şöyle sıralanabilir:

1. Bireylerin haklarının idare tarafından ihlal edilmemesi için onları korumak,
2. Demokratik yönetimi sağlama ve kötü yönetimi önleme,
3. İdarenin reformları hızlandırmasına yardımcı olma,
4. Parlamentonun gözetim fonksiyonunu destekleme,
5. Halkı ve kamu görevlilerini eğitme,
6. Hükümetle vatandaşlar arasında bağlantı kurma,

Yukarıda sayılan, vatandaş ile idare arasında yaşanan sorunlar ile adaletli ve iyi yönetimi sağlama etrafında toplanan konuların çözüme kavuşturulması, ombudsmanın görev yaptığı ülkenin gelişmişlik seviyesi, demokratikleşme düzeyi ve halkının eğitim seviyesi ile yakından ilgilidir. Gelişimini sağlamış müreffeh bir ülkede görev yapan ombudsmanın, aldığı kararların gerek idare tarafından gereksede vatandaş tarafında benimsenmesi ve uygulama kazanması daha kolay olmakta, bunun aksi olan durumda ise ombudsman tarafında verilen kararların ifade ettiği değer azalmakta ve kuruma olan güven sarsılmaktadır.

### **2.2.9. Uluslararası Denetim**

Özellikle 20'nci Yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan uluslararası siyasi düzen ve uluslararası ekonomik koşullar uluslararası denetim düşüncesini gündeme taşımış ve denetim dünya çapında ele alınan bir kavram haline gelmiştir. Farklı ülkelerin kendi denetim standartlarını hazırlamaları, bununla birlikte Uluslararası Denetim Standartlarının neredeyse bütün ülkelere tanınması ve çağdaş denetim tekniklerinin evrensel düzeyde yaygın duruma gelmesi ile denetim kavramı globalleşmiş, bunun sonucu olarak uluslararası denetim kurumları arasında birlikte çalışma gereksinimi zorumluluk arz etmeye başlamıştır.

İnsan haklarına saygı, demokrasi, terörün sona erdirilmesi, barış ve sosyal adalet gibi uluslararası nitelikteki konular, uluslararası örgütler vasıtasıyla nihai çözüme kavuşturulmaya çalışılmaktadır. Günümüzde bu yöndeki örgütlenmelerin önemi artmakla birlikte; Devletlerin ulusal politikalarına istikamet oluşturmakta ve uluslararası denetimi de beraberinde getirmektedirler. Uluslararası denetim sayesinde ulusal düzeyde sağlanmış olan standartlaşma global düzeyde de gerçekleştirilerek belli ölçüde bütüncül bir bakış açısı yakalanmış olacaktır.

1982 Anayasası'nın 90'ıncı maddesinde ifade edildiği üzere; uluslararası bir antlaşmaya dayanan uygulama antlaşmaları ile yasanın verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik ya da idari antlaşmaların Meclisce uygun bulunma mecburiyeti bulunmamaktadır. Usulüne uygun olarak yürürlük kazanmış milletlerarası antlaşmalar da kanun hükmündedir ve Anayasa'ya aykırılıkları ileri sürülemez.

### **2.2.10. İdarenin Yargısal Denetimi**

Hukuk Devleti, yönetilen konumundaki vatandaşlara hukuk güvencesi sağlayan, hukukun temel ilkelerine ve Anayasa'ya bağlı olan, düzeni korumak ve devamlılığını sağlamak için önceden koyduğu kurallara ilk önce kendisi uyan devlettir (Okur, 2007). Şeklinde öz ama kapsayıcı bir tanımlama yapılabilir.

İdarenin yargısal denetiminin olmadığı ya da bu denetimin etkili bir şekilde kendisinden beklenen denetim fonksiyonunu icra edemediği, bir durumda Hukuk

Devleti ilkesinin anayasal bir kavram olmasının anlamı kalmayacaktır. İdarenin yargısal denetiminin diğer denetim yollarının önünde olmasında, yargısal denetimin bağımsız mahkemeler nezdinde ve bağımsızlığı anayasal olarak güvence altına alınmış hâkim ve savcılar eliyle yürütülmesi, idari uyuşmazlıklarla ilgili olarak verilen kararların yargısal bir karar gücünü taşıması ve bunun doğal sonucu olarak da kararların uygulanması için yargı makamları dışında idari bir makamın onay ya da iznine ihtiyaç duymaması etkili olmuştur. Yargı makamları yürütme ve yasama organları karşısında ne ölçüde bağımsızlığını koruyabilmiş, yargı organı ne kadar iyi teşkilatlandırılıp, ilgili mevzuat ne ölçüde evrensel normlara uygun olarak hazırlanmış ise idarenin yargısal denetimi de o ölçüde sağlıklı işleyecektir.

Bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasında, idari ve siyasal denetimden ziyade yargısal denetimin daha etkin bir yol olduğu söylenebilir. Bunun en somut örneği de; idarenin eylem ve işlemlerine karşı, kişilerin yargı yoluna başvurabilmesidir. Anayasanın ilgili hükmü gereği idarenin bütün eylem ve işlemlerine karşı yargıya başvurulabilir. Devletin üstün gücüyle donatılan kamu idarecilerinin uygulamalarının, eylem ve işlemlerinin hukuki açıdan denetlenmesi ve yönetilenlerin haklarını idare dışında bir mekanizma ile idareye karşı arayabilmelerine olanak verecek yapının hukuk sistemi içinde benimsenerek anayasal ve yasal olarak hayata geçirilmesi gerekmektedir.

İdarenin yargı makamları tarafından denetlenmesinde başlıca iki sistem vardır. İlki, Anglo-Amerikan Devletlerinde uygulanmakta olan ve denetimi genel yargı makamlarına bırakan yargı birliği sistemidir. İkincisi ise, Fransa'da ortaya çıkan ve Kara Avrupası Devletlerine yayılan, Türkiye'de de uygulanmakta olan İdari Yargı sistemidir. Bilineceği üzere yargı birliği sisteminde, sadece bir tane yargı organı vardır ve devletle kişiler arasındaki hukuki uyuşmazlıklar, genel mahkemelerce çözüme kavuşturulur. Diğer Kara Avrupası ülkelerinde ise adli ve idari yargı olmak üzere iki ana yargı kolu bulunmaktadır. Bu ülkelerde ya da bu idari yargı düzeninde İdarenin eylem ve işlemlerinden dolayı zarara uğrayan kişiler, idari yargıya başvurmaktadırlar.

Ülkemiz'de idari yargı, Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, ilk derece mahkemeleri; idare ve vergi mahkemeleri ile Sayıştay, Yüksek Seçim Kurulu olmak üzere faaliyetini sürdürmektedir.



Türkiye'deki idari yargı sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

1. İdari yargı gücünü ve teminatını Anayasa'dan almaktadır.
2. İdari yargı sistemi Danıştay şeklinde düzenlenmiştir. Danıştay yargısal ve idari görevleri bulunan yüksek bir mahkemedir.
3. İdari yargı sisteminde "genel görev" kaidesi uygulanmaktadır. İdarenin eylem ve işlemlerine yönelik idari yargıya başvurulabilir.
4. İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri ilk derece yargı yerleridir. İdari yargı sisteminde Danıştay yüksek mahkeme statüsündedir. İlk derece mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir.
5. İdari yargıda genel görevli mahkeme, idare mahkemeleridir. Danıştay ve vergi mahkemeleri özel görevli yargı yerleridir.
6. İdari yargı alanında faaliyet gösteren iki yüksek mahkeme bulunmaktadır. Anılan mahkemelerden birincisi Danıştay, ikincisi ise Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'dir. Bu Mahkeme, özel görevli bir mahkemedir.

Son olarak idarenin yargı organları tarafında denetlenmesinin esas amacı, idarenin iş ve işlemlerini gerçekleştirirken kanunlarla belirlenen sınırlar içerisinde hareket etmesini temin ederek, idarenin kişi haklarına zarar vermesine engel olmak, bu sayede kişi haklarını Devlet gücünü elinde bulunduran idareye karşı muhafaza altına almaktır.

### **3. OMBUDSMANLIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ, ÖZELLİKLERİ, YETKİLERİ, GÖREVLERİ, UYGULAMALARI, AVRUPA, İSVEÇ, İNGİLTERE VE FRANSA OMBUDSMANI**

#### **3.1. Ombudsman Kavramı**

Ombudsman kavramının bugüne kadar herkes tarafından kabul edilen, net ve kapsayıcı bir tanımı yapılamamıştır. Tek bir tanım yapılamamasının nedeni olarak; Ombudsmanlık müessesesinin, ülkelerin anayasal sistemleri, sosyal ve siyasal yapısı, kültürel ve demografik özellikleri, hukuk ve demokrasi anlayışlarına göre ortaya çıkıp şekillenmiş olması ve ülkelerin bölge ülke ve örgütleriyle olan ilişkileri gösterilebilir. Bunun sonucu olarak da ombudsmanlık kurumları farklı uygulamalarla karşımıza çıkagelmiş ve faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Bütün bu faktörler göz önüne alındığında ombudsman kavramının sözlük anlamı ve kurumun faaliyetleri dikkate alınarak çeşitli tanımlamalar yapılmıştır.

Ombudsmanın varlığından söz edebilmek ve ombudsmanı tanımlayabilmek için üç temel unsur şöyle sıralanabilir;

1. Ombudsmanın yapacağı inceleme idarenin eylem, işlem ve davranışlarıyla ilgilidir.
2. Ombudsman özerk bir yapıya sahiptir.
3. Ombudsmanın kararları hukuken bağlayıcı değildir.

Ombudsman, İsveç dilinde bir kelime olup, "aracı" anlamını taşıyan "ombuds" ile "kişi" anlamını taşıyan "man" kelimelerinin birleşiminden ortaya çıkmıştır. Avukat,

temsilci, sözcü, delege ve koruyucu anlamlarını da kapsamaktadır. Terim olarak ise, yönetim ve vatandaş arasındaki anlaşmazlıkları çözmekle görevli bir çeşit hakem anlamındadır. Ombudsmanı tanımlamamız gerekirse; İdarenin işlem, eylem ve tutumları hakkında hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı gördüğü veya yerinde bulmadığı işlemlerin eski haline getirilmesi veya bu işlem veya eylemlerden kaynaklanan zararların telafisi ve vatandaşlara yönelik yakışık almayan tutumların düzeltilmesi adına idare huzurunda teşebbüsler gerçekleştirmeye ve bağlayıcı nitelik taşımayan kararlar almaya yetkili kılınmış, bağımsız bir müessesedir (Erhürman, 1998).

Daha kapsamlı bir tanımlama yapmamız gerekirse; Ombudsman, parlamentolar tarafından göreve getirilen, fakat hükümete ve meclise karşı bağımsızlığını koruyan, idare tarafından haksızlığa uğrayan kişilerin çoğunlukla hiçbir şarta bağlı kalmaksızın yaptıkları başvurular üzerine harekete geçen, kapsamlı bir araştırma ve soruşturma yetkisine sahip bulunan; idarenin gerçekleştirdiği Hak ve adalete aykırılıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasının önüne geçmek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun işlem ve eylem yapmayı sağlamak, icraî nitelik taşımayan tavsiyelerde bulunmak ve netice itibariyle kamu hizmetlerinin daha iyi bir şekilde sürdürülmesi ve lüzumlu olan reformların gerçekleştirilmesi için tavsiyelerde bulunmak amaçlarını taşıyan bir organdır (Avşar, 1999).

Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman Komitesi tarafından dünyadaki birçok ülkede çeşitli uygulamaların paydaş özellikleri göz önüne alınarak yapılan bütün özellikleri barındıran tanımlamada; Anayasa, yasama organı veya Parlamento tarafından kurulan, yasama organı veya parlamentoya karşı sorumluluğu bulunan, başında yüksek düzeyli, bağımsız bir görevlinin bulunduğu, hükümet kuruluşları, kamu görevlileri ve çalışanları tarafından haksızlığa maruz kalmış kişilerin şikâyeti üzerine ya da kendi inisiyatifini kullanarak harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme veya rapor hazırlama yetkisi olan kurum olarak ifade edilmiştir (Babüroğlu & Hatipoğlu, 1997).

Ombudsman, idarenin karmaşık yapısı ve yavaş işleyen bürokrasisi ile halkın ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamaması halinde vatandaşları korumayı amaç edinmiş bir organ özelliğini taşıdığından, Devlet kurumları ile vatandaşlar arasında ortaya çıkan sorunlar karşısında bir arabulucu fonksiyonu görmektedir. Bu fonksiyonunu geçmişten günümüze uzanan tarihsel yolculuğunda; farklı ülkeler, farklı idari

sistemler ve farklı uygulamalarla en iyi şekilde icra ederek vatandaş ile idare arasında iki ucu birbirine bağlayan, farklı bir ifadeyle vatandaş ile idareyi ortak bir noktada buluşturan sağlam bir köprü görevi görmüştür.

Ombudsman mahkeme, hakim ya da müfettiş değildir. İllada hukukçu olması gerekmez. Ayrıca Ombudsman yargı denetimine de alternatif değildir. Ancak Ombudsmanın kamu yönetimini işleyişini çok iyi bilen ve toplumun güven duyacağı bir kişi olması gerekir. Ombudsmanı, "gözü kulağı halkın üzerinde olan insan" olarak çok kısa ve öz bir şekilde tanımlayan düşünürlerde vardır (Özden, 2005).

Ombudsman kavramı tanımlanırken, her ülke kendi yapısına adapte ettiği bu kurumu kendi dil yapısına uygun farklı şekillerde tanımlamışlardır. İsveç'te "ombudsman", Hollanda'da "ulusal ombudsman", Fransa'da "arabulucu", Kanada'da "vatandaş koruyucu", İspanya'da "halk savunucusu", Avustralya ve Romanya'da "halkın avukatı", Portekiz'de "adalet temsilcisi", İngiltere'de "yönetim için parlamento komiseri", Polonya'da "sivil haklar savunucusu", şeklinde ifade edilmektedir (Tortop, 1998). Ombudsmanın yaygın Türkçe karşılığı olarak; Kamu Denetçisi ifadesi kullanılmaktadır. Ombudsman farklı ülkelerde farklı şekillerde ifade edilmiş olsa da, yaptığı işin özü genel olarak aynıdır.

### **3.2. Ombudsmanlığın Ortaya Çıkış Nedenleri**

Tarihsel sürece bakıldığında, vatandaşların, devletin uygulamalarından, yakındıkları ve bu yakınmaları en iyi ifade edebilecekleri meşru yol ve yöntemleri meydana getirmek için çaba sarf ettikleri bilinen bir gerçektir. Devletlerin büyümesi ve birçok alanda söz sahibi olması bürokrasiyi doğurmuş, vatandaş devlet ilişkilerinde yaşanan ve sürekli artış gösteren karmaşık ilişkiler ağı ile birlikte gün aşırı çok sayıda iş ve işlem yaparak vatandaşın hukukuna tesir eden idarenin, hukuka aykırı olan işlem ve eylemleri sonucunda vatandaşlar bürokrasiyle yüz yüze gelmişlerdir. İşte bu noktada, hak ve özgürlükleri koruyabilmek için direkt, esnek, hızlı ve maliyetsiz ulusal ya da uluslararası yeni denetim kurumlarına ihtiyaç duyulduğundan, Ombudsman ve benzeri kurumlar devletlerin idari yapılarında yer almaya başlamışlardır.

Devletler fonksiyonel olarak üç Erk'ten oluşmaktadır. Devletin bu üç temel organı; yasama, yürütme ve yargı olarak şekillenmiş ve kendilerine yasalar çerçevesinde verilen görevleri yerine getirmişlerdir. Vatandaşlar karşılaştıkları sorunlara oluşan bu yapı içerisinde çözüm bulmaya çalışmış, ancak gerek işlemleri gerçekleştiren kurum gerekse de işlemin doğruluğunu ve uygunluğunu denetleyen kurumun, deyim yerinde ise aynı taraf olarak görülmeye başlanması neticesinde, vatandaşların hak ve hukukunu daha özgür bir şekilde koruyacak bağımsız bir sisteme ihtiyaç duyulmuştur.

İdarenin, işlem ve eylemleri ile bu işlem ve eylemleri gerçekleştiren idari personel farklı biçimlerde denetlenmektedir. Bahse konu denetlemeler genellikle kamuoyu, parlamento ve yargı denetimi ile iç denetim gibi farklı kanallarla gerçekleştirilir. Fakat bu denetim yollarının her birinin çeşitli sakınca ve eksiklikleri olduğundan vatandaş için bir güvence olmaktan çıkmışlardır. Bunun sonucunda klasik denetim yöntemlerinin yeterli olmadığı görülmüş ve çabuk, etkin maliyetsiz, vatandaşın güvenebileceği ve idari işlemlerin yerindeliğini de denetleyebilecek yeni denetim yöntemleri araştırılmıştır. İnsan hak ve özgürlüklerinin sağlanması için hukuki ve adil olması, tarafsız ve bağımsızlığı ilke edinmesi, idare ve vatandaş üzerinde olumlu psikolojik etkiler oluşturması gibi özellikler Ombudsmanlık sisteminin ortaya çıkmasında önemli rol oynamıştır.

### **3.3. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi**

Ombudsmanlık kurumunun anayasal olarak İsveç'te ortaya çıktığı genel kabul görmüş bir görüş olsa da, tarihsel bağlamda ombudsmanlığın kökeni incelendiğinde, birçok devletin kendi idari yapısı veya hukuk sistemi içerisinde, tam anlamıyla ombudsmanlık kurumunu karşılamasa da benzer fonksiyonları yerine getiren organlarının olduğu görülmektedir.

Buradan hareketle, Ombudsmanlık kurumunun köklerinin, Roma İmparatorluğu döneminde vatandaşları Plebi Senatosu'nun yetki tecavüzlerinden koruyan Halk Tribünlerine, Çin'de M.Ö. 206 - M.S. 220 tarihleri arasında hakimiyetini sürdürmüş Han Hanedanlığı döneminde faaliyet göstermiş Yuan Kontrol Kurumu'na ve

Amerika'da 17'nci yüzyılda kolonilerde görev yapmış censors kurumuna dayandırıldığı görülmektedir (Altuğ, 2002).

Bununla birlikte bazı araştırmacılar, İslam Devletinin İkinci Halifesi Hz. Ömer'in (634-644) halkın ırk, cinsiyet ve din ayırımı yapılmadan başvuru yapabileceği, çarşı ve panayırılarda gezerek halkın yönetim hakkındaki şikayetlerini dinleyen, idari kuruluşları halkın bu şikayetleri doğrultusunda denetleyen ve idarecilerin görevlerini adaletli bir şekilde yerine getirip getirmediğini inceleyen, bir idari denetim organı olarak kurduğu Muhtesip kurumunu ve Emevi, Abbasi, Memlük ve Selçuklu'da Dar'ül Adl (Adalet Evi) ile Divanı Mezalim (Haksızlıklar Divanı) adı altında faaliyet gösteren kurumları da ombudsmanlık benzeri kurumlar olarak görmekteyiz.

Osmanlı Devleti ile İsveç Devletinin tarih sahnesinde karşılaşmaları Ombudsmanlık kurumunun doğuşuna zemin hazırlamıştır. İsveç Kralı 12'nci Charles'in (Şarl), Poltava Savaşı'nda (1709) birlikleri Rusya Devleti karşısında yenilgiye uğrayınca, yanında bulunan kalabalık bir grup ile birlikte III. Ahmet'in padişah olduğu dönemde Osmanlı İmparatorluğuna iltica etmiştir. İsveç Kralı, Bender ve Dimetoka toplam beş buçuk yıl Osmanlı topraklarında misafir/sığınmacı gibi ikamet etmiştir. Kral, bu ikameti döneminde Osmanlı Devlet ve toplum hayatı yanında daha önce kurulmuş Türk ve İslam Devletlerini detaylı araştırma imkânı yakalamıştır. Kadı, Kazasker, Divan-ı Hümayun, Divan-ı Mezalim, Muhtesip, Ahilik ve benzeri görevler üstlenen kurul ve görevlilerin, Devlet görevlileri ile ilgili şikâyet ve sızlanmaları inceleyerek adil ve ivedilikle sonuca ulaştırmalarından çok etkilenmiştir. Bunun en açık göstergesi de; Paris Yerel Yönetim Kamu Denetçisinin, yıllık raporunun Kamu Denetçisinin tanımına ayırdığı bölümünde, ombudsmanlık kurumunun 18'inci yüzyılın ilk yıllarında İsveç'te ortaya çıktığını, fakat İsveç Kralı'nın bu konuda Osmanlı İmparatorluğu'ndan esinlendiğini ifade etmiştir (Özden & Gündoğdu 2000).

İsveç Kralı On İkinci Şarl, Osmanlı topraklarında kaldığı süre zarfında ülkesine dönemediğinden, ülkesinin idaresinde boşluklar oluşmuş, ülkede düzensizlik ve karmaşa hâkim olmaya başlamıştır. Oluşan bu durum nedeniyle Kral, Osmanlı Devlet ve toplum yapısı hakkında yaptığı incelemelerinde etkisi ile bir ferman yayımlayarak İsveç'te bir ombudsman bürosu kurduğunu. Bu büronun amacı, ülkede yasaların uygulanması ile memurların yükümlülüklerini yerine getirmesini gözetmektir (Pickl, 1986). Bu büronun başına, güvendiği bir kişiyi Högste Ombudsmannen (Yüksek Vekil) olarak atamıştır. Bu şekilde ortaya çıkmış olan

vekil, bildiğimiz ombudsman kurumundan farklı olarak sadece Kral'a hizmet eden ve onun temsilcisi sıfatıyla kamu düzeni için çalışan bir kurumdur (Akıncı, 1999). Bu kuruma daha sonraları "Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu" denilecektir (Pickl, 1986).

Ombudsmanlık kurumunun kuruluş yılı olarak, kurumun ilk kez İsveç Anayasası'nda yer almasından dolayı 1809 yılı kabul edilmiştir. Daha sonra Finlandiya'da 1919'da gerçekleştirilen anayasa değişikliği ile ombudsmanlık kurumu bu ülkenin de yönetim sistemine girmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra artan insan hakları, özgürlük, adalet ve eşitlik söylemlerinden etkilenen çok sayıda ülkede de ombudsmanlık kurumu vücut bulmuştur.

Prof. Stephan Hurwitz'in meşhur nutkunda (1949); Danimarka'nın kendi geleneklerine uyum sağlayabilecek İsveç Ombudsmanını incelemesi gerektiğini ifade etmiştir. Kamuoyu ve bürokrasi çevrelerindeki tartışmalar neticesinde, 1953'te "Sivil ve Askeri Konular İçin Parlamento Komiserliği" anayasada yer aldı ve Hurwitz 1954'te ilk parlamento komiseri olarak atanmıştır (Chapman, 1970). 1952'de Norveç, 1962 Yeni Zelanda'da ombudsmanlık kurumunun kurulması, bu kurumun yaygınlaşmasında ve İngilizce konuşan ülkelerde kurulmasında öncülük etmiştir (Sezen, 2001). Ombudsmanlık kurumunun büyük bir yüzölçümüne sahip ve kalabalık bir nüfusu olan İngiltere'de "Yönetim İçin Parlamento Komiseri" adıyla 1967 yılında hayat bulması ayrı bir öneme sahiptir.

Fransa'da 1968'li yıllarda gerçekleşen siyasal ve sosyal olayların ardından devlete duyulan güvenin eksilmesi ve idari yargıya yönelik yapılan eleştirilerin çoğalması, ombudsmanlık düşüncesinin yaygınlaşmasını hızlandırmıştır. Ombudsmanlık kurumunu Fransa'da ilk dile getiren Cumhuriyet Parti Genel Sekreteri Michael Poniatowski olmuştur. Ombudsmanlık sisteminin 1973'de idari yargı ekolünün vatanı olarak görülen Fransa'da uygulanmaya başlanması, Ombudsmanlığın uluslararası uygulanabilirlik vasfını ortaya koyması bakımından büyük önem ifade etmektedir. Ayrıca ombudsmanlık kurumu 1976'da Portekiz ve Avusturya'da, 1981'de İspanya ve Hollanda'da hayata geçirilerek Avrupa'da yaygınlaşmaya devam etmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde ise ombudsmanlık kurumu ulusal düzeyde olmasa da eyaletler düzeyinde kurulmuştur. 1971 yılında Nebraska'da, 1974 yılında New Jersey, 1975 yılında Alaska ve 1980 yılında Florida gibi eyaletlerle, 1974 yılında

Atlanta ve Detroit, 1975 yılında Berkeley ve 1979 yılında New York City takip etmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun tarihi gelişimine bakıldığında, ülke düzeyinde kurumsallaşmış ve faaliyetlerini bulunduğu ülke sınırları içerisinde gerçekleştirdiği görülmektedir. Küreselleşen dünya ile birlikte uluslararası alanda faaliyet gösterecek bir ombudsmanlık kurumuna ihtiyaç duyulması üzerine, 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşmasıyla, demokratikleşme hedeflerine ulaşma ve vatandaşların kurumlara duyduğu güveni arttırmak için Avrupa Ombudsmanı oluşturulmuştur.

Ombudsmanlık kurumu kişiler ve kamu kurum ve kuruluşları arasındaki problemlerin en az zamanda çözümlenmesi veya çözümlenmesine katkı sağlamak için meydana getirilmiştir. Ombudsmanlık kurumu günümüzde dünyanın, altı kıtasında başta Avrupa ülkeleri gelmek üzere dünya üzerinde 150'ye yakın ülkede muvaffakiyet gösterdiğinden her geçen gün önemi artmaktadır.

### **3.4. Ombudsmanın Özellikleri**

Ombudsmanlık kavramı, ilk doğuşundan günümüze ele alındığında, devletlerin kendilerine özgü, sosyal ve politik yapıları, hukuksal sistemleri, kültürel ve demografik özellikleri göz önünde bulundurarak ombudsmanlık kurumunu kendi sistemlerine adapte ettiği, bunun sonucu olarak da hukuk devletinin güçlendiği ve demokratikleşmenin daha hızlı gerçekleştiği görülmüştür.

Ombudsman, yasama organı namına idareyi objektif kriterler ışığında denetlemektedir. Ombudsman tarafsız ve bağımsız bir kamu görevlisidir. Hiçbir kişi, kurum veya organdan emir almaz, kendisine kolayca başvurulabilen ve vatandaşın hizmetinde olan bir kurumdur. Etkili bir inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmakla birlikte; kamu kurumları ve görevlileri ile ilgili herhangi bir bağlayıcı karar verme, idari işlemleri iptal etme, kamu kurumlarına emir verme yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum ombudsmanlık sisteminin doğasından kaynaklanmaktadır.



Ombudsman olarak görevlendirilecek kişinin, devletin çeşitli üst düzey kademelerinde görev yapmış ve idareci konumunda bulunmuş kişilerden seçilmesi daha uygun ve yerinde olacaktır. Ayrıca bu kişinin, her durum karşısında tarafsız olma iradesini gösterebilecek, kişisel menfaatlerini görevinin üstünde görmeyen, çevresinde dürüstlüğü ile bilinen ve hukuki konularda bilgi birikimi olan bir kişi olmasında fayda vardır. Çünkü ombudsmanın üstleneceği görev itibarıyla bu nitelikler olmasa olmaz olarak görülmektedir.

### **3.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık**

Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız bir kişi/kurum olması, ombudsmanlığın olmazsa olmaz şartıdır. İnsan hakları ve onurunu korumayı mühim bir prensip olarak gören demokrasi bakımından, devletin ve bürokratların faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu sağlamaya çalışan anayasacılık bakımından da ombudsmanlığın bu niteliği büyük önem taşımaktadır (Özden, 2010).

Ombudsmanlık kurumunun bağımsız ve tarafsız olabilmesi için, bu durumun anayasal ve yasal metinlerle belirlenmesi, kurumun başındaki kişilerin atanması ve görevden alınmasının nitelikli çoğunlukla gerçekleşmesi ve ombudsmanın Meclis dâhil hiç bir kuruma karşı bağımlı bulunmaması; serbest hareket edebilme, herhangi bir yerden icazet almadan işlemler yapabilmesi hukuksal ve toplumsal güvencelerle sağlanmalıdır. Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayacak diğer bir yol, görev süresinin iktidarın görev süresinden ayrı olarak daha uzun belirlenmesi ve bir daha seçimine olanak sağlanmamasıdır.

Ombudsman, görevi gereği yaptığı işlemlerle iktidarın siyasi tercihleri sonucu ortaya çıkan idari iş ve işlemlere müdahale etmek zorunda kalabilmektedir. Bu açıdan, ombudsmanlık görevini yerine getiren kişi ya da kişilerin tek bir siyasi yapı tarafından belirlenmemesi, Ombudsmanlık kurumuna baskı yapılmaması ve görevde kalma güvencesi önem taşımaktadır. Bu güvence, kuruma anayasal bir statü tanınması veya yasama organının çıkaracağı yasalarla sağlanabilir.

Yukarıda yapılan değerlendirmelerin ışığında; İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç ve benzeri ülkelerde meclis tarafından nitelikli çoğunlukla seçilen veya atanan ombudsmanın, İngiltere'deki gibi Kraliçe tarafından atanan ve Fransa'daki gibi

hükümet tarafından atanan ombudsmanlara nazaran daha bağımsız ve daha tarafsız olduğu değerlendirilebilir. Çünkü yapılan işin öneminden dolayı bir kişiye ya da bir gruba ne kadar az bağlı kalınabilirse, bağımsızlık ve tarafsızlık o oranda fazla sağlanmış olur.

### **3.4.2. Araştırma ve İnceleme Yetkisi**

Ombudsmana, kendisine verilen görevleri en etkin ve en verimli olacak şekilde yerine getirebilmesi için çok geniş yetkiler verilmiştir. Ombudsman, kendisine yapılan şikâyet nedeniyle ya da herhangi bir sızlanma olmadan resen veya aldığı bir haber dolayısıyla araştırma, inceleme veya denetleme yapmaya başlayabilir. Ombudsmanın konuyla ilgili olan bütün dosyalara ulaşabilme, idarecilerin bilgisine başvurabilme, ihtiyaç duyduğunda ilgili üniteleri denetleyebilme yetkileri vardır. Bu geniş yetki yelpazesi ombudsmanı idarenin merkezine ulaştırarak gerçeği tam ve eksiksiz bir şekilde meydana çıkarmasına ve normal bir vatandaşın, hatta üst düzey bürokratların bile sahip olmadığı, idari işlemlerin gerçek bileşenlerini öğrenmesine imkân sağlamaktadır.

Genel olarak ombudsman, şikâyet konularını incelerken adalet ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde işlemlerini gerçekleştirir. Kendisine verilen görevlerde, öncelikle idarenin işlem ve eylemlerinin doğru olup olmadığını, yasalara, anayasaya ve uluslararası anlaşmalara uyumlu olup olmadığını inceler. İncelemelerinin neticesinde emretmez, ikna etme, inandırma temeldir. Genel öğütler, tavsiyeler yapar. Bu konulara parlamentoya ileteceği yıllık raporda da değinir (Tortop, 1998).

### **3.4.3. Ulaşma Kolaylığı**

Ombudsmanlık kurumunu benzer denetim sistemlerinden ayrıcalıklı yapan temel özelliklerinden biri de vatandaşın ombudsmana ücretsiz, hızlı ve rahat bir biçimde ulaşabilmesidir. Ekonomik ve eğitim seviyesi her ne olursa olsun hiçbir kişi ombudsmana ulaşma yolunda zorluk çekmemeli, herhangi bir engelle de karşı karşıya kalmamalıdır. Tek bir aracı dahi olmaksızın ombudsmana direkt başvurabilme imkanının oluşturulması, başvuran kişilerden herhangi bir ücret talep

edilmemesi ombudsmana ulaşmada büyük kolaylık sağlayabilir (Akıncı 1999). Ombudsmana başvurmak için avukat tutmaya gerek yoktur, kompleks bir yöntem aranmaz, vatandaşın Őikayetin sebebini ve ilgili belgeleri e-posta yoluyla, telefonla ya da postayla bildirmesi kafidir (Fendoğlu, 2011).

İskandinav ũlkelerinde sözlü yapılan başvuru bile ombudsmanın harekete geçmesi için yeterlidir. Benzer bir Şekilde Avusturya'da her vatandaş ombudsman bürosuna bir telefon ederek sözlü olarak Őikayetini dile getirebilmektedir. Ancak Fransız sisteminde, doğrudan Ombudsmana başvurulamaz, başvurmadan önce ilgili idare birimine başvurulmuş; normal yollar tüketilmiş, tatmin edici bir sonuç alınamamış olması gereklidir. İngiltere'de de buna benzer bir sistem işlemektedir. Bu tür sistemler ombudsmana yapılacak olan gereksiz başvuruların önüne geçmek için tercih edilmektedir. Fakat bu durum ombudsmanın temel özelliklerinden biri olan ulaşılabilirliğine zarar vermekle birlikte, işlevini tam anlamıyla yerine getirmesini zorlaştırmaktadır. Başvuru hangi yöntemle yapılırsa yapılsın, buradaki temel amaç vatandaşın Őikayetlerinin bir an evvel ombudsmana ulaşmasıdır.

#### **3.4.4. Kararlarının Hukuken Bağlayıcı Olmaması**

Ombudsmanlık müessesesi, bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak kapsamlı inceleme, araştırma ve denetleme yetkilerine sahip olmasına rağmen kamusal eleştiri ve ikna dışında bağlayıcı yetkilere sahip değildir. Ombudsmanın, Şikayeti bütün yönleri ile incelemesine, gerçek durumu tespit etmesine, ulaştığı sonuçları, görüşlerini ve eleştirilerini idareye bildirmesine karşın; idareden tutumunu veya davranışlarını değiştirmesini isteyememekte, aldığı kararlar hukuken herhangi bir bağlayıcılık içermemektedir. Zaten ombudsmanın verdiği kararların kesin bir bağlayıcılısı söz konusu olsaydı; ombudsman ile yargı arasında önüne geçilemeyecek derecede büyük uyuşmazlıkların çıkmasına zemin hazırlanmış olurdu.

Ombudsmanın yargı üzerinde denetim yetkisi bulunmayıp, yetkisi yalnızca “araştırma” ile sınırlıdır. Fakat, hukuka uygunsuzluk, adaletsizlik ve haksızlığı araştırıp bulma ve çözüm önerme yetkisine sahiptir (Özden-Gündoğan, 2000). Ombudsmanın verdiği kararların uygulamaya ne kadar etki ettiğini Eva Letowska tarafından yapılan “bekçi köpeği” benzetmesinden anlayabiliriz. Letowska'nin;

“Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir fakat ısırılmaz” şeklindeki ifadesinden söz konusu kararların bağlayıcılığının olmadığı net bir şekilde ifade edilmektedir (Erhürman, 1998). Ancak bu benzetmeden kararlarının hiç bir etkisinin olmadığı anlamı çıkarılmaması gerektiği gibi esasen böyle bir durumda söz konusu değildir.

### **3.5. Ombudsmannın Yetkileri**

Ombudsmannın diğer özelliklerinde de olduğu gibi yetkilerinin belirlenmesi hususunda da, faaliyet gösterdiği ülkeden ülkeye farklılıklar görülmektedir. İskandinav ülkeleri ombudsmannın yetkilerini mümkün olduğu kadar kapsamlı tutarken bazı ülkelerde de daha dar tutmuşlardır.

Ombudsman oldukça geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisine sahiptir. Yapacağı araştırma ve soruşturmalarda idarede bulunan her türlü bilgiye kolaylıkla ulaşabilme imkanına sahiptir. Bu noktada sınırı ulusal güvenlik ve dış ilişkilere ilişkin bilgi ve belgeler oluşturmaktadır. Kamu kurumları ve kamu görevlileri ile ilgili hiç bir bağlayıcı karar almaz, idari işlemleri iptal ettiremez, kamu kurumlarına emir ve talimat veremez. Bu sebeplerden dolayı ombudsmannın kararlarının kamu kurumları ile ilgili cezai ve idari müeyyidesi bulunmamaktadır.

Ombudsmannın en etkili yetkisi, kamu idaresinin yanlış ve hatalarını kamuoyuna duyurabilmesidir. Ombudsmannın, gerekli gördüğü durumda, hak ve özgürlük ihlallerine karşı kamuoyu oluşturma gücü bulunmaktadır. Ombudsman kamu idaresinin olumsuzluklarını araştırmaları sonucu tespit ederek neticelerini kamuoyuna duyurma sureti ile vatandaşın idare üzerindeki demokratik denetimini gerçekleştirmektedir (Temizel, 1997).

Ayrıca, ombudsmannın araştırma ve soruşturma yetkileri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Bereket & Demirkol, 1996).

1. Ombudsman resen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapabilmektedir,
2. Ombudsmana yasaya uygunluk denetimi dışında yerindelik denetimi yetkisi de verilmektedir,

3. Ombudsmanlar bazı ülkelerde, askeri kışlaları denetleme yetkisine de sahiptir. Böylece üstlerinden korkma nedeniyle şikayette bulunamayan erler de ombudsmana şikayetlerini iletebilmektedirler,
4. Soruşturma sırasında her türlü belgeleri isteme, ilgilileri sorguya çekme yetkisine sahiptir,
5. Her türlü incelemenin yapılabilmesi için Danıştay, Sayıştay ve Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahiptir.
6. İdari birimlerin kamu yararına hareket edip etmediklerini denetleme yetkisi de vardır.

### **3.6. Ombudsmannın Görevleri**

Ombudsmannın görevi ve bu görevi gereği üstlendiği sorumluluklar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde Ombudsman ulusal düzeyde görev yaparken bazı ülkelerde ise bölgesel ya da yerel düzeyde görevlendirilmiştir. Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğu görevini üstlenen ombudsman, vatandaşla idare arasında bir taraf değildir. Ombudsmannın görevi öz olarak; İdare ile vatandaş arasındaki münasebet sonucunda meydana gelen sorunlarla ilgilenmekte; yapılan şikâyetleri kabul ederek lüzumlu incelemeleri yaparak sonuca ulaşmaya çalışmaktadır. Ombudsman gerektiğinde idarenin haklılığını ortaya koymakta ve bunu vatandaşa açıklamaktadır. Uygulamaları sonucunda adaletin, doğrunun ve hukukun gerçekleşmesini sağlayarak vatandaşla devlet arasında güven ilişkisini güçlendirmektedir. Ayrıca idarenin daha şeffaf olmasına da yardımcı olmaktadır.

Ombudsmannın görev alanını belirleyen iki farklı yaklaşım vardır. Birincisi, işlem veya eylemin, hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, niteliğini esas almayı gerektiren işlevsel yaklaşım; ikincisi ise, işlemi veya eylemi gerçekleştiren organın idare içinde yer alıp almadığı anlayışını esas almayı gerektiren organik yaklaşımdır (Erhürman, 2001).

Ombudsmannın görev alanı bulunduğu ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte olup, görev çerçevesi bazı ülkelerde çok geniş belirlenirken bazı ülkelerde de çok dar tutulmuştur. Ombudsmannın görevi İsveç'te, insan hak ve özgürlüklerinin savunulması

şeklinde tayin edilmişken, İngiltere'de bu görev vatandaşın gerekli vasıflara sahip olmayan idareye karşı korunması, Fransa'da ise, vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ile idari işlemlerde adaletin temin edilmesi olarak ortaya çıkmaktadır (Temizel, 1997).

Genel olarak ombudsmanlığın dünyadaki uygulamalarına baktığımızda; özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama ve yargı organlarının işlemleri görev alanına dâhil değildir. Ombudsmanın görev alanı bulunduğu ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, genel bir çerçeve çizdiğimizde ombudsmanın aşağıda sayılan görevleri yerine getirdiğini görmekteyiz.

1. Kişilerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması,
2. Kişilerin Kötü İdareye Karşı Korunması,
3. Kişiler İle İdare Arasındaki İlişkilerde Hakkaniyetin Sağlanması,
4. Kişiler İle İdare Arasındaki İlişkileri İyileştirme,
5. İdari Yargının Yükünü Azaltma,

### **3.6.1. Kişilerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması**

Geçmişten günümüze devlet anlayışında meydana gelen köklü değişimler nedeniyle devletin artan görev, yetki ve sorumlulukları karmaşık bürokrasiyi de beraberinde getirmiştir. Oluşan bu bürokrasi yapısıyla vatandaşın karşısına çıkan idare, kişi hak ve özgürlüklerine cevap veremez duruma gelmiştir. Ombudsman hak ve özgürlüklerin korunması hususunda kendisine gelen şikâyetler üzerine veya resen harekete geçerek idarenin haksız eylemlerinden zarar gören vatandaşların sorunlarına çözüm bulmaya çalışmaktadır.

Ombudsman anayasa ve yasaların bireylere tanıdığı hak ve özgürlükleri parlamento adına korumaya çalışır. Örneğin; haberleşme hürriyeti, seyahat hürriyeti, adil yargılanma hakkı, din ve vicdan hürriyeti, öğrenim hürriyeti vb. gibi hak ve özgürlükler sık sık idarece ihlal edilen temel insanlık değerleri olduğundan Ombudsman, bunların üzerinde etkili bir koruma sağlama görevi üstlenmektedir (Akıncı, 1999). Hak ve özgürlüklerin korunması genellikle İsveç, Danimarka, Norveç gibi İskandinav Ombudsmanlarının görev alanını oluşturmaktadır (Temizel, 1997).

### 3.6.2. Kişilerin Kötü İdareye Karşı Korunması

Ombudsmanın görevlerinden bir tanesi de; vatandaşların kötü idareye karşı korunmasıdır. Ombudsman, genel olarak idarenin yoğun zorlamasına maruz kalan vatandaşların, haklarını daha basit yöntemlerle aramasına imkan veren bir kurumdur. Kötü yönetim nedeniyle oluşan birtakım haksızlıklar sonucunda vatandaşların mağdur olması, vatandaşın hakkını koruyacak güvenilir bir kurumun olmaması, her daim sorun olmuştur. Bu durumda kötü yönetim lafzından genel olarak; önyargılı davranmak, görevi ihmal, liyakatsizlik, rüşvet, zimmet, irtikâp, keyfi tutum ve davranışlar anlaşılabilir.

Kişilerin kötü yönetime karşı korunabilmesi için oluşturulmuş ombudsman kurumunun en büyük örnekleri arasında İngiltere Ombudsmanı gelmektedir. Ayrıca Kuzey İrlanda Şikâyetleri İnceleme Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı (İngiltere, İskoçya, Galler), Yerel İdare Ombudsmanı (İngiltere, İskoçya, Galler), Adli Hizmetler Ombudsmanı olarak adlandırılan ve görev alanları farklı olan ombudsmanların da ortak özellikleri kötü yönetimin önlenmesidir (Avşar, 1999).

Ombudsman, iyi ve düzgün işleyen bir yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan bir tanesidir. Vatandaşın çoğu zaman hakkın varlığından bile haberdar olmaması, idareye yaptığı başvuruların olumsuz sonuçlanması, idarenin kötü niyetli hareket etmesi ya da bozuk düzenle çalışması nedeniyle sosyal ve mali haklar zedelenmektedir (Erhürman, 1998).

Ombudsmanın yaptığı denetimlerde göremediği hataları veya olumsuzlukları kişisel şikâyetler üzerine ortaya çıkartıp bu hataların temelinden düzeltilmesi ve bir daha oluşmasına fırsat verilmemesi için bir yandan yönetimi uyarırken, diğer taraftan yasaların uygulanması haksızlığa ve kötü yönetime neden oluyorsa, kötü yönetime neden olmayacak yeni yasal düzenlemelere gidilmesini tavsiye edebilir (Temizel, 1997).

Bu bağlamda; gerçekleştirdiği inceleme ve araştırmalar neticesinde, gerek idareye yaptığı uyarı ve tavsiyeler, gereksede yasal ve anayasal düzeyde gördüğü boşlukları düzeltme doğrultusunda yaptığı çalışmalar kötü yönetimin önüne geçmekte ve vatandaşın daha güzel bir hizmet almasını sağlamaktadır.

### 3.6.3. Kişiler İle İdare Arasındaki İlişkilerde Hakkaniyetin Sağlanması

Genel olarak hakkaniyet; hak ve doğruluk yolunda bulunmak, adaleti sağlama amacı gütmek, adalet ve insaf ile gereğini yerine getirmek anlamlarına gelmektedir. Hakkaniyet adalet kelimesi ile hemen hemen aynı anlamı taşımaktadır. Hukuk devleti kavramının en önemli ilkesi idarenin, yasalara uygun hareket etmesini sağlamaktır. Neredeyse bütün ülkelerde idare, yasalara aykırı olmayan ancak kamu vicdanını zedeleyen, hakkaniyetli olmayan, vatandaş yeterince tatmin edemeyen ve vatandaşın hukukunu zedeleyen uygulamalar meydana getirmektedir.

Burada her hak sahibine hakkına düşeni vermek olarak tanımlayabileceğimiz adalet kavramı önem kazanmaktadır. Gerek bireysel olarak gereksede devlet idaresi açısından ölçüyü kaçırmama, hakkaniyetli davranma, zulme ve haksızlığa son verme gibi temel ilkeler özellikle bulunduğumuz çağda öne çıkmaktadır.

İdare ile vatandaş arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması Ombudsmannın önemli görevlerinden biridir. Yasaların uygulayıcısı olan idarenin yasalara uymasını sağlamak en temel hukuk ilkesidir. Fakat idarenin yasalara uygun olarak gerçekleştirdiği faaliyetler, her zaman hakkaniyete uygun ve kamu vicdanını tatmin edecek şekilde neticelenmemektedir (Mutta, 2005). Ayrıca yargı kararları hukuka uygun olmasına rağmen her zaman hakkaniyetli olmayabilir. Bu durumda ombudsmana büyük görev düşmektedir. Ombudsmannın insan haklarına saygı ve hakkaniyete uygun davranma zorunluluğu, hukukun üstünlüğü kaygısının vatandaşlar arasında azaltmasına katkı sağlamaktadır.

Ombudsman idare ile vatandaş arasındaki ilişkilerin yasalara uygun ve hakkaniyetli olmayan işlemlerin hakkaniyet ilkesi çerçevesinde yürütülmesi yanında çözülemeyen sorunlara yönelik önerilerde bulunmak için görev yapmaktadır. Ombudsmanlığın iyi bir şekilde uygulandığı Fransa'da, Ombudsman yapılan işlemlerin hakkaniyete uygun olup olmadığını denetlemekte ve bu denetimler sonucunda eksik bir durum tespit ettiğinde ise bu eksikliğin hakkaniyet dahilinde çözümlenmesi için çaba sarf etmektedir.



### 3.6.4. Kişiler İle İdare Arasındaki İlişkileri İyileştirme

İdarenin yavaş işlemesi, önemsiz ve zaman alan bürokratik işlemlere takılması, bilgi ve belge vermeme hususunda direnmesi, idari karar alma sürecine vatandaşın katılmaması hususları göz önüne alındığında, vatandaşın iş ve işlemlerini yerine getirirken idare tarafından gereksiz yere zorlandığı anlaşılmaktadır. İdarece, hakkında tesis edilen bir işleme karşı yargı yoluna müracaat etmeksizin tatmin edici bir neticeye ulaşamayan vatandaşlar; yavaş işleyen, maliyetli, kendine özgü usul ve esasları olan yargılama faaliyetleri ile idarenin açıkça hatalı olmasına rağmen çözüme yönelik herhangi bir işlem yapmaması, vatandaşların devlete olan güvenini sarsmaktadır.

Demokrasi ve iyi yönetim birbirinden ayrılmaz iki temel kavramdır; idarenin demokratik olması iyi yönetimin hayata geçmesinin bir ön koşuludur. Uluslararası hukuk açısından iyi yönetim kişisel bir hak olarak görülmektedir. Ombudsman, idari sistemdeki yapısal problemleri tespit ederek, idarenin yapması gerekli olan reformların daha çabuk hayata geçmesini sağlar. Bu nedenlerden dolayı ülkeler kendi idari sistemlerine uygun bir ombudsmanlık kurumu oluşturarak, idari ehliyetsizlikleri veya hakkaniyetsizlikleri öncelikle de yolsuzluğa ve insan haklarına yönelik sorunlara çözüm aramaktadırlar. Bu arayış sırasında kamuoyu desteğini alarak vatandaşların karşılaştığı sorunların daha hızlı çözümlenmesini ve sistemden kaynaklanan eksikliklerin daha hızlı tamamlanmasını sağlamaktadırlar.

Ombudsmanın zaman zaman, idare ile ilgili olarak gelen bütün şikâyetlerin genel bir değerlendirmesini içeren raporları ilgili kuruluşlara iletmesi de, söz konusu kuruluşun kendi bünyesinde yapması gereken değişiklikleri görmesini sağlaması açısından yararlı olacak ve böylece idare, vatandaşlarıyla arasındaki sürtüşmeleri giderebilmenin yollarını yetkili bir ağızdan öğrenme olanağına sahip olacaktır (Erhürman, 1998). Söz konusu raporlara istinaden; idare işleyişini daha güzel ve uygulanabilir bir hale getirerek vatandaşların çok daha iyi bir kamu hizmeti almasına imkân verecektir.

Toplum için (özelde birey) sürekli yani geçici olmayan, güvensizlik duygusu doğurabilecek olası her durum karşısında sığınılacak, gücü vatandaşla kıyaslanamayacak ölçüde büyük olan bir güvence gereklidir ki bu güçte devlet diye adlandırılan sistemler bütününde mevcuttur.

Birey için anne, baba, yakın arkadaş, makam ve para gibi unsurlar güvence oluşturabilir. Fakat bu tür güvenceler kalıcı değildir; bunların devamlılığı mümkün olmayabilir. Devlet bu aşamada ortaya çıkan boşluğu doldurarak, sorumluluğunda bulunan insanların güven duygusunun zedelenmesine imkan verecek hiçbir işlem ve eylemin yapılmasına müsaade etmeyerek vatandaş ile idare arasındaki güçlü köprüyü oluşturmak zorundadır.

Bu açıklamalar çerçevesinde; Ombudsman, alacağı kararlar ve gerçekleştireceği diğer faaliyetler ile birlikte vatandaşın idareye olan güven duygusunu arttırarak, vatandaşların çözüm bekleyen problemlerini bir an evvel çözüme kavuşturacak bir fonksiyon ifa etmektedir.

### **3.6.5. İdari Yargının Yükünü Azaltma**

İdari yargının yükünü azaltmak ombudsmanlık kurumunun önemli görevlerinden bir tanesidir. Bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasında yargısal denetimin rolü çok büyük önem taşımaktadır. Mahkemelerin bağımsızlığı, uyuşmazlıkları kesin hükümlere bağlaması ve kararların bağlayıcılığı, bireylere idare karşısında oldukça önemli bir güvence sağlamaktadır (Mutta, 2005). Ancak, uygulamada yargının bir takım olumsuz eleştirilere maruz kaldığı yadsınamaz bir gerçektir. Yargının en büyük olumsuz yanı işleyişinin yavaş olması sebebi ile kararların gecikmeli verilmesidir. Gerçekten hukuk sistemlerinin kompleks bir yapıya bürünmesi ile yargı organının iş yoğunluğu gereğinden fazla çoğalmış ve kendisini yenileyemeyecek bir konuma gelmiştir (Temizel, 1997).

Ombudsman idari yargı ile rekabete girmeden, idare ile sorunları olan ve haklı olduğuna inanılan vatandaşların sorunlarına idare nezdinde gerçekleştirdiği faaliyet ve uygulamalar ile iki kanadı da mutlu edecek biçimde çözüm alternatifleri bularak idari yargının yükünü hafifletmektedir. Burada önemli olan husus ombudsmanın idari yargıya alternatif bir denetim şekli olduğu için dava sayısını azaltmayıp, yanlış uygulamaların yargıya intikal etmeden çözülme imkânı sunmasıdır. Yani bir tamamlayıcı unsur olarak görülmesidir (Eren, 2000). Bu noktada özen gösterilmesi gereken bir diğer konuda; ombudsman gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler sonucu

yargı organının iş yükünün azalmasını sağlarken, hiç bir zaman yargı organının ve hakimin yerini almadığı gibi yargının ikamesi olarakta düşünülmemelidir.

Ombudsman harekete geçmek için katı kurallara bağlı olmadığından resen inceleme ve araştırmaya başlayabilmekte, yapmış olduğu inceleme ve araştırmanın hızlı olması ve konunun özüne yönelik çözüm sunan uygulamalar içermesi ve aldığı kararların bağlayıcılığı olmadığından, uygulandığı ülkelerde ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından büyük oranda söz konusu kararlar doğrultusunda hareket edilerek idari yargının yükünün azaldığı görülmektedir.

### **3.7. Ombudsmanlığın Uygulamaları**

Ombudsmanlık kurumunun yukarıda açıklamaya çalıştığımız özellikleri, yetkileri ve görevlerinden de anlaşılacağı üzere, kurumun hizmet verdiği alanın genişliği ve uygulandığı ülkelerin farklı idari yapıları nedeniyle çok farklı ombudsmanlık türleri ortaya çıkmış olup her birinin kendine özgü uygulaması bulunmaktadır.

#### **3.7.1. Parlamento Ombudsmanı**

Parlamento Ombudsmanı vatandaşlar tarafından kendisine ulaştırılan şikâyetleri çözüme kavuşturmak için parlamento tarafından göreve getirilir ve tam bağımsız olarak görevini yerine getirir. Parlamento Ombudsmanının görevi, idari fonksiyonları kullanırken merkezi idare organları, görevlileri ya da onun namına hareket eden diğer organların kötü yönetiminin bir neticesi olarak haksızlığa uğradığını iddia eden kişiler veya özel hukuk tüzel kişilerinin başvurularını araştırmaktır (Arslan, 1986).

Parlamento Ombudsmanı her ülkenin ombudsman kurumu için bir örnek teşkil etmektedir. Yani farklı ülkelerde faaliyet gösteren ombudsman kurumları aslında parlamento ombudsmanı ile birçok yönden benzerlik göstermektedir. Diğer bir ifadeyle bu konunun başından beri bahsedilen ombudsmanın özellikleri, statüsü ve yetkileri aslında parlamento ombudsmanının özelliklerini anlatmaktadır (Özden, 2010). Öz olarak Parlamento Ombudsmanı bütün ombudsmanlık uygulamalarının çekirdeğini oluşturmaktadır.

### **3.7.2. İnsan Hakları Ombudsmanı**

İnsan Hakları Ombudsmanı, yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren yaygınlaşmaya başlayan ombudsmanlık türlerinden biri olup, önemi giderek artmaktadır. Bu tür ombudsmanların öncelikli görevleri, insan haklarını koruyarak daha ileri bir seviyeye taşımak ve devlet idaresini insan hakları açısından gözlemlemek olarak sayabiliriz.

İnsan hakları ombudsmanı ilk olarak 1975 yılında Portekiz’de insan hakları ve özgürlüklerin korunması ile yönetimin gözlemlenmesi için "hukukun koruyucusu" adıyla görev yapmaya başlamıştır. Daha sonra 1980’lerden itibaren Latin Amerika ülkelerinde otoriter rejimlerin son bulması nedeniyle, Arjantin, Bolivya, Kolombiya, Panama, Peru ve diğer Latin Amerika ülkelerinin birçoğunda İnsan hakları ombudsmanı uygulamalarına rastlanmaya başlanmıştır. Bunun yanında, Avrupa’ya baktığımızda da 1990’lardan itibaren sosyalist bloğun çökmesi ve soğuk savaşın bitmesi ile Hırvatistan, Slovenya, Macaristan gibi Doğu Avrupa ülkelerinde de kendisini göstermiştir (Özden, 2010).

### **3.7.3. Yerel Yönetim Ombudsmanı**

Bir ülkenin bütün hakimiyet alanında yürütülmesi gereken temel kamu hizmetlerinin yanı sıra, belli bir yörede, yalnız o yöre ve yöre halkının gereksinimlerini karşılamak üzere yürütülen yerel kamu hizmetleri de mevcuttur. Söz konusu hizmetler devletin merkezi yönetim örgütü ile değil de, belli bir yörede oluşturulmuş ve devlet tüzel kişiliği haricinde farklı bir tüzel kişiliği olan yerel yönetimler tarafından yürütülür (Günday, 2004).

Tarihsel süreç içerisinde merkezi yönetimin yerel halkı ilgilendiren konularda daha serbest karar alınabilmesi için yetkilerinin bir bölümünü yerel yönetimlere devrettiği görülmüştür. Yerel yönetimlerin kendilerine sağlanan bu serbestlik çerçevesinde yerel halkın özgürlüklerini kısıtlamaması ve haksız uygulamalardan kaçınması için bir yerel yönetim ombudsmanına ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca ombudsmanlık kurumlarına başvurulardaki artışın büyük sayılara ulaşması, dolayısıyla iş yüklerinin

giderek artması, merkezi yönetim ombudsmanlarının yanında yerel ombudsmanlıkların oluşturulması, artık benimsenen bir konudur (Temizel, 1997).

Yerel Yönetim Ombudsmanı ilk olarak 1974 yılında İngiltere’de faaliyete geçmiş olup yerel yönetimlerin kötü yönetiminden ve eylemlerinden kaynaklanan sorunları çözümlenmek, yerel halkı yönetime karşı korumak ve yerel yönetimlerin daha nitelikli işlemesi amacıyla tavsiyelerde bulunmak için görev yapmaktadır (Küçüközyiğit, 2006). Genel olarak Yerel Yönetim Ombudsmanları Parlamento Ombudsmanları ile aynı görev, yetki ve sorumluluklara sahiptirler. Zaten Yerel Yönetim Ombudsmanını Parlamento Ombudsmanından ayıran en büyük özellik; yapılan işin aynı olmasına rağmen, bu işin daha küçük yani yerel düzeyde yapılmasıdır.

#### **3.7.4. Sağlık Ombudsmanı**

Sağlık Ombudsmanlığının kurulmasında parlamento ombudsmanının gerçekleştirdiği başarılı faaliyetler önemli rol oynamıştır. Sağlık Ombudsmanı sağlık kurumlarının vermiş olduğu hizmetlerin kalitesini, kurumun verimliliğini, sağlık kurumlarının yanlış uyguladığı tedavi sonucu mağdur olan kişilerin şikayetlerini inceleme görevini yerine getirmektedir (Ataman, 1993).

Sağlık ombudsmanının ilk olarak İngiltere’de 1973 yılında hasta haklarını korumak, sağlık kuruluşları ve hizmetleri hakkında gelen şikayetleri dinlemek ve incelemelerde bulunmak için kurulmuş olup, daha sonra Galler ve İskoçya’da da faaliyete geçmiştir.

Sağlık ombudsmanına yapılan başvurulardan hiçbir ücret talep edilmemektedir. Sağlık ombudsmanı, sağlık alanında faaliyet gösteren kuruluşlarda meydana gelen hedeflenen amaca veya beklentilere aykırı durumları, kötü yönetim uygulamalarını ve sağlık hizmetlerinden faydalanan kişilerin sahip olduğu haklara aykırı uygulamaları inceleyerek bir sonuca varmakta elde ettiği bu sonuç doğrultusunda ilgili kuruluşlara tavsiyelerde bulunmaktadır.

### **3.7.5. Vergi Ombudsmanı**

Gelişen dünya düzeni ile birlikte vergi kanunlarında yapılan çok sayıda değişikliği takip etmek ve yapılan değişiklikleri, mevcut düzenlemeleri ile bir bütün olarak birlikte değerlendirmek ciddi bir bilgi birikimi ve uzmanlaşmayı gerektirmektedir. Bu nedenden dolayı mükelleflerin ve vergi kanunlarını uygulayan idarenin bütün mevzuata hakim olup, hatasız ve eksiksiz işlem yapmaları pek mümkün gözükmemektedir. Tamda buradan hareketle vergi ombudsmanın kurulmasını gerektiren nedenler şöyle sıralanabilir; vergi mevzuatına ilişkin; bilgi eksikliği, özellik, hızlılık, etkinlik talebi, vergi ile ilgili davaların sayısının azaltılması amacı ve genel ombudsman kurumuna götürülen şikayet çeşitliliğine nazaran konusunda uzman bir kişi tarafından etkinlik sağlanarak neticeye ulaşılma isteğidir.

### **3.7.6. Tüketici Ombudsmanı**

Serbest piyasa ekonomisinin hâkim olduğu günümüz dünyasında pazarlama stratejileri ve reklam kampanyaları ile bir ürünün olumsuz yönleri saklanmakta, iyi yönleri ise şişirilmektedir. Farklı tekniklerle, promosyonlarla ürünlerin fiyatları da normalden daha ucuzmuş gibi gösterilip aslında ise normalin üzerinde müşteriye satılmaktadır. Oluşan bu durum neticesinde üretici ile tüketici ilişkilerinde mağdur olan tarafın her daim tüketici olduğu kaçınılmaz bir gerçektir.

Yukarıda ifade edilen koşullar nedeniyle hak kaybı yaşayan vatandaşların mağduriyetlerini gidermek amacıyla çeşitli ülkelerde tüketici ombudsmanının faaliyete geçtiği bilinen bir gerçektir. İlk tüketici ombudsmanı 1971 yılında İsveç'te seçilerek görev yapmaya başlamıştır. Tüketici ombudsmanının öncelikli görevi tüketicinin ayıplı mal ve hatalı hizmet sunumlarından kaynaklanan mağduriyetlerinin önüne geçmek ve bunun yanında tüketiciyi yanlış ve eksik bilgilendiren, tüketiciyi aldatmaya yönelik reklamlara karşı da tüketicinin korunması hedeflenmiştir.

### **3.7.7. Banka ve Sigorta Ombudsmanı**

Özellikle günümüzde finansal sistemin çok önemli iki parçasını oluşturan, bankacılık ve sigortacılık alanlarında uzmanlık bilgisi gerektiğinden, bu sektörlerde yaşanan sorunlara hızlı, adil ve herkesin kabul edeceği makul çözümler bulmak büyük önem taşımaktadır. Banka Ombudsmanı, müşterilerin bankacılık işlemleriyle ilgili şikayetlerini değerlendirir ve bankayla olan uyuşmazlıklarına çözüm yolu bulmak için çalışır. Sigorta ombudsmanı ise benzer şekilde sigorta şirketleri ve sigortalılar arasında ortaya çıkan, uyuşmazlıklara çözüm bulmak için görev yapar.

### **3.7.8. Askeri Ombudsman**

Askeri Ombudsman ilk olarak 31 Nisan 1952'de Norveç'te kurulmuştur (Altuğ, 2002). Günümüzde ise Avustralya, İsrail, Norveç, Namibya gibi ülkelerde uygulandığı bilinmektedir.

Askeri Ombudsman ordu teşkilatının hiyerarşik sisteminden uzak bir şekilde ve bağımsız olarak askerlerin kendi hiyerarşileri içinde meydana gelecek şikâyetler ile yine askerlerin vatandaşla olan ilişkilerinde ortaya çıkabilecek şikâyetleri inceleyen bir ombudsman türüdür.

Farklı ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarına bakıldığında silahlı kuvvetlere ilişkin konuların tümü ombudsman denetiminin kapsamı dışında tutulmuş; bazı ülkelerde de kamu hakemi görevi yürüten ombudsmanın görev alanı silahlı kuvvetleri de içine alacak şekilde geniş tutulmuştur (Avşar, 2007). Türkiye'de de silahlı kuvvetlerin yalnızca askeri vasfı bulunan faaliyetleri ombudsmanın yetkisi dışında bırakılmıştır.

### **3.8. Avrupa Ombudsmanı**

Maastricht Antlaşması ile 1992 yılında kurulan Avrupa Ombudsmanı, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında ki iyi yönetimi sağlamak ve Avrupa Birliği (AB) vatandaşlarına ve AB'de ikamet eden herkese daha yüksek seviyede hizmet

sunulmasını temin etmek için AB organları ile ilgili olan şikâyetleri inceler. AB'nin kurumları ve organlarını şu şekilde sayabiliriz: Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Avrupa Sayıştay'ı, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi, Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Personel Seçme Ofisi (EPSO), Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF), Avrupa Polis Ofisi (Europol) (Europa Ombudsman 2015).

Söz konusu kurum ve kuruluşların kötü yönetim ile ilgili faaliyetleri hakkında şikâyette bulunmak için AB'ye üye olan bir ülke vatandaşı olma koşulu bulunmamaktadır. AB üyesi ülkelerde yaşayan herhangi bir kişi yanında tüzel kişiler, dernekler ve şirketler de Avrupa Ombudsmanına başvuruda bulunabilmektedirler. Ancak; Avrupa Birliği Adalet Divanı ve ilk derece mahkemeleri Avrupa Ombudsmanın yetkisi dâhilinde değildir. Aynı zamanda ulusal, bölgesel veya yerel yönetimlerle ilgili şikâyetler de Avrupa Ombudsmanın görev alanı dışındadır (Şahin, 2004).

Kötü yönetim kavramı Avrupa Ombudsmanının resmi internet sitesinde; bir kurumun yasalara uygun hareket etmemesi, iyi yönetim ilkelerine saygı göstermemesi veya insan haklarına zarar vermesi şeklinde ifade edilmiş olup, bahse konu kavram için birtakım örnekler verilmiştir (Europa Ombudsman 2015):

1. İdari anlamdaki usulsüzlükler
2. Haksızlıklar
3. Ayrımcılık
4. Yetkiyi kötüye kullanma
5. Cevap vermeme
6. Bilgi vermeyi kabul etmemek
7. Lüzumsuz gecikmeler

Avrupa Ombudsmanının inceleme yapamadığı konular da şu şekilde sayılabilir (Europa Ombudsman 2015):



1. Şikâyetler AB'ye ilişkin hususlarda olsa bile, üye ülkelerin ulusal, bölgesel ve yerel makamlarına karşı şikâyetler. Bu makamlara örnek olarak hükümet daireleri, devlet kurumları ve yerel konseyler gösterilebilir,
2. Ulusal mahkemelerin ve ombudsmanların faaliyetleri. Avrupa Ombudsmanı, anılan kurumlar tarafından verilen kararlarla ilgili temyiz makamı değildir,
3. Ticari işletmeler veya özel kişiler aleyhindeki hususlar,

Avrupa Ombudsmanlığının oluşturulmasındaki ana sebepler, büyük oranda milli ombudsmanların oluşturulmasıyla benzerlik göstermektedir. Bu bağlamda birinci olarak, Avrupa Adalet Divanı'na başvuruların masraflı, uzun ve anlaşılması güç olan süreçler gerektirmesi ve Divan'ın hakkaniyet gibi değerler üzerinden değil de dar yasal kısıtlamalar çerçevesinde hareket etmesi sıradan kişilerde kaygıların oluşmasına neden olmuştur. İkincisi, Avrupa Parlamentosu üyelerinin harekete geçirilmesi ise her ülkenin kendine mahsus koşulları doğrultusunda mümkün olabilmektedir. Üçüncüsü ise, AB'ye yeni üyelerin katılımıyla birlikte oluşan nüfus artışı ve bununla orantılı olarak Birlik bürokrasisinin genişlemesi vatandaşların başvurularının incelenmesi ve kötü yönetim uygulamalarının denetlenmesinde yeni enstrümanlara duyulan gereksinimi ortaya koymuştur (Köseoğlu, 2010).

Finlandiya eski Ombudsmanı Jacob Söderman 1995'de ilk Avrupa Ombudsmanı olarak atanmış ve 2003 yılına kadar bu görevi sürdürmüştür. Jacob Söderman'den sonra ise, Yunanistan Ombudsmanı olan P. Nikiforos Diamandourus görevi devralmıştır. Son olarak 2013 yılında Emily O'Reilly Avrupa Ombudsmanı olarak seçilmiş ve görevine devam etmektedir (Europa Ombudsman 2015).

Avrupa Ombudsmanı, medeni ve siyasi haklara eksiksiz olarak sahip, bağımsızlık güvencesi veren, ülkesinde bulunan en üst yargı makamını idare etmek için gerekli koşulları taşıyan ve gerekli yeterliliği ve tecrübesi olan AB vatandaşları arasından 5 yıllık süre için Avrupa Parlamentosu tarafından seçilir. Yeni parlamento seçimlerine kadar da görev süresi devam eder. Avrupa Ombudsmanının tekrar seçilebilmesi mümkündür. Merkezi Strasburg'daki Avrupa Parlamentosu binasındadır.

Avrupa Ombudsmanı görevini icra ederken kötü yönetim uygulamaları sergilemişse veya görevini yerine getirmek için gerekli şartlara artık sahip olmadığı anlaşılırsa Avrupa Parlamentosu'nun istemi doğrultusunda Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Ombudsmanının görevine son verebilmektedir.

Avrupa Ombudsmanı, görevini yaparken bağımsız ve tarafsızdır. Avrupa Ombudsmanına kimse emir ve talimat veremez ve tavsiyede bulunamaz. Avrupa Ombudsmanı görev süresi boyunca siyasi veya idari görev alamaz. Aynı zamanda, karşılıklı veya gönüllü olarak görevini olumsuz kılacak hiçbir faaliyette bulunamayacaktır (Erdengi 2009).

Avrupa Ombudsmanı resen soruşturma yapabileceği gibi, direkt ya da bir Avrupa Parlamentosu üyesi vasıtasıyla kendisine bildirilecek şikâyetleri de araştırabilecektir. Ombudsman, şikâyetin gerçekliğine dair bulgulara ulaştığında, üç aylık bir zaman zarfında cevap verilmesi için ilgili organına başvuracak ve organın cevabını, kendi görüşünü de ekleyerek, Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma sunacaktır. Bunun yanında, her yıl soruşturmalarının sonuçlarını barındıran genel bir rapor da Ombudsman tarafından Avrupa Parlamentosu'na takdim edilmektedir (Avrupa Birliği Bakanlığı 2015).

Yukarıda değinilen hususların yanında Avrupa Ombudsmanının yapısı ve fonksiyonunu daha kapsamlı bir şekilde ifade etmek mümkündür (Şafaklı 2009):

- Ombudsman yargı makamları elindeki olaylara karışamaz ve yargı organları tarafından verilen kararları değerlendiremez.
- Başvuru sahibi şikâyete konu olan olayı detaylı bir şekilde açıklar. Başvurunun gizli kalmasını da isteyebilir.
- Başvuruya dayanak oluşturan hususlar öğrenildikten sonra iki yıl zarfında ombudsmana başvuruda bulunulmalıdır.
- Ombudsman, şikâyette bulunan kişiyi başka bir makama yönlendirebilir.
- Başvuruların ombudsmana ulaşması idari ve yargısal açıdan zaman aşımı sürelerini etkilemez.
- Ombudsman bitmiş veya hali hazırda süren hukuksal prosedür sebebiyle herhangi bir başvuruyu uygun görülemez olarak nitelerse ya da araştırmasını bitirmesi gerekirse önceden başladığı incelemenin sonuçları üzerinde durmaz.
- Ombudsman incelemeye başladığı konu hakkında ilgisi olan kurum ya da organı haberdar etmelidir.
- Kurum ve kuruluşlar gizlilik söz konusu olan belgeler dışındaki her türlü bilgiyi ve belgeyi ombudsmana vermek mecburiyetindedir.

- Gizlilik söz konusu olsun veya olmasın ombudsman aldığı belgelerin muhtevasını hiçbir durumda açığa vuramaz.
- Üye ülkelerin yetkilileri, daimi temsilcileri aracılığıyla ombudsmana kanun ve tüzüklerinde gizli olarak belirtilmedikçe olayı açığa çıkaracak yardımı sağlamakta zorunludurlar.
- Kurum ve kuruluş yetkilileri ve diğer çalışanları ombudsmanın isteğiyle tanıklık yapmaktadırlar.
- Ombudsmana beklediği yardım sağlanmaz ise durum Avrupa Parlamentosu'na bildirilir.
- Ombudsman olayı mümkün olan en kısa sürede neticelendirir.
- Ombudsman kötü yönetimi tespit ettiği durumda ilgili makamı haberdar eder. Bu makam üç ay içinde konu hakkında ayrıntılı görüş verir. Sonrasında ombudsman Avrupa Parlamentosu'na ve ilgisi olan kuruma hazırladığı raporu takdim eder. Ayrıca başvuruda bulunan kişi yapılan araştırmanın sonuçları hususunda bilgilendirilir.
- Ombudsman, yaptığı incelemeyi etkili ve mutlak kılmak için milli ombudsmanlar ya da eş düzeyde ki kurumlarla kanunların İmkân verdiği ölçüde işbirliği yapabilir.
- Ombudsman, AB vatandaşı, medeni ve siyasi haklara sahip, bağımsızlığı tereddüt konusu yapılmayacak kişiler içerisinde seçilir. Kendi ülkesindeki yüksek yargı üyelerinin taşınması gereken şartlara sahip olan ve görevinin gerektirdiği bilgi ve uzmanlığa sahip olmalıdır.
- Ombudsman göreve başladığında Avrupa Topluluğu Adalet Divanı huzurunda görevini gerektiği gibi yapacağına dair yemin eder.
- Ombudsmanın statüsü Avrupa Topluluğu Adalet Divanı yargıçları ile aynıdır. Ücret ve emeklilik hakları da aynıdır.
- Ombudsman kendisine yardımcı olmak üzere bir sekreteryaya ve bir başmüdür atar.
- Ombudsmanın bütçesi Avrupa Parlamentosu genel bütçesine dahildir.
- Ombudsmanın sandalyesi Avrupa Parlamentosundadır.

- Ombudsman görevini, çalışma süresinin sona ermesi, istifası ya da azli halinde bırakır. Azledilmesi durumu hariç, yerine geçecek kişi atanacağı zamana kadar görevine devam eder.
- Görev süresi sona ermeden ayrılması durumunda geriye kalan parlamento süresinde görev yapmak için üç ay içinde yeni bir ombudsman atanır.

Avrupa Ombudsmanının yaptırım gücü olmamasına rağmen, Avrupa’da oluşmuş demokrasiye uygun ortam ve örgüt yapının gelişmişliğine ek olarak medyanın da yardımıyla raporlarının etkisi görmezden gelinemeyecek kadar fazladır. Avrupa Ombudsmanı uyarı sonrasında sorunu iyi niyetle ortadan kaldırmak için çaba sarf etmekte, ilgisi bulunan kuruma tavsiyelerde bulunmakta ve bunlara ek olarak tavrı alması için raporlarını bağımsız organ niteliğinde olan Avrupa Parlamentosu’na göndermektedir.

### **3.9. İsveç Ombudsmanı**

İsveç veya resmî olarak İsveç Krallığı meclis sistemine sahip, meşruti monarşi ile idare edilen bir ülkedir. İsveç’te 1809 tarihli Anayasa ile ombudsmanlık sistemi hayata geçmiş olup yaklaşık iki yüz yıllık köklü bir geçmişe sahiptir. Faaliyete geçtiği günden bugüne devamlı olarak değişime uğramış, 1915’e kadar tek, 1915-1968 yılları arası biri sivil biri de askeri faaliyetlerden sorumlu olmak üzere iki, 1972-1976 yılları arasında üçe, 1976 yılında yapılan bir düzenlemeyle bu sayı dört’e çıkmıştır. Parlamento Ombudsmanı İsveç’te kurulan ilk ombudsmandır. 1975 yılında Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasası çıkartılmış, bu yasa günümüze kadar bazı değişikliklerle gelmiştir (Özden, 2010).

İsveç’te ombudsman temel olarak vatandaşların bireysel haklarının idareye karşı korunmasından sorumludur. Bir kamu görevlisi veya kurumu tarafından haksızlığa uğratıldığını düşünen kişiler ombudsmana başvurmaktadır. İsveç’te Parlamento Ombudsmanı’na başvuru yapabilmek için İsveç vatandaşı olmak zorunlu olmadığı gibi ombudsmanlık sisteminde tüm süreç ücretsizdir. Her kim olursa olsun bir kamu görevlisi tarafından ayrımcılığa uğradığını düşünüyorsa internet üzerinden ya da bizzat form doldurarak şikayette bulunabilir. Öncesinde herhangi bir idari mercie

gitmesi de gerekmemektedir. Ombudsman şikâyet üzerine harekete geçebildiği gibi basında çıkan haber ya da incelemeleri neticesinde tespit ettiği aksaklıklar nedeniyle resen harekete geçebilmektedir. Şikâyet konusu olayla ilgili soruşturma yaparken gerekli gördüğü bütün yol ve yöntemleri kullanabilir.

Ombudsmanın ele aldığı soruşturmalar sonucunda kullandığı en önemli yaptırım bir işlemin mevzuata uygun olmadığı ya da bir kişinin yapmış olduğu işlemlerde hataya düştüğü yolundaki ikazdır. Ombudsmanın bundan başka bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Ombudsmanın parlamentoya karşı üstlendiği en önemli sorumluluk her yıl hazırlanması gereken rapordur. Bu raporda ombudsmana yapılan başvurular ve bunlara yapılan işlemlerle, sonuçları hem istatistikî olarak hem de olay açıklamalarıyla birlikte yer almaktadır (Erdengi 2009).

İsveç'te dört ombudsman görev yapmaktadır. Bir tanesi Baş Parlamento Ombudsmanı olarak Ombudsmanlar ofisinin idari başıdır ve büyük operasyonların yönünü belirler. Bunlar dört yıllık bir süre için ayrı ayrı Parlamento tarafından seçilir ve yeniden atanabilirler. Her ombudsman kendi görev alanı içindeki denetimden sorumludur (Riksdagens ombudsman 2015).

Ayrıca, İsveç'te parlamento tarafından seçilen dört Parlamento Ombudsmanı dışında hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı, Fırsat Eşitliği Ombudsmanı, Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve sponsorluğunu medyanın yaptığı Basın Ombudsmanı bulunmaktadır (Babüroğlu & Hatipoğlu, 1997).

Çoğunlukla avukat, hakim gibi hukuk alanında bilgi sahibi olan kişiler ombudsman seçilmektedir. Bu genel bir kural olmamakla birlikte ombudsmanın hukuku bilmesi önemli bir özelliktir. Bunun yanında seçilen kişilerin herhangi bir siyasi parti, grup ve dini grupla yakın ilişkisi olmaması, toplum tarafından saygı gören kişi olması gerekmektedir. Ombudsman adayları, parti gruplarından seçilmiş üyelerden teşekkül eden bir kurul tarafından tayin edilir. Aday olmak için herhangi bir özel vasıf aranmaz. Bütün vatandaşlar, bayan veya erkek vark etmez, bu görev için aday olabilir. İsveç'te günümüze kadar görev yapmış hiçbir ombudsman, parlamento üyesi ya da politikacı değildir; fakat tamamı da yargı veya devlet idaresinde üst düzey görevler yapmış kişiler içinden seçilmişlerdir. Ombudsmanların her şart ve durumda tarafsızlıklarını korumaları büyük önem taşıdığı için bu göreve seçilenlerin kariyer

endişesi gütmeyen, dürüst, olgun ve hukuka tam manasıyla egemen kişiler olmaları gerekmektedir (Babüroğlu & Hatipoğlu, 1997).

İsveç'te ombudsman yalnızca kendisini seçen parlamentoya karşı sorumludur. Ombudsman parlamento ve hükümete karşı mutlak olarak bağımsızlık içerisinde görev yapmaktadır. Parlamento, ombudsmana emir ve talimat veremeyeceği gibi yaptığı görev kapsamında da yönlendiremez. Parlamento ombudsmanın incelemeleri neticesinde verdiği kararları etkileyecek çalışma yapamaz. Parlamento her zaman ombudsmanın görevine son verebilir. Ancak bugüne kadar hiçbir ombudsman süresi dolmadan görevden alınmamıştır.

Ombudsman'ın denetim sahası bütün devlet ve belediye kuruluşlarını, mercilerini ve çalışanlarını kapsar, bunun içine mahkemeler de girmektedir. Ombudsman'ın mahkemeleri denetlemekteki amacı, davaların görüşülmesinin ve karara bağlanmasının akla ve mantığa uygun bir sürede, görevlerini suiistimal etmeden ve kötüye kullanmadan neticelenmesini temin etmektir. Zira Adliye Müfettişleri hâkim sınıfındandır; bu nedenle dışarıdan bir kişinin denetimine İsveç'te gerek duyulmuştur. Bunun yanında; İsveç Kilisesi, Piskoposları, Rahipleri ve diğer çalışanları, Silahlı Kuvvetler ve kamu otoritesi kullanan şirketler de denetim kapsamına dahildir. Denetim kapsamına girmeyenler ise, Parlamento üyeleri, Parlamento'nun idari ve temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi ve Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, Yönetici ve yönetici yardımcısı dâhil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi Yönetim Kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, Bakanlar, belediye konseyi üyeleri ve başsavcıdır. Bakanların denetim haricinde olmaları, konumlarının idari nitelikten çok siyasi nitelikte olmasından ileri gelmektedir. Bir bakan endirekt yoldan denetim kapsamına alınabilir. Şayet Parlamentonun Anayasa Komitesi tarafından Bakanlara Mecliste dava açılırsa, Ombudsmanın, bakanları inceleme ve haklarında yasal işlem başlatmaya yetkisi bulunmaktadır. Diğer taraftan, Ombudsmanlar birbirlerini denetleyemezler (Fendoğlu, 2010).

Parlamento Ombudsmanı, Parlamento'ya veya hükümete Anayasa değişikliği için teklifte bulunabildiği gibi İncelediği konuyu başka bir denetim kurumuna da gönderebilmektedir.

### 3.10. İngiltere Ombudsmanı

İngiltere’de 1954 yılında Tarım Bakanlığında meydana gelen kötü yönetim uygulaması, Tarım Bakanının istifasıyla neticelenmiş ve topluma kamu idaresinin halkın denetiminden ne kadar uzak ve keyfi davrandığını göstermiştir. Bu gibi durumlarla karşılaşıldığında; denetimi gerçekleştirecek, net olarak konuyu açıklığa kavuşturacak bir sistemin eksikliği açık bir şekilde hissedilmiştir.

Yukarıda ifade edilen eksiklik üzerine; İngiltere’de idarenin uygulamaları sonucu vatandaşların maruz kaldığı mağduriyetlerin giderilmesi yanında halihazırda bulunan denetim birimlerine yardımcı olması için John Whyatt tarafından 1961 yılında bir rapor hazırlanmıştır. Söz konusu raporda; var olan denetim yollarının noksanlıklarına değinilmiş ve İskandinav ülkelerinde faaliyet gösteren ombudsmanlık benzeri bir sistemin İngiltere’de de uygulamaya geçirilmesi tavsiye edilmiştir. İşçi Partisi’nin 1967 yılında İngiltere’de iktidar olması üzerine Parlamento Komiserliği kanunu kabul edilmiştir. Ombudsmanlık sistemi, kanunundan kaynaklı olarak Parlamento Komiseri ismiyle bilinmektedir.

Günümüzde, idare için Parlamento Komiseri’nin (Parliamentary Commissioner for Administration) 1967 tarihli Parlamento Komiserliği Yasası’nda ve İngiltere için sağlık hizmetleri komiserinin (Health Service Commissioner for England) 1993 tarihli Sağlık Hizmetleri Komiseri Yasası’nda belirtilen görev ve yetkilerini kullanan ve bu iki kurumu Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı (The Parliamentary and Health Service Ombudsman) adı altında temsil eden sadece bir ombudsman bulunmaktadır (The Parliamentary and Health Service Ombudsman 2015).

Başbakanın muhalefet partisinin fikrini almak suretiyle gerçekleştirdiği öneri üzerine Kraliyet, Parlamento’ya gönderdiği bir mektupla (Letters Patent) bir kişiyi Parlamento Komiseri olarak atamasını yapar. Parlamento Komiserliği Kanunu kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere atanan Komiserin herhangi bir şekilde kadrosunun boşalması halinde Kraliyet Asıl Parlamento Komiseri atanana kadar en fazla 12 aylık bir süre için bu görevi yapması için bir görevli atayabilmektedir (Ataman, 1993). Parlamento Komiseri’nin göreviyle ilgili herhangi bir süre sınırlaması yoktur, ataması yapıldıktan sonra iyi davranış gösterdiği sürece 65 yaşında emekli oluncaya kadar bu görevini devam ettirmektedir. Ancak kötü ve

yetersiz yönetim sergileyen Parlamento Komiserini Lordlar ve Avam Kamarasının kabulüyle Kraliçe, her zaman görevden alabilmektedir (Erdengi 2009).

Parlamento Komiserliğine bireyler veya özel hukuk tüzel kişileri şikayette bulunabilirler. Parlamento Komiseri, kendisine bildirilen şikayetlerle ilgili olarak yetkisi kapsamındaki bütün kurumlardan bilgi ve belge istemek hususunda Yüksek Mahkemenin sahip olduğu tüm yetkilere haizdir. Bu konudaki tek kısıtlama, Kabineye ait belgelerdir. Parlamento Komiseri direkt olarak vatandaşlardan şikayet kabul edemez ve resen soruşturma yapamaz. Şikayet Avam Kamarası üyelerinden birine yapılmalıdır. Şikayet yazılı olmalıdır. Şikayetçi, başvurusunda, idarenin kötü işleyişi sonucunda haksızlığa uğradığını ileri sürmelidir (Arslan, 1986).

Parlamento komiserinin genel anlamda ki görevi, parlamento üyeleri tarafından kendisine bildirilen, idare tarafından haksızlığa uğradıklarını düşünen vatandaşların başvurularını incelemek, soruşturmak ve bu konuları içerir raporunu her yıl parlamentoya sunmaktır. Parlamento komiserinin görev ve yetkileri zaman içerisinde giderek genişlemiştir. İlk başta yerel yönetimler ve sağlık hizmetlerini denetleme yetkisi yokken 1973 ve 1974 yıllarında yapılan değişikliklerle artık bu kurumlar da parlamento komiserinin denetim alanına dâhil olmuştur. 1983'te yapılan değişikliklede 44 bakanlık, tüzel kişiliği olan veya olmayan kamu kurum ve kuruluşları da denetim kapsamına dahil edilmiştir. Bu durum da İngiliz toplumunun kurumu ne ölçüde kabullendiğinin bir göstergesidir. Fakat dışişleri, yargısal işlemler, devlet güvenliğini ilgilendiren işlemler, kraliyet topluluğuna üye olan bağımsız ülkeler ile ilgili işlemler, elçilik ve konsolosluk işleri, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, ordunun sivil ve askeri personeline ilişkin işlemler, mükâfat ve imtiyaz işlemleri denetim alanına girmemektedir (Bahadır, 2010).

Parlamento Komiseri tarafından, yapılan inceleme neticesinde, idarenin haksız olduğu kanaatine ulaşırsa, bu durum ilgili kuruma iletilir. Buna karşın şikayet konusu uygulama hala düzeltilmezse, Parlamento Komiseri bu duruma parlamentoya sunduğu raporlarda değinebilir.



### 3.11. Fransa Ombudsmanı

Ombudsmanlık sisteminin uygulandığı ülkeler arasında Fransa'nın yeri önem arz etmektedir. Bu önem Türkiye gibi birçok ülkenin idari sistemini Fransa'dan örnek alarak; yargı alanında idari ve adli yargı sistemini uygulamasından kaynaklanmaktadır. En iyi ombudsmanın Danıştay olduğu fikri Fransa'da genel kabul görmüş bir düşüncedir. Fransa'da 1970'li yılların başında idarenin uygulamalarından kaynaklanan şikâyetlerin çoğalması, devlete duyulan güvenin sarsılması yanında, idare karşısında hakkını aramak isteyen kişileri savunan idari yargı organlarının gereken nitelikte olmaması gibi sebeplerle ombudsmanlık sisteminin ülke genelinde tartışılması sonucunda; Fransa'da 1973 yılında çıkarılan bir yasayla "mediateur" (arabulucu) kurumu kurulmuştur.

1973 yılındaki yasaya göre Mediateur'un atamasının Bakanlar Kurulu kararıyla yapılması kabullenilmiştir. Mediateur'un görev süresi 6 yıl olarak kararlaştırılmış olup söz konusu süre parlamento seçim süresi olarak belirlenmiş 5 yıldan daha uzun zamanı ifade etmektedir. Görev süresi sona eren Mediateur'un tekrar aynı göreve ataması yapılamamaktadır. Bu yasal çerçeve doğrultusunda Mediateur'un bir sonraki dönem için beklentiye girerek hükümlerle yaklaşmasının önüne geçilmek istenmiştir (Kılavuz, Yılmaz & İzci, 2003). Fransa'da Mediateur'un hükümet tarafından atanması ombudsmanlık sisteminin önemli özelliklerinden mutlak bağımsızlığa gölge düşürmesine karşın, Mediateur'un herhangi bir organdan direktif veya emir almaması ve azledilmemesi önemlidir. Bununla birlikte, hukuki olarak hükümet ve Parlamento'ya karşı mutlak bir bağımsızlığı söz konusudur. Ayrıca görevini yerine getirirken yaptığı işlemler ve açıkladığı görüşlerden dolayıda yargı dokunulmazlığına sahiptir.

Mediateur'un görev süresi bitmeden önce görevden alınabilmesi ile ilgili düzenleme, Kanun'un 2'nci maddesine dayandırılmaktadır. Söz konusu madde uyarınca; Mediateur'un, görev süresi bitmeden önce görevine son verilebilmesi için, Danıştay, Sayıştay ile Yargıtay Başkanlarından oluşan ve oybirliğiyle karar vermek zorunda olan bir kurul tarafından, görevini yapmasına engel teşkil edecek bir durum bulunduğu tespit edilmesi icap etmektedir (Oytan, 1975).

Mediateur, genellikle üst düzey kamu yönetiminde veya yüksek yargı organlarında görev yapmış kişiler arasından seçilmektedir. Hukukçu olma şartı bulunmamaktadır. Görevde kalma süresi yasama organının yenilenme süresinden farklıdır (Eryılmaz, 1993). Bu durumun kurumun bağımsızlığını olumlu yönde etkileyen bir özellik olduğu değerlendirilebilir.

Fransa'da, mediateur'un kuruluş ve görevini düzenleyen yasanın ilgili maddesi, idarenin yetki tecavüzüne karşı vatandaşı koruyan Mediateur'e aşağıda ifade edilen rolleri vermiştir (Kaya, 1997):

1. İdare ile yönetilenler arasında çıkan problemlere güzel ve insafli çözümler bulmak,
2. İdarenin çalışanlarını geliştirmek için reform niteliğinde öneriler hazırlamak.

Mediateur'un yetki çevresi devletin merkez teşkilatını, yerel yönetimleri ve bir kamu hizmeti üreten kamu-özel bütün organları içine almaktadır. Fakat mahkemeler ile ilgili herhangi bir inceleme ve araştırma yetkisi bulunmadığından yargısal bir kararın tartışmasına bulaşamaz, doğru ve yanlış olduğu hakkında fikir beyan edemez, gerekçesini ve dayanaklarını tenkit edemez.

Fransa'da idarenin işlem ve eylemlerinden şikayeti olan herhangi bir kişi istediği takdirde Mediateur'e başvuruda bulunabilir. Fakat bu başvuru direkt olarak Mediateur'e yapılamamaktadır, kişinin sadece bir milletvekili veya senatör aracılığı ile başvurusunu Mediateur'e iletme imkanı bulunmaktadır. Kendisine bildirilen şikayeti inceleyen, doğruluğunu veya yanlışlığını meydana çıkaran Mediateur, şikayet konusuna ilişkin maddelerde ve gerek gördüğü ölçüde ilgisi bulunan idareye konuyla ilgili tavsiyelerini iletir. Lüzumlu gördüğü takdirde, bu tavsiyeler hakkında kamuoyunun da bilgi sahibi olmasını sağlayabilir. Mediateur, yaptığı tavsiyelerin ilgili personel tarafından dikkate alınmayıp gereğinin yapılmaması durumunda personelin hiyerarşik üstüne başvurma yoluyla personelin disiplin cezası almasını sağlayabildiği gibi, ilgili kişi hakkında dava da açtırabilmektedir (Kestane, 2006). Fransa'da ombudsmana doğrudan başvuru imkanının olmayışının nedeni, doğrudan başvuru imkanı sağlandığında başvuru sayısının artacağı düşüncesidir. Parlamenterler yardımıyla başvurular ön bir incelemeden geçirilerek ombudsmanın görevi olmayan ya da inceleme yapmasına lüzüm bulunmayan seviyedeki konuların önüne geçilerek önem arz eden başvuruların yapılmasına imkan verilmek istenmiştir.

Fransa'daki ombudsmanlık sisteminin eksikliği olarak görülen, resen inceleme ve soruşturma yetkisinin olmayışı Anayasa'da yapılan değişiklik neticesinde ombudsmana verilmiştir. Mediateur soruşturduğu konuyla ilgili her türlü gizli bilgi, belge ve dokümanların kendisine verilmesini talep edebilir. Gizlilik niteliği ileri sürülerek bu belgelerin verilmemesi mümkün değildir. Fakat milli savunma, devletin güvenliği ve dış politika mevzuları içeren bilgi ve belgeler gerekli görüldüğü takdirde verilmeyebilir. Mediateur kendisine iletilen önemli ve gizlilik derecesi olan bilgilerin ortaya çıkmamasını sağlamalıdır (Mutta, 2005).

## **4. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN OLUŞTURULMASI İÇİN YAPILAN ÇALIŞMALAR VE 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KANUNU**

### **4.1. Kamu Denetçiliğinin Gerekliliği**

Globalleşme ve teknolojinin hızla gelişmesi neticesinde içinde bulunduğumuz bilgi çağında; ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanların her birinde idare-vatandaş arasındaki ilişkilerin, yaşanan bu değişimler bağlamında yeni baştan düzenlenmesinin gerekliliği önemli bir gündem maddesini oluşturmuştur. İdarenin ihmal edemeyeceği nitelikte olan verimlilik, etkinlik, iştirak ve sorumluluk gibi ilkelerin bir bütün içersinde ve ahenkli olarak bulunabileceği bir ortam Kamu Denetçiliği Kurumunda mevcuttur.

Dünyanın farklı ülkelerinde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına neden olan faktörler, ülkemizin kendine has özellikleri ayrı tutulmakla birlikte, genel olarak ülkemiz içinde geçerli olduğundan, bu faktörler kurumun ülkemizde de kurulmasına yönelik çalışmalara dayanak oluşturmuştur.

İdarenin işlem ve eylemlerinin etkin ve verimli bir biçimde denetlenmesinde, vatandaşların idare ile olan münasebetlerinin iyileştirilmesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun büyük faydalar sağlayabileceği 7'nci ve 8'inci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da değinilen hususlar arasında yer almıştır. Bunun yanında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan çeşitli çalışmalarda da idare ile vatandaş arasında yoğunluğu giderek artan münasebetlerden doğan başvurulara etkin, hızlı ve kesin

çareler bulmak üzere; dünyada yaptığı çalışmalarla bu alanda kendini ispatlamış Kamu Denetçiliği Kurumuna olan ihtiyaca değinilmiştir.

Ülkemizin bütün demokratik kazanımlarına ve oluşan kamuoyu desteğine rağmen, Erk'ler ayrılığı ilkesi günümüz Türkiye'sinde tam anlamıyla uygulanamamaktadır. Bu durumda, ülke olarak demokratikleşme hedefine ulaşmak için gidecek daha çok yolumuzun olduğunun göstergesidir. Yürütmenin yasama üzerinde, çeşitli kamu kurumları ve güç odaklarının da yasama, yürütme ve yargı Erk'leri üzerinde etkili olabilmesi ya da bunun ihtimal dahilinde olması Devletin sağlıklı ve düzenli işleyişine engel olduğu gibi idare ve vatandaş arasında kötü yönetim vb. kaynaklı sorunların çözümünü ötelemektedir.

Anayasal güvence altında bulunan hakların ve vatandaşların kanuni haklarının korunması, hukukun üstünlüğü temel düşüncesini sonuna kadar uygulayan demokratik devletlerin en önemli özelliklerindedir. İdarenin yapmış olduğu her türlü işlem ve eylemin yargının denetimi altında olması hukuk devleti kavramına dayanmaktadır. Ama bu denetim, hukuka uygunluk denetimidir. Yani, yerindelik denetimini kapsamamaktadır. Bu bağlamda, bir Kamu Denetçisi tarafından yapılacak olan denetim, bundan farklıdır. Örneğin Kamu Denetçisi tarafından gerçekleştirilen bir denetimde; idarenin ortaya koyduğu hizmetlerin kalite, verimlilik ve yerindelik yönünden değerlendirilmesi de söz konusu olabilmektedir.

Vatandaşların, idareye karşı sakınılması ve idarenin denetlenmesinde önemli bir hukuki yol olan yargı denetimi pratikte çeşitli problemlerle karşı karşıya kalmaktadır. İdare tarafından gerçekleştirilen hukuka aykırı işlem ve eylemlerin giderek çoğalması ve yargı organları tarafından verilen kararların uzun zaman alması, haklarını koruma açısından vatandaşları mağdur ettiği gibi, hukuk devleti temel düşüncesine de büyük oranda zarar vermektedir (Arslan 1986). Bununla birlikte Akıncı, İdare ile vatandaşlar arasındaki problemlerin az bir zaman zarfında çözülememesi, problemlerin çözümünde etkili yollar üretilmemesi ve idarenin işleyişinin günün şartlarına adapte edilememesi hususunda idari yargının yetersiz olduğuna değinmektedir (Akıncı, 1999).

Diğer taraftan, yargının denetimi belli bir takım yöntemlere, kurallara ve usullere bağlı kalmak zorundadır. Bu bağlılığın sınırları da çok kesin çizgilerle çizilmiştir. Genel olarak uzun süren ve vatandaşlar açısından maliyetli olan bir denetim şekli

olduğundan; denetimin daha süratli ve yargısal denetim usullerinin güdümünde olmadan, kısa zamanda sonuç alınabilecek ve vatandaşa hiç bir mali külfet getirmeyecek şekilde sürdürülmesi, Kamu Denetçiliği Kurumunun öncelikli amaçlarındandır. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere; Kamu Denetçiliği Kurumu, hukuk devletinde idari yargı sisteminin yerine geçecek bir organ olarak değil, ancak ona yardımcı olabilecek, dava yükünü azaltarak daha verimli faaliyet göstermesine yardım edebilecek bir organ olarak görülmelidir (Erhürman, 1998).

Kaldı ki, Kamu Denetçiliği Kurumunun yargı denetiminin yerini alması verdiği kararların niteliği bakımından da mümkün gözükmemektedir. Çünkü Kamu Denetçisi önüne gelen konu hakkında tavsiye kararı vermekte, yargı mercii ise kesin hüküm ifade eden kararlar vermektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere yargı mercileri tarafından verilmiş herhangi bir kararın uygulanmaması söz konusu olamayacağı çok açıktır. Fakat Kamu Denetçisinin verdiği kararların uygulanmadığı durumlar pek tabii olabilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa ve yasalara uygun hareket etme, ayrımcılığın önüne geçilmesi, verilen yetkiyi kötü yönde kullanmama, eşitlik, tarafsızlık, doğruluk, açıklık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların muhafazası, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul bir zaman içinde karar verme, kararların gerekçesinin belli olması, karara karşı başvuru usullerinin belirtilmesi, kararın zaman kaybı olmadan tebliğ edilmesi, kişisel verilerin muhafazası gibi iyi yönetim prensipleri bakımından da idareye tavsiyeler yapmaktadır. Bu katkılar neticesinde, kamu yönetimi alanındaki reformlarda ilerleme kaydedilmesine yardımcı olmaktadır. Başka bir anlatımla, Kamu Denetçiliği Kurumunun kişiye idare karşısında eşit söz hakkı tanıyan, kötü yönetimden kaynaklanan haksızlıkların önüne geçen, hem kamudaki etkinliği hem de toplumsal memnuniyeti arttıran bir fonksiyonu bulunmaktadır (KDK Faaliyet Raporu, 2014). Bahse konu fonksiyonları ve yerine getirdiği görevlerinden dolayı Kamu Denetçiliği Kurumuna olan ihtiyaç hem dünyada hem de ülkemizde gereklilikten daha ileri bir düzeye ulaşarak çağımızda bir zorunluluk haline gelmiştir. Artık bu zorunluluk hiçbir gerekçeyle ötelenemeyecek seviyeye ulaşmıştır.

## **4.2. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na Benzetilen Kurum Ve Komisyonlar**

Ülkemiz’de Kamu Denetçiliği Kurumunun görev ve fonksiyonlarını icra ettiği düşünülen, kısmen de olsa bu işlevi yerine getiren çeşitli kurum ve komisyonlar bulunmaktadır. Bu kurum ve komisyonlar farklı yönleri ile Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetildiği gibi Kamu Denetçiliği Kurumundan ayrıldıkları yönleri de bulunmaktadır. Aşağıdaki bölümde, hem bahse konu benzerlikler hemde kurumların birbirinden ayrılan yönleri başlıklar halinde anlatılmaya çalışılacaktır.

### **4.2.1. Devlet Denetleme Kurulu (DDK)**

Devlet Denetleme Kurulu (DDK), 1982 Anayasası’nın kabulünden önce, Yasama yetkisini elinde bulunduran Milli Güvenlik Konseyi tarafından 01.04.1981 tarihinde çıkarılan 2443 Sayılı Kanunla kurulmuş olup, 1982 Anayasası’nın halk tarafından kabul edilmesi ile DDK Anayasal statüye kavuşmuştur.

Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun Teklifinin Genel Gerekçesine baktığımızda, kamu yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşların çok farklı yollardan denetlenmesine rağmen, ülkemizde denetim konusunda aksaklıklar ve boşluklar olduğundan söz edilmekte, özellikle son yıllarda artan siyasal istikrarsızlığın yanı sıra denetim organlarının birbirleri ile ilgili kuruluşlarla olan bağlantılarının ve işbirliğinin zayıflığı, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde oluşturdukları birimlerle yapılan denetimin, iş hacmi, kaliteli eleman noksanlığı, siyasi ve hiyerarşik baskılar nedeniyle etkinlik gösterememesi DDK'nın kurulmasının gerekçeleri olarak ifade edilmektedir (Kuyaksil, 1994).

Anayasa'nın 104'üncü maddesinde; Cumhurbaşkanının Devletın başı olduğu, taşıdığı bu sıfat dolayısıyla da Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini simgelediği; Anayasanın uygulanmasını, Devlet kurumlarının düzenli ve uyumlu çalışmasına özen gösterdiği (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982), ifade edildiğinden, Cumhurbaşkanı kendisine bağlı olarak kurulan DDK aracılığı ile denetim yetkisini kullanmaktadır. Denetim yetkisini kullanmak için Kurumun

Cumhurbaşkanına bağlanmış olması 1982 Anayasası'nın yürütmenin sorumsuz olan tarafını güçlendirmeye yönelik bir düzenlemesi olarak görülmektedir (Sezen, 2001).

Anayasa'nın 108'inci maddesinde kurumun, kuruluş amacı ve görevleri ise şu şekilde ifade edilmiştir; DDK'nın, İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir biçimde uygulanması ve geliştirilmesinin sağlanması maksadıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir şekilde kurulduğunu, Cumhurbaşkanının talebi doğrultusunda, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların payı olan her türlü kuruluşta, kamu kurumu vasfı taşıyan meslek kuruluşlarında, her seviyedeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yaptığını, görev kapsamına Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı kurumlarının, girmediğini, üyeleri ve üyeleri içinden Başkanının, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanı tarafından atanacağını, işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin, yasayla düzenleneceği belirtilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). 2443 Sayılı Kanun 3'üncü maddesinde ise; DDK'nın dokuz üyeden oluştuğu, bahse konu üyelerin, yüksek öğrenimlerini tamamladıktan sonra en az on iki yıl kamu hizmetinde başarı ile çalışmış ve seçkinleşmiş tecrübeli kişiler içinden Cumhurbaşkanınca atanacağı hüküm altına alınmıştır (DDK Kurulması Hakkında Kanun, 1981).

DDK'nın Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen yönlerini ise şu şekilde ifade edebiliriz; söz konusu iki kurum da denetim kapsamlarına giren kurum ve kuruluşların lüzumlu bilgi ve belgelerine kolaylıkla ulaşabilmekte, gerektiği zamanda ilgili kurum ve kişilerin ifadelerini de alabilmektedirler. DDK'nın Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen başka bir yönü de, DDK'nın yapmış olduğu inceleme, araştırma ve denetimler neticesinde almış olduğu kararların bağlayıcı nitelik taşımasıdır.

DDK'nın Kamu Denetçiliği Kurumuna benzetilen yönleri olduğu gibi birbirinden ayrıldığı yönleri de bulunmaktadır. Bu yönlerini de şu şekilde sıralayabiliriz; ilk olarak DDK Cumhurbaşkanı'na bağlıdır ve onun istekleri doğrultusunda harekete geçer. Yani, resen harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır. 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 şikayetlerini direkt olarak Kamu



Denetçiliği Kurumuna iletebilmektedir. Bunun yanında ülkemizde Kamu Denetçisinin resen harekete geçme yetkisi olmamakla birlikte, dünya uygulamalarında resen harekete geçme yetkisine sahip Kamu Denetçileri bulunmaktadır. Bu bağlamda, resen işlem yapma yetkisinin Kamu Denetçiliği Kurumu için büyük önem taşıyan bir yetki olduğunu vurgulamamız gerekmektedir.

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

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, başta ülkemiz olmak üzere bütün Dünya’da insan haklarına saygı ve bu alandaki yenilikleri takip etmek suretiyle uygulamaların bahse konu yeniliklere uyumunu temin etmek ve yapılan başvuruları incelemek için (İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, 1990) TBMM bünyesinde 05.12.1990 tarihinde 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu oluşturulmuştur.

3686 sayılı Kanunun 3’üncü Maddesinde Komisyonun kuruluşu; Üye sayısı Danışma Kurulunun önerisi doğrultusunda Genel Kurul tarafından tespit edilecek İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki üye tamsayısına oranlanması ile elde edilecek yüzde oranına uyumlu olarak temsil edilirler şeklinde ifade edilmiştir (İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, 1990).

3686 sayılı Kanunun 4’üncü maddesinde ise Komisyonun görevleri;

1. İnsan hakları konusunda uluslararası düzeyde genel olarak kabul edilen gelişmeleri takip etmek.
2. Ülkemizin insan hakları çerçevesinde taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla 1982 Anayasası, bütün mevzuat ve uygulamalar arasında uyum oluşturmak maksadıyla yapılması gerekenleri belirleyip bu doğrultuda mevzuat düzenlemeleri tavsiye etmek.
3. TBMM komisyonlarının gündeminde olan konular hakkında, gelen talep doğrultusunda görüş ve önerilerde bulunmak.
4. Ülkemizdeki insan hakları faaliyetlerinin, imzaladığı uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve mevzuata uygunluğunu inceleyerek bu doğrultuda, incelemeler yaparak, çözüm önerilerinde bulunmak.

5. İnsan haklarının zarar gördüğü yönündeki iddialar hakkında yapılan başvuruları incelemek veya gerekli gördüğünde yetkili birimlere ulaştırmak olarak sayılmıştır (İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, 1990).

3686 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde ise Komisyonun yetkileri; kanununun 4'üncü maddesinde sayılan görevleri hakkında, bütün kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve bütün bu kurum ve kuruluşlarda inceleme yapmak, görevlilerinden de bilgi almak yetkisinin bulunduğu ifade edilmiştir (İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, 1990).

TBMM bünyesinde görev yapan ve 3686 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi gereği seçilen milletvekillerinden müteşekkil Komisyonun TBMM'den bağımsız bir mevcudiyeti, bütçesi ve personeli yoktur.

TBMM bünyesinde faaliyet gösteren bahse konu Komisyon, vatandaşların şikâyet konularını iletebilecekleri mühim bir makam olarak demokratik yönetim anlayışına olumlu fayda sağlamasına karşın, genel manada Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanıyla kıyaslanamayacak kadar dar bir çerçeveye hitap etmekte ve daha özel konuları ele aldığından bu alandaki boşluğu dolduramamaktadır.

#### **4.2.3. TBMM Dilekçe Komisyonu**

Dilekçe hakkı 1982 Anayasasının 74'üncü maddesinde yer almaktadır, 01.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'la da; Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının ve Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya idare ile ilgili istek ve şikâyetleri hakkında, Meclis Başkanlığına ve yetkili mercilere yazı ile başvurma haklarının nasıl kullanılacağı belirtilmiştir (Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 1984).

Söz konusu Kanunun kapsamı; Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ve Türkiye'de ikamet eden yabancılar -mütekabiliyet temeline dayandırılmak ve dilekçelerinin Türkçe yazılması şartıyla- tarafından TBMM başkanlığı ve idareye yapılan istek ve şikâyetler hakkındaki başvurulardan oluşmaktadır (Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 1984). Bu kapsamdaki kişiler tarafından TBMM'ye yapılacak başvurular, TBMM Dilekçe Komisyonu'nca değerlendirilmektedir.

TBMM'ye veya yetkili olan mercilere verilen veya gönderilen dilekçenin, dilekçe sahibinin adını-soyadını, imzasını ve iş veya ikametgâh adresini ihtiva etmesi gerekmektedir (Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, 1984). Eğer bir dilekçede saydığımız bu unsurlar yok ise söz konusu dilekçe değerlendirmeye alınmaz. Ayrıca konusu belli olmayan veya yargı makamlarının görev alanına giren hususlar hakkında yapılan başvurular da TBMM Dilekçe Komisyonu'nca incelenemezler.

TBMM Dilekçe Komisyonu, başvuru ve araştırma yapma biçimleri ile meclise rapor sunma ve bu manada bir kamuoyu meydana getirerek endirekt bir denetim sistemi olması açısından Kamu Denetçiliği Kurumuyla benzerlik göstermektedir (Esgün, 1996). Vatandaşlar direkt olarak Kamu Denetçiliği Kurumuna da, TBMM Dilekçe Komisyonuna da müracaatta bulunabilmektedirler. Her iki kurumda kendilerine yapılan başvurular neticesinde resen harekete geçebilmektedir. Ancak resen harekete geçme yetkisi şimdilik Türk Kamu Denetçiliği Kurumuna verilmemiştir. Dilekçe Komisyonu, vatandaşların şikayet konuları hakkında kurum ve kuruluşlardan ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri talep edebilmekte ve şikayet konuları hakkında gerçekleştirdiği çalışmaları bir rapor halinde TBMM'ye sunmaktadır. Komisyonun bu yönü de Kamu Denetçiliği Kurumu ile benzerlik göstermektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile Kamu Denetçiliği Kurumunun benzerlikleri bulunduğu gibi birbirinden ayrıldığı noktalarda bulunmaktadır; TBMM Dilekçe Komisyonu, meclis içerisinde kurulmakta ve bu komisyon, milletvekillerinin katılımıyla meydana gelmektedir. Komisyon üyelerinin milletvekillerinden teşekkül etmesi ve meclis sandalye oranına göre tespit edilmesi sebebiyle, idari sistemi elinde bulunduran ve meclis çoğunluğuna dayanan iktidar partisinin ya da koalisyonun, bu komisyonda çoğunluğu oluşturacağı ve Kamu Denetçiliği Kurumu kadar bağımsız ve tarafsız olmayacağı aşikârdır (Esgün, 1996).

#### **4.2.4. Tüketici Hakem Heyeti (THH)**

Tüketicinin Korunması ile ilgili olarak 4077 sayılı kanun, 23.02.1995 tarihinde mecliste kabul edildikten sonra 09.09.1995'te yürürlük kazanmıştır. Ancak 07.11.2013 tarihinde kabul edilen 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki

kanun ile 4077 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Tüketici Hakem Heyeti'nin (THH) görev alanı 6502 sayılı kanunun 66'ncı maddesiyle; Bakanlık, tüketici işlemleri ile tüketiciye yönelik uygulamalar sonucu meydana gelebilecek uyuşmazlıklara çözüm üretmek amacıyla il merkezlerinde ve yeterlilik koşulları yönetmelikle tayin edilen ilçe merkezlerinde en az bir THH oluşmasını sağlamakla görevlendirilmiştir (Tüketicinin Korunması Hakkındaki kanun, 2013).

Tüketici Hakem Heyeti'nin Başkanlığı, illerde ticaret il müdürü, ilçelerde ise kaymakam veya bunların görevlendireceği bir memur eliyle yürütülmektedir. Belediye başkanının konunun uzmanı olan belediye personeli içinden görevlendireceği bir üye, baronun, üyeleri içinden görevlendireceği bir üye, satıcının tacir olduğu uyuşmazlıklarda ticaret ve sanayi odasının ya da bunların ayrı olarak teşkilatlandığı yerlerde ticaret odasının; satıcının esnaf ve sanatkâr olduğu uyuşmazlıklarda, illerde esnaf ve sanatkârlar odaları birliğinin, ilçelerde ise en çok üyesi olan esnaf ve sanatkârlar odasının görevlendireceği bir üye, tüketici birliklerinin kendi aralarından seçecekleri bir üye ile birlikte başkan dahil toplam beş üyeden oluşmaktadır (Tüketicinin Korunması Hakkındaki kanun, 2013). Gerek İl gereksede ilçe THH'nin verdiği kararlar ilgili tarafları bağlar.

Parasal tutarı 2.000,00- TL'den az olan uyuşmazlıklarda ilçe tüketici hakem heyetlerine, 3.000,00- TL'den az olan uyuşamama durumlarında il tüketici hakem heyetlerine, büyükşehir statüsünde bulunan illerde ise 2.000,00- TL ile 3.000,00- TL arasındaki uyuşamama durumlarında il tüketici hakem heyetlerine başvuru mecburidir (Tüketicinin Korunması Hakkındaki kanun, 2013).

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; Kamu Denetçiliği Kurumu ile THH arasından bazı benzerlikler bulunmaktadır. Bu benzerlikleri şöyle sıralayabiliriz; THH'ye dilekçe ile kolay bir şekilde başvurulabilmesi, başvurunun ücretsiz olması, başvurunun hızlı neticelenmesi, heyetin kendi görev alanı içerisindeki bazı şikâyetleri mahkemeye intikal ettirmeden sonuçlandırması gibi benzerliklerden söz etmek mümkündür.

Diğer taraftan, sayılan benzerliklere karşı, Kamu Denetçiliği Kurumu ile THH arasından bazı farklılıklardan da söz etmek mümkündür. Bu farklılıkları şu şekilde sıralayabiliriz; İlk olarak; heyet başkanlığı il düzeyinde ticaret il müdürü, ilçe düzeyinde de kaymakam veya kaymakamın görevlendireceği bir memur tarafından

yürütüldüğünden, THH'nin bağımsızlığı zedelenebilmektedir. İkinci olarak; THH yalnızca tüketici sorunlarıyla ilgili çalışmaktadır. Halbuki Kamu Denetçiliği Kurumunun görev ve yetkileri bariz bir şekilde THH'den geniştir. THH'nin mali bir özerkliğinin olmaması da, Kamu Denetçiliği Kurumundan ayrılan bir başka yönüdür. Açıklanan bu gibi nedenlerden dolayı THH Kamu Denetçiliği Kurumundan ayrılmaktadır.

#### **4.2.5. Ekonomik ve Sosyal Konsey**

Kamu Denetçiliği Kurumuna benzerliğinden söz edebileceğimiz bir başka kurum da Ekonomik ve Sosyal Konsey'dir (ESK). Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkındaki 4641 sayılı kanun 11.04.2001 tarihinde TBMM'de kabul edilerek 21.04.2001 tarihinde yürürlük kazanmıştır. ESK'nın genel anlamda amacına baktığımızda; ekonomik ve sosyal politikaların meydana getirilmesinde, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini oluşturarak, devamlı ve kalıcı bir ortam oluşmasını sağlayarak, istişari nitelikte ortak düşünce belirlemek için oluşturulduğu görülecektir (Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, 2001).

4641 sayılı Kanun'da ESK'ya katılacak üyeler teker teker sayılmıştır. ESK üyelerinin temsil ettiği kesimlere baktığımızda karşımıza üç gruptan oluşan bir yapı çıkmaktadır. Bu grupları şu şekilde sıralayabiliriz; Devlet, işçi ve işveren. ESK, Başbakanın başkanlığında üç ayda bir toplanır.

4641 sayılı kanunun 3'üncü maddesinde ESK'nın görev ve yetkileri; Toplumdaki ekonomik ve sosyal ünitelerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının meydana getirilmesinde katkılarını sunmak, Hükümet ile toplumsal bölümler arasında ve toplumsal bölümlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini kuvvetlendirecek faaliyetlerde bulunmak, yaptığı çalışmalar sonucu ortaya çıkan görüş, tavsiye ve raporları Hükümete, TBMM'ye, Cumhurbaşkanı ve kamuoyuna takdim etmek, görüş açıklarken üzerinde anlaşılan ve anlaşılmayan hususları herbiri için ayrı belirtmek, devamlı ve geçici nitelikte çalışma kurulları oluşturarak bu kurulların üyelerini tespit etmek, söz konusu kurulların raporlarını değerlendirmek, Türkiye-AB Karma İstişari Komitesi üyelerini AB Ekonomik ve Sosyal Komitesinin

yapısı ve özelliklerini göz önünde bulundurarak tespit etmek ve Komitenin çalışmalarını takip etmek amaçları istikametinde ulusal ve uluslararası platformda seminer ve toplantılar gerçekleştirmek, yararı olacağı düşünülen toplantı, seminer ve konferanslara temsilci olarak birini göndermek, Ekonomik ve sosyal konularda inceleme ve araştırmalar yaparak yayınlar hazırlamak ve başka kurum kuruluşlara hazırlatmak. Bundan başka, ESK Hükümetin talebi doğrultusunda, ekonomik ve sosyal özelliği olan bütün konularda, ekonomik ve sosyal hayata direkt tesir eden kanun tasarıları, kalkınma planları ile yıllık programların oluşturulması esnasında düşüncesini ifade edebilir (Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun, 2001) şeklinde sayılmıştır.

ESK'nın Kamu Denetçiliği Kurumuna benzeyen en önemli özelliği, yukarıda açıklanan 4641 sayılı kanunun 3'üncü maddesinden de anlaşılacağı üzere, ülke içerisindeki sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde bir arabulucu rolü üstlenmesi ve aldığı kararların herhangi bir bağlayıcılığının bulunmamasıdır.

Diğer taraftan iki kurum arasındaki benzerliklerin yanında, ESK ve Kamu Denetçiliği Kurumu arasında ciddi farklılıklarda söz konusudur. ESK'ya katılacak üyeler devlet, işçi ve işveren sendikaları arasından seçilirken, Kamu Denetçisi TBMM tarafından meclis dışından seçilir. ESK'nın herhangi bir denetim görevi de bulunmamasına rağmen, Kamu Denetçisinin inceleme, araştırma ve idareye önerilerde bulunma gibi temel görevleri bulunmaktadır.

### **4.3. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun Oluşturulması İçin Yapılan Çalışmalar**

Kamu Denetçiliği Kurumunun ilk olarak İsveç'te kurulması ve uzun bir süre İskandinav ülkeleri dışında uygulamasının olmaması, bu kurumun sadece İskandinav ülkelerine özgü bir yapısının olduğu algısının oluşmasına neden olmuştur. Ancak İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde Kamu Denetçiliğinin kurumsallaşmaya başlamasıyla birlikte, dünya üzerinde pek çok ülkede farklı yapılarda kurulan Kamu Denetçiliği kurumundan söz etmek mümkündür.

Ülkemizde de, İdari teşkilatın merkeziyetçi yapısı, vatandaşın katılımına imkân tanımayan yönetim sistemi, etkin ve verimli bir şekilde işletilemeyen halkla ilişkiler birimleri, uzun zaman alan ve sadelikten uzak bürokratik işlemler, rüşvet ve adam kayırmacılığının yaygınlaşması, gibi yönetsel bozuklukların yanında, vatandaşın şikâyet ve müracaat yollarının kesin bir sonuca ulaşmada yetersiz kalması denetim konusunda yeni arayışları beraberinde getirmiştir. İdare ile vatandaş arasında farklı bir yapıyı ifade eden ve zaman alıcı ve karmaşık bürokrasiden uzak, gerektiğinde vatandaşın gerektiğinde de idarenin yanında yer alan, uzlaşmacı ve yol gösterici bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde oluşturulmasına yönelik çalışmaların 1970'li yıllarda başladığını söyleyebiliriz. Ancak bu alanda yapılan ilk gerçekçi çalışma 1982 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde olmuştur.

#### **4.3.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi (1982)**

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de oluşturulması ile ilgili olarak yapılan ilk ciddi çalışmanın, 12 Eylül 1980 darbesi sonrası askeri yönetimin emriyle hazırlanmaya başlanan 1982 Anayasası'nın hazırlık çalışmaları kapsamında; Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültesinde görev yapan öğretim üyelerinin beraber hazırladığı "Gerekçeli Anayasa Önerisi" olduğunu ifade edebiliriz. Söz konusu çalışmada; Anayasa maddeleri gerekçeleri ile birlikte hazırlanmış olup, çalışmanın 114'üncü maddenin (a) ve (b) fıkralarında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasının yanında kamu kurumlarının denetimi amacıyla Kamu Denetçileri Kurulu oluşturulmasından bahsedilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982).

Gerekçeli Anayasa Önerisininin 114'üncü maddenin (a) fıkrasında; Tüm idari işlem ve eylemlerde gerekçe belirtilmesi ve bu işlemlere karşılık olarak başvuru yollarının açıklanması zorunluluğunun olduğu, yasa ile aksi belirtilmemişse idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelerin halka açık olduğu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik kararı alınamayacağı düzenlenmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982).

Gerekçeli Anayasa Önerisininin Kamu Denetçileri Kurulu ile ilgili olan 114'üncü maddenin (b) fıkrasına göre; Kurul, vatandaşların şikâyet ve dileklerini inceleyerek

temel hak ve özgürlüklerin tahakkuk etmesini göz önünde bulunduracaktır. Beş üyeden teşekkül edecek Kamu Denetçileri Kurulu'nun üyelerini Cumhurbaşkanı; TBMM, Danıştay, Sayıştay, Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin bir birinden bağımsız olarak göstereceği ikişer aday arasından birini seçerek beş yıllık bir süre için Kamu Denetçisi olarak atayacaktır. Kurul ayrıca düzenli olarak her yıl ve gerek gördüğü zamanlarda, gerçekleştirdiği faaliyetler ve temel özgürlüklerin geldiği nokta hususunda TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na rapor verecektir. Raporlar Resmi Gazete'de de yayımlanacaktır. Kurulun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982).

Gerekçeli Anayasa Önerisinin yukarıda değindiğimiz maddelerinin gerekçelerine baktığımızda; Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk devlet sistemine etkilerinin nasıl olacağını aşağıdaki şekilde ifade edebiliriz (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982);

Yönetimin yaptığı işlemlerde gerekçe göstermesi, hem işlemin daha dikkatli yapılması açısından vatandaş için bir güvence oluşturacak ve yapılan işlemler hakkında vatandaş da bilgi sahibi olacaktır. Vatandaş bilgi sahibi olduğu işlemleri daha kolay kabullenecek ve devlete olan güveni de kuvvetlenecektir. Ayrıca işlemler hakkında yapılacak olan itirazlar için önceden başvuru yollarının vatandaşlara gösterilmesi, bilgisizlik yüzünden vatandaşın hak kaybına uğramasının önüne geçecektir. Kamu yönetiminde gizlilik ilkesinin monarşi ile yönetilen devletlerden günümüze kalan bir kalıntı olduğu kaydedilen gerekçede, yönetimin kamu yararına eylem ve işlem yaptığına, yapılan işlerin özel çıkarlar için yapılmadığına vatandaşları inandırmanın en geçerli yolu olarak yönetimi halka açmak gerektiği, belirtilmiştir.

Uluslararası alanda büyük beğeni kazanmış ve dünyaya yayılmış olan Kamu Denetçiliği Kurumunun bütün çağdaş ülkelerin gereksinimi olduğu, vatandaşın idare karşısında yalnız ve güçsüz kalmasını engelleyecek ve vatandaşın haklarını kullanmasına tam olarak ortam sağlamasının yanında, dilekçe hakkının işlerliğini ve etkililiğini sağlayarak, vatandaşın devlet yönetimine doğrudan katılabileceği, iletişim kurabileceği ve denetleyebileceği, idarenin ise vatandaştan gelen şikâyet, dilek ve önerileri dikkate alarak işleyişini iyileştirerek, sorunlu olan yanlarını düzeltme imkânına sahip olacağı belirtilmiştir.



#### **4.3.2. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın Çalışmaları**

Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde de faaliyete geçirilmesi yönünde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın da çalışmaları olmuştur. Türkiye'de ilk kez Sanayi ve Ticaret Bakanı Yalım EREZ döneminde Türkiye Sanayi, Ticaret, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu ve Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin Başkanlarının da dahil olduğu bir anlaşma yapılarak, anılan Bakanlığın merkez ve taşra birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının gerçekleştirdiği faaliyetler, İdari Kamu Denetçiliği meydana getirilerek gözetim altına alınmıştır.

Söz konusu anlaşma ile yukarıda sayılan meslek kuruluşları Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın tüm ünitelerini, Başgözetmen (Başkamu Denetçisi) olarak izlemek üzere, illerdeki oda başkanları ise, sadece bakanlığın illerdeki birimlerinin hizmetlerini izlemek üzere gözetmen (Kamu Denetçisi) olarak görevlendirilmişlerdir. Başgözetmenler ve Gözetmenler, bakanlığın hizmet konularına ve hizmetin niteliğine ilişkin konularda anlaşmazlık ve şikâyetlerin incelenmesi, inceleme sonucunun rapora bağlanması, raporun bakanlığa gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanarak sonucun izlenmesi görev ve yetkisine sahip kılınmıştır. Bununla birlikte; Başgözetmen ve Gözetmenlere adına hareket ettikleri kuruluş ve bu kuruluşlara bağlı tüzel kişiler ve üye veya ortak olarak herhangi bir hukuki bağlantısı olan gerçek ve tüzel kişilerin başvurabilmesi sağlanmıştır (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yayınları, 1998).

Türkiye'de ilk olarak kamu kuruluşu bünyesinde bir Kamu Denetçiliği oluşturulmuş fakat devamlılığı sağlanamamış olsa da, Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de yakından tanınması ve kabullenilmesi açısından büyük önem taşıdığı yadsınamaz bir gerçekliktir.

#### **4.3.3. Bayburt Valiliği'nin Çalışmaları**

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili önemli bir çalışma da, 1996 yılında Bayburt Valiliği tarafından hazırlanan "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" başlıklı Kamu Danışmalar Kurulu Yönergesidir. Söz konusu yönerge ile ilgili olarak amaca veya beklentilere uygun ya da tam tersi görüşlerin tespiti için

üniversiteler ilk başta gelmek üzere, farklı kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilerek görüşleri alınmaya çalışılmıştır.

Bayburt Valiliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/a maddesinde; Vali'nin, il sınırları dahilinde olan genel ve özel tüm kolluk kuvvetlerinin amiri olduğu, suç işlenmesinin önüne geçmek, kamu düzeni ve güvenini sağlamak amacıyla gerekli önlemleri alacağı, bu amaç doğrultusunda Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini bünyesinde barındıracağı ve bu teşkilatın amir ve memurlarının vali tarafından verilen emirleri hemen uygulamakla yükümlü olduğu (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 1949), hükmüne dayanarak, "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" ismi ile bir yönerge ortaya konulmuştur. Bahse konu Yönergede oluşturulacak kurul "Kamu Danışmanlar Kurulu" olarak adlandırılmıştır.

Anılan yönergede, Kamu Danışmanlar Kurulu'nun, yedi üyeden teşekkül edeceği ve üyelerinin, il idare kurulu, il encümen üyeleri, ildeki ilçe kaymakamları, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından meydana gelen çoklu bir komisyon marifetiyle belirleneceği kararlaştırılmıştı. Kurul başkanının, kurul üyeleri içinden seçileceği ve kurul başkanı ve üyelerin görev sürelerinin bir yıl olacağı belirlenmiştir. Kurulun görevlerine baktığımız da ise; İl sınırları dahilindeki kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin talep ve şikâyetleri incelemek, inceleme sırasında suç vasfı bulunan eylem ve işlerin tespit edilmesi durumunda bunları ilgili mercilere bildirmek, kurulca gerek duyulması durumunda valilikten incelenen konular hakkında yardımcı olması için personel ve teknik yardım talep edilebilir. Kurulun her yıl yapmış olduğu çalışmaları Ocak ayında Bayburt Valiliği'ne sunacağı da, yetki ve görevleri arasında sayılmıştır (Öner, 1996).

Bayburt Valiliği'nin Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer bir yapının il düzeyinde uygulanmasını içeren bu çalışması, Ali Haydar ÖNER'in Bayburt Valiliği'nden alınması ve daha sonra gelen valiler tarafından Kamu Danışmanlar Kurulu ile ilgili olarak hiç bir çalışma yapılmaması nedeniyle gündem dışı kalmıştır. Ancak, bu çalışma Türkiye'de kamu idaresinin denetiminde Kamu Denetçiliği Kurumuna olan gereksinimi gündeme taşıması ile kurumun ilk defa mahalli düzeyde uygulamaya konulması bakımından büyük ehemmiyet arz etmektedir.

#### 4.3.4. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) Çalışmaları

Türkiye'de Kamu Denetçiliği hakkında yapılan çalışmalarda; Devlet kurumları ve akademik camiaya ek olarak sivil toplum kuruluşlarının (STK) da payı bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde toplumun her kesimine anlatılması yanında devletin ve vatandaşların yararına bir kurum olduğunun farkındalığını oluşturmak için STK'lar tarafından yapılan çalışmaların öneminin büyük olduğu değerlendirilmektedir.

Ülkemizin önde gelen sivil toplum kuruluşlarından biri olan Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) kamu idaresi hakkında 1983 ve 1997 yılların da yaptırdığı iki farklı çalışma bulunmaktadır. Bu araştırmalardan 1983 yılında yaptırılan baktığımızda; devletin her alanda genişlediği ve her yeni gün bakir bir alana el uzatması nedeniyle, bürokratların katı ve şekilci davranışlarından sıkılmış vatandaşların kendilerine güler yüz gösterecek, dinleyecek ve idarenin yanlış işlem ve eylemlerini yanlıştan kurtarıp doğrultacak bir birime duydukları ihtiyaçtan (TÜSİAD, 1983) söz edilerek; başta İskandinav ülkelerinde olmak üzere dünyada birçok uygulaması bulunan Kamu Denetçiliği Kurumuna benzer bir kurumun, parlamentoya bağlı olarak Türkiye'de kurulmasının gerekli olduğu ifade edilmiştir.

TÜSİAD tarafından Doç. Dr. Oğuz Babüroğlu ile E. Nevra Hatiboğlu'na hazırlattırılarak 1997 yılında yayımlanarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne takdim edilen "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi" isimli bahse konu ikinci raporla Kamu Denetçiliği kurumu tekrar gündeme getirilmiştir. Söz konusu raporda; ombudsman hakkında bazı temel bilgilere yer verilmiş, ombudsman kurumu karşılaştırması ve bazı ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarına yer verilerek, Türkiye'de ombudsman kurumu uygulamasının başlatılması gerektiğine değinmiştir.

Raporun içeriğine baktığımızda; Ombudsmanın gücünün dayanağının korunmasının önemli olduğu vurgulanmıştır. Şayet ombudsman siyasi olarak tarafsızlığını koruyabiliyorsa, bağımsız kararlar verebiliyor ve aldığı kararlar ilgili kurumlar tarafından sağlıklı bir şekilde değerlendiriliyorsa, ombudsmanın hangi makam tarafından atandığı veya seçildiği veya yargı yetkisinin tavsiye ile sınırlı kalıp kalmadığı çokta önemli değildir. Aynı Raporun devamında; bu tarz bir kurumun oluşturulması için, birinci olarak bütün öneri sahiplerinin bir arada bulunacağı bir Arama Konferansı tavsiye edilmektedir. İkinci bir aşama olarak Arama

Konferansının ardından Türk Ombudsman kurumunun oluşturulmasında çalışacak bir proje grubu meydana getirilmelidir. Bu sırada proje grubu Türk İdari Sistemi, Ombudsman ile ilgisi bulunan veya bulunabilecek diğer idari kuruluşlar hakkında devamlı bir bilgi aktarımı ile beslenmelidir. Proje grubuyla eş zamanlı olarak, Meclis'in, Hükümet'in, vb. devamlı bir biçimde nabzı tutulmalı, bu tarz bir kurum hakkındaki görüşleri ve beklentileri Ombudsman kurumu stratejisini meydana getirmelidir (TÜSİAD, 1997).

TÜSİAD'ın yaptırmış olduğu söz konusu çalışmalardan da anlaşılacağı üzere, Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemiz içinde önem arz eden bir kurum olduğu, Türkiye'de İdarenin denetlenmesi açısından büyük bir boşluğu dolduracağı ve farklı bir bakış açısı oluşturacağından dolayı idarenin daha hızlı ve doğru işlemesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

#### **4.3.5. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) KAYA Raporu**

Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) 6'ncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi öncesinde; Türk kamu yönetimi sisteminin yeni baştan gözden geçirilmesi ve o güne kadar yapılan çalışmaların sonuçlarını göz önüne alarak, bu uygulama ve çalışmaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gerekli tedbirleri bir sistematığe bağlamanın yanında, Avrupa Birliği'ne (AB) katılma kararlılığında olan Türkiye'nin, AB'ye yönetsel uyum hususunda yapması gerekli olan çalışmaları tespit etmekte önem arz etmektedir. Güdülen bu amaçlardan dolayı DPT, TODAİE'den güncel bir araştırma yapmasını istemiştir. Bunun sonucu olarak TODAİE, "Kamu Yönetimi Araştırması" (KAYA) isimli raporunu 1991 yılında yayımlayarak kamuoyuna duyurmuştur.

KAYA Raporuna, genel olarak baktığımızda; öncelikle mevcut sistem hususunda bilgilendirme yapmakta, ilerleyen bölümlerde ise öneriler başlığı altında idarenin iyileştirilebilmesi hususunda ne yapılması gerektiğinden bahsetmektedir. Raporun denetimle ilgili kısmında ise, denetim alanında önem arz eden sorunlar şu şekilde ifade edilmiştir; Bazı bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında idari denetime yönelmiş idare içi özel bir denetim organı olmadığı, bazı kuruluşlarda da, sadece,

mali denetimin yapıldığı, diğer taraftan, mahalli idarelere yönelik vesayet denetimi de tesirli ve maksadına uygun bir şekilde yapılmamakta ve mevcut denetim yapısının idarenin gelişmesini sağlamada etkinliğinin çok kısıtlı olduğuna değinilmiştir (TODAİE, 1991).

Söz konusu raporda, denetimdeki aksaklıklar sayıldıktan sonra bu aksaklıkların düzeltilmesi ve iyileşmenin sağlanabilmesi için yapılması gerekenler denetim bölümünün öneriler kısmının, 7'nci maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir; Başbakanlığa bağlı olarak görev yapan Teftiş Kurulunun görev alanı azaltılarak yeni baştan oluşturulmalıdır. Bu kapsamda bahse konu kurulun görev sahası, Başbakanlık merkez teşkilatı ile bağlı kuruluşlar olarak belirlenmelidir. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi gibi görev yapmasını sağlayacak kanuni düzenlemelere gidilmelidir (Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, 1991).

TODAİE tarafından hazırlanan “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) raporunda, Kamu Denetçiliği kavramına değinilmiş olması büyük bir önem arz etmekle birlikte, Ülkemizin kendine özgü yapısına uygun özgün bir Kamu Denetçiliği Kurumuna yer vermeyip, var olan denetim organlarından biri olan DDK'nın yapısal durumu düzenlenerek Kamu Denetçiliği Kurumuna dönüştürülmesi önerilmiştir. Günümüzde DDK'nın statüsünde herhangi bir değişiklik olmadan faaliyetlerine Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak devam etmektedir.

#### **4.3.6. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) Çalışması**

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) bir grup işadamı, bürokrat ve akademisyen tarafından Ülkemizdeki fikir tartışmalarının bilgi muhtevasını geliştirecek araştırmalar yapmak için Aralık 2004'te kurulmuştur. Yürürlükte bulunan kamu politikalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi çalışmaları da yapan TEPAV, bu çalışmalarına katkı sağlayacak eğitim programları ve toplantılar düzenlemektedir. TEPAV'ın çalışmaları Ekonomi, Yönetişim ve Dış Politika gibi üç alanda toplanıyor (Tepav, 2014).

TEPAV tarafından hazırlanan; Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri başlıklı çalışmanın; Yolsuzlukla Mücadele İçin Etkin Kurumsal Yapıların Oluşturulması başlıklı bölümünde: Türkiye'de birçok denetim kurumu

bulunmasına karşın, direkt olarak yolsuzluklarla mücadeleyi amaç edinen kurumsal bir yapının bulunmadığı, bu sebepten, denetim organlarının ve aşamalarının yeniden düzenlenmesi, iyi yönetişimi sağlamada çok fazla etkili olduğu, faaliyet gösterdiği bütün ülkelerce onaylanan Ombudsmanlık Kurumunun oluşturulması gibi tedbirlerin yanında, yolsuzluk sorunuyla doğrudan alakadar olacak bir yapının oluşturulmasının yararlı olacağı vurgulanmıştır (Tepav, 2014).

Söz konusu raporun, yasama organı ile ilgili önerilerin sıralandığı bölümünde; vatandaşların idare hakkında şikâyetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili olan Ombudsman kurumunun ayırt edici iki özelliğinin anayasal bağımsızlık ve meclis marifetiyle seçilmesi olduğu belirtilmiştir (Tepav, 2014). Burada da değinildiği üzere, böylesine önemli bir görevi gerçekleştirecek kurumun, bağımsızlığının mutlak olarak sağlanması ve bu görevi üstlenecek kişi veya kişilerin her bir vatandaşın iradesinin yansıdığı meclis tarafından seçilmesi uygun olacaktır.

Anılan raporun, yürütme organı ile ilgili önerilerin sıralandığı bölümünde ise; evvelki yasama döneminde TBMM'ye sevk edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kurulması hakkındaki kanun taslakları en kısa zamanda Bakanlar Kurulu tasarısı halinde tekrardan gündeme getirilmesinin yanında, Mülki amirlerin ve mahalli yönetimlerin yardımıyla mahalli ve kurumsal ombudsmanların kurulması konusunda değerlendirmelerde bulunulmuştur (Tepav, 2014).

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olan bölümlerine yukarıda yer verdiğimiz, TEPAV tarafından hazırlanan söz konusu rapordan da anlaşılacağı üzere Kamu Denetçiliği Kurumu ülkemizde denetim alanında önemli bir boşluğu dolduracak ve idarenin denetlenmesi ile ilgili olarak yeni bir bakış açısı kazandıracaktır.

#### **4.3.7. Kalkınma Planları**

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasıyla ilgili yapılan çalışmalar arasında Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) günümüzdeki adı ile Kalkınma Bakanlığının hazırladığı beş yıllık kalkınma planlarının da büyük önemi vardır. Söz konusu bu planlar; Ülkemizin bütünü veya belirlenen bir bölgesi için kalkınma hedefleri doğrultusunda iktisadi ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla özel sektör için tavsiye niteliği taşıırken; kamu kesimi için uygulanması zorunluluk arz etmesinin yanında

daha önceki kalkınma planlarında gerçekleştirilmesi öngörülen hedeflerin ne durumda olduğunun da bilgisini vermektedir.

DPT'nin 1960 yılında kuruluşundan itibaren hazırladığı kalkınma planlarında, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması ile ilgili görüşler ifade edilmiştir. 4'üncü Kalkınma Planı (1979-1983), 5'inci Kalkınma Planı (1985-1989), 6'ncı Kalkınma Planı (1990-1994), 7'nci Kalkınma Planı (1996-2000), 8'inci Kalkınma Planı (2001-2005), 9'uncu Kalkınma Planı (2007-2013) ve son olarak 10'uncu Kalkınma Planında (2014-2018), Kamu Denetçiliği Kurumuna farklı şekillerde ve farklı yönleri ile değinmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına baktığımızda; Adalet Hizmetleri başlığı altında; Uyuşmazlıkları yargı makamları önüne gelmeden çözümleyebilecek yetkilerle donatılacak bir 'Devlet Avukatlığı Kurumu' kurularak, kurumun etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulmasının sağlanacağı ifade edilmiştir (4'üncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979). Kamu Denetçiliği Kurumuna ilk olarak 1970 yılların sonunda hazırlanan 4'üncü Kalkınma Planında değinilmiş olmakla birlikte, Kamu Denetçiliği Kurumunun ruhu ilk olarak bu planda karşımıza çıkmıştır.

Daha sonra Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planına baktığımızda; Anayasa ilke ve esasları çerçevesinde başlığı altında; bütün Türk vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerden eşitlik ve sosyal adalet icabınca faydalanma ve milli kültür, medeniyet ve hukuk sistemi içinde haysiyetli bir yaşam sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu doğrultuda geliştirme hak ve yetkisine sahip bulunduğu, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi başlığı altında ise; bilhassa vatandaş ile direkt münasebeti gerektiren görev ve hizmetlerde idare-vatandaş ilişkisinin uyumlu bir biçimde yürütülmesine ehemmiyet verilecektir. Bu uyumun sistemleştirilmesinde Devletin vatandaşa güveninin ana temel olduğu ifade edilmiştir (5'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1984).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına incelendiğinde; Adalet Hizmetleri başlığı altında; Yargı düzeninin hızlı, vasıflı ve adil netice almaya uygun bir sisteme kavuşmasını sağlamak için insan kaynağı, teşkilat, araç ve gereç açısından iyileştirilmesi temel olacak, kurumlar ve hukuk normları bu temele göre geliştirilecek

(6'ncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990) denilerek Kamu Denetçiliği Kurumuna bir gönderme yapılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna açık bir şekilde değinen ilk kalkınma planı olan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına bakıldığında ise; Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması başlığı altında; Kamu idaresinin teşkilatlanması, işleyiş ve insan kaynağı yapısının değişen şartlara ahengini sağlayacak yenilenme gereksinimi büyüterek varlığını sürdürmektedir. Bu bağlamda; devletin kamusal hizmetler ile ilgili olan görevlerinin tekrardan gözden geçirilmesi, örgüt yapısının küçültülerek fonksiyonel nitelik kazandırılması, düzensiz olan istihdam sisteminin düzeltilmesi ve halka yönelik bir idare anlayışının oluşturulması ihtiyacı önemini korumaya devam etmektedir. Bunun yanında; Amaçlar, İlkeler ve Politikalar başlığı altında ise: İdare-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan anlaşmazlıkların etkin ve çabuk bir biçimde çözümü maksadıyla; yargının sert işleyiş kurallarına bağlılığı ve zaman alan işleyiş biçimi karşısında, idareyi yargı haricinde denetleyen fakat idareye de bağlı olmayan bir denetim mekanizması gereksinimi neticesinde ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi yapısı içerisinde ve üye ülkelerin büyük çoğunluğunda da faaliyet gösteren, vatandaşların şikayetleriyle alakadar olan bir Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de de kurulması sağlanacaktır. Son olarak; Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler başlığı altında; Kamu Denetçisi Kurumunun oluşturulması maksadıyla bir yasa yürürlüğe girecektir (7'nci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996), şeklinde ifade edilen önerilerden de anlaşılacağı üzere; Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması yönünde ilk ciddi ve yasal adımların atılmasının ifade edildiği görülmektedir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planına baktığımızda; Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler başlığı altında; İdare-vatandaş ilişkilerinde yaşanan anlaşmazlıkların etkin ve çabuk bir şekilde çözümü maksadıyla, toplumun şikayetleriyle ilgili olan konularda, idareyi denetleyen fakat idareyede bağlı bulunmayan bir Kamu Denetçisi Kurumunun kurulacağı, bu bağlamda, gerekli altyapının kurulmasına ve sistemin ayrıcalıksız bütün idari işlem ve eylemleri içine almasına özen gösterilecek (8'inci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000), denilerek Kamu Denetçiliğinin kurulması yönünde kesin bir ifade de bu kalkınma planında kullanılmıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporuna bakıldığında ise; Kurumsal Düzenlemeler başlığının altında; Yargı birimlerinin fazla olan iş



yükünü azaltmak maksadıyla, yargı çevreleri itibariyle çeşitli pek çok davanın çözümünde alternatif uyuşmazlık çözüm yolları ile ilgili bütün kurum ve kurulların, hukuk sistemimizde etkili ve dinamik bir şekilde çalıştırılmasına yönelik kurumsal düzenlemelerin yapılacağı (Adalet Bakanlığı, 2014), belirtilmiştir.

Son olarak Onuncu Kalkınma Planında; Plan Öncesi Dönemde Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler başlığı altında; Kamu idarelerinde politika üretme, programlama, bütçeleme kapasitesini güçlendirmeye ve hesap verebilirlik yanında mali saydamlığı sağlama amacına yönelik temel bir araç olarak Kabul edilen stratejik yönetime geçiş süreci yaygın bir duruma getirilmiştir. Bunun yanında, hesap verebilirliği güçlendirmek maksadıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş, Sayıştay’ın denetim alanı bütün kamu kaynaklarını içine alacak biçimde büyütülmüştür (10’uncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2013). Şeklindeki ifadelere yer verilmiştir.

Kamu Denetçiliği kavramına ilk olarak değindiğini düşündüğümüz Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma planından, Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulduğu 2012 yılına kadar geçen zamanda hazırlanan kalkınma planlarında bu kuruma değinilmiş olmasına rağmen kurumun faaliyete geçmesinin otuz yılı aşkın bir zamana tekabül ettiği görülmektedir. Bu durum da, ülkemizde karar alma mekanizmalarının böylesine önemli bir konuda bile ne kadar yavaş işlediğini göstermekte ve bir an önce bu karar mekanizmalarının gözden geçirilip yenilenecek çağın gereksinimlerini karşılayacak seviyeye getirilmesi gerçeğini gün yüzüne çıkarmaktadır.

#### **4.3.8. 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

Kamu Denetçiliği sistemi ile ilgili ülkemizdeki ilk yasal düzenleme 59’uncu hükümet döneminde 15.06.2006 tarih ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile gerçekleştirilmiş olup yapılan bu ilk düzenleme TBMM’de kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilmiştir.

İlk önce Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun TBMM Başkanlığına sunulan Genel Gerekçesine özet bir şekilde değinecek olursak (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2014); Kamu yönetim sisteminin dünyada ve ülkemizde gerçekleşen değişmelere uygun olarak tekrardan oluşturulmasına yönelik gereksiniminin, geride bıraktığımız

her gün artan bir hızla devam ettiği, kamu hizmetleri ile ilgili kamu personelinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşın idareden kaynaklı meydana gelen şikâyetlerini en aza indiren bir yönetim anlayışı, bunun yanında, Kamu Denetçiliği Kurumuna olan ihtiyacın Beş Yıllık Kalkınma Planlarında ele alındığı ve bu kurumun önemine dikkat çekildiği ifade edilmiştir.

Genel Gerekçenin ilerleyen bölümlerinde; Osmanlı Devletinde idari yargı sisteminin olmaması karşısında "Kadı-ül Küdat" ismiyle oluşturulan hususi görevli kadı görevlendirildiği, bu kişilerin padişah da dâhil olmak üzere, idarenin işlem ve eylemlerine karşı vatandaşların yaptığı şikâyet başvurularının etkili olarak cevaplandırılması ve idarenin denetim altına alınmasında önemli görev üstlendiği saptaması yapılmış, zamanımızda bu kurumun, İngiltere, Fransa, İtalya, İspanya ve Hindistan'ın da içinde olduğu 150'ye yakın devlete hizmet verdiğini ve Avrupa Birliği üst düzey yöneticileri eliyle yapılacak hatalı işlem ve eylemlere mukabil üye ülke halklarının haklarını savunmak için oluşturulduğundan bahsedilmektedir.

Yine anılan gerekçede; Anayasa'mızın 9'uncu ve 125'inci maddelerinde yargı yetkisinden bahsedilmesine rağmen, günümüzde sınırları giderek büyüyen idare-vatandaş munasebetlerden kaynaklı olarak ortaya çıkan şikâyetlere etkili ve çabuk çözümler sunan, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri inceleyen ve tavsiyelerde bulunan bir sisteme duyulan ihtiyaçtan bahsedildiği görülmektedir.

Bunun yanında; Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ve bütün ülke çapında faaliyet göstermesinin düşünüldüğü ifade edilmiştir.

5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu; beş bölüm ve 45 maddeden oluşmaktadır. Anılan kanun bir bütün olarak değerlendirdiğimizde; Kurumun kuruluş, görev ve çalışma usulleri ile Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreterin nitelikleri, seçimleri, atanmaları, özlük hakları ve Kurum personeline dair hüküm içeren maddelerden oluştuğu görülmektedir.

Yukarıda önce gerekçesini açıklamaya çalıştığımız sonra da kanun maddelerine başlıklar halinde değindiğimiz Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 10'uncu Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından yayımlanmasını uygun bulmadığı; 3'üncü, 4'üncü, 9'uncu, 11'inci, 13'üncü, 15'inci, 22'nci, 26'ncı, 30'uncu, 33'üncü, geçici 1'inci ve 41'inci maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın

değişik 89'uncu ve 104'üncü maddeleri gereğince 01.07.2006 tarihinde TBMM Başkanlığı'na geri yollanmıştır.

Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçelerine bakıldığında; ilk olarak Anayasal düzenin, TBMM'ye bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına uygun olup olmadığının araştırılması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda; Türk Milleti namına egemenliği kullanacak üç Erk'in, yasama, yürütme ve yargı olduğu, Anayasa'nın 7'nci, 8'inci ve 9'uncu maddelerinde yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkilerinin açık bir şekilde belirlendiği ifade edilmiştir. Anayasal sistemin, TBMM'ye bağlı, İdare'nin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum kurulmasına imkân tanımadığını, bu nedenle, bahse konu Kanunun 3'üncü, 4'üncü, 11'inci, 13'üncü, 15'inci, 22'nci, 30'uncu, 33'üncü, geçici 1'inci ve 41'inci maddeleri kuvvetler ayrılığı ilkesi ile anayasal düzen içinde elverişli olmadığı belirtilmiş ve TBMM tarafından bir kez daha görüşülmesi için geri yollanmıştır.

#### **4.3.9. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

Cumhurbaşkanının 5521 sayılı Kanunu Meclise geri göndermesinin ardından, Hükümet kanun üzerinde herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Kanunun sadece sayısı değiştirilerek; 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Meclis Genel Kurulu'nda oylanarak 28.09.2006 tarihinde, tekrar Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Meclisin aynı şekilde kabul ettiği bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa'nın 89'uncu maddesi gereğince onaylanmak zorunda olduğundan 5548 sayılı kanun olarak yasalaşmış ve 13.10.2006 Tarih ve 26318 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bahse konu kanun Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER ve Milletvekilleri Haluk KOÇ ve Oya ARASLI ile beraberce 123 milletvekilinin Anayasa Mahkemesine iptal ve yürütmeyi durdurma başvurusu üzerine, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği 27.10.2006 tarihli karar öz olarak; Kanunun geçici 1'inci maddesinin, Anayasa'ya aykırılığı hususunda kuvvetli işaretler olduğu ve bahse konu kanunun uygulanması durumunda sonradan telafisi güç veya imkansız durum ve zararların oluşabileceği

göz önünde bulundurularak esas hakkında karar verinceye kadar yürürlüğünün durdurulması şeklindedir (Anayasa Mahkemesi Kararları, 2006)

Daha sonra, Anayasa Mahkemesi, 25.12.2008 tarihli kararında; 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun bütünü, 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararla iptal edilmesi nedeniyle, bahse konu Kanun'un, uygulanmasından dolayı meydana gelecek sonradan telafisi güç veya imkansız durum ve zararların önüne geçilmesi ve iptal kararının neticesis kalmaması için karar Resmî Gazete'de yayımlanincaya kadar yürürlüğünün durdurulmasına, 25.12.2008 tarihinde oybirliğiyle karar alındığı ifade edilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararları, 2008) Söz konusu kanuna ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin Gerekçeli iptal kararı, 4 Nisan 2009 tarihinde Resmi Gazete'de (27190 s.) yayımlanmıştır.

#### **4.3.10. 5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halk Oylaması**

Kamu Denetçiliği Kurumunun Ülkemizde kurulmasıyla ilgili yapılan yasal düzenlemeler, yukarıda bahsettiğimiz üzere bazı engellerle karşılaşmış, bu engellerin başında da Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması için hazırlanan kanunların Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesi ile iptal edilmiş olması gelmektedir.

Bu temel nedenden dolayı Kamu Denetçiliği Kurumunu anayasal zemin üzerine oturtmak ve 1982 Anayasası'nda günümüz dünyasına uygun bir takım değişiklikler yapmak amacıyla 60'ıncı Hükümet döneminde bir kanun teklifi hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulmuştur.

Söz konusu kanun teklifinin Genel Gerekçesine baktığımızda; anayasal geleneği 150 yıla dayanan ülkemizde halkın iştiraki ve demokratik usullerle anayasa yapılamamış olması çok önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmiş, 2007 yılında yeni bir anayasa için yapılan çalışmaların da bazı nedenlerden dolayı başarılı olamadığından bahsedilmiştir.

Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında daha önce yürürlüğe girmiş bir yasa bulunmasına karşın, anayasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesi, Anayasa normu düzeyinde ve yerleşik iktidarı bağlayacak şekilde çözüme kavuşturulacağı ifade edilmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2014).

1982 Anayasası'nın bir takım Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki 07.05.2010 tarih ve 5982 Sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi'nin 07.07.2010 gün ve 49-87 sayılı kısmi iptal kararı göz önünde bulundurulan şekliyle 12.09.2010 Pazar günü yapılan halk oylamasın da; %57.88 oranında evet ve %42.12 oranında hayır oyu çıkması sonucu 5982 sayılı kanun Türk Milleti tarafından da kabul edilmiştir. Yüksek Seçim Kurulu'nun halkoylaması sonuçlarını 23.09.2010 tarih ve 27708 sayılı Resmi Gazete'de yayımlamasıyla birlikte kanun yürürlüğe girmiştir.

Yapılan değişiklik sonrasında, 1982 Anayasası'nın 74'üncü maddesinin kenar başlığı "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" biçiminde değiştirilmiş ve maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Gerçekleştirilen değişiklik sonucunda anılan madde özetle;

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurma ve bilgi edinme hakkına herkesin sahip olduğu,

TBMM'ye bağlı olan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişi hakkındaki başvuruları sonuçlandırır,

TBMM Kamu Başdenetçisini dört yıllık süre için gizli oyla seçer (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2014), şeklini almıştır.

Yapılan bu değişiklik sonrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde bu güne kadar oluşturulamamasının önündeki en büyük nedenlerden olan anayasal dayanağa sahip olmamasının önüne geçilerek kuruma anayasal bir statü kazandırılmıştır.

#### **4.4. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

Başta İslam dini olmak üzere bütün semavi dinler insana çok büyük önem vermiştir. İnsanın manevi varlığı ve aklı sınırsız bir hürriyete sahip kılınmış ve bunların bir bütün olarak korunmasına önem verilmiştir. Bu bağlamda; bütün insanların canı, malı, haysiyet ve şerefi hem manevi açıdan hemde evrensel hukuk kuralları açısından kıymetli ve şerefli sayılmıştır. Sözünü ettiğimiz bu temel kavramların sağlıklı bir şekilde korunması, köklü geleneklere sahip gelişmişliğini tamamlamış ve düzgün işleyen bir hukuk sistemi ile kurumsallaşmış bir devlet teşkilat yapısı ile mümkündür. Ombudsmanlık müessesesinin ülkemizin hukuk sistemine ve idarenin etkin ve verimli denetimine önemli katkı sağlayacağı uygulandığı diğer ülkelerde ki

başarılı örnekleri göz önünde bulundurulduğunda görmezden gelinemeyecek bir gerçekliktir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemizde oluşturulmasına yönelik ilk ciddi çalışmanın, 1980 askeri darbesinden sonra yeni bir anayasa oluşturma çalışmaları kapsamında; hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi” olduğunu yukarıda ifade etmiştik. Bahse konu çalışma sonrasında da; ülkemizde Kamu Denetçiliği oluşturulması üzerine yapılan birçok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmının kamu kurumları tarafından, bir kısmının Sivil Toplum Kuruluşları (STK) tarafından bir kısmının da akademik düzeyde yapıldığını söyleyebiliriz.

Yine, çalışmamızın önceki bölümlerinde değindiğimiz gibi Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında yapılan yasal düzenlemeler çeşitli nedenlerden dolayı hayata geçme imkânı bulamamıştır. Anayasa Mahkemesi Özellikle 5548 sayılı kanunun iptal gerekçesinde; kurumun anayasal dayanaktan yoksun olması sebebiyle kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil ettiğini belirtmiştir. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrası Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir yapıya kavuşturularak söz konusu iptal gerekçesi ortadan kaldırılmıştır.

Kurumun günümüzde faaliyete geçmesi ise 23’üncü hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarısı 02.02.2011 tarihi ve 21 karar numarası ile genel kurulun onayına sunulmuştur. Söz konusu tasarı 23’üncü yasama döneminde neticelendirilemediğinden hükümsüz kalmıştır. Bakanlar Kurulu bahse konu tasarıyı 24’üncü dönem yasama döneminde meclise sunmuş ve kanun, “Kamu Denetçiliği Kanunu” adı ve 6328 kanun numarası ile 14.06.2012 tarihinde kabul edilmiş ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de 29.06.2012 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Resmî Gazete, 2012)

#### **4.4.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Gerekçesi**

Türkiye Büyük Millet Meclisi 24’üncü Yasama Dönemi 2’nci Yasama Yılı 276 Sıra Sayılı Raporu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısının gerekçesini içermektedir. Söz konusu gerekçe daha önce ele aldığımız 5521 sayılı Kanun tasarısı ile büyük benzerlik göstermektedir.

Söz konusu kanunun Genel Gereğesinin içeriğine baktığımızda (Adalet Bakanlığı, 2012);

Kamu yönetim sisteminin Dünya’da ve Türkiye’de gerçekleşen değışme ve gelişmelere uygun olarak tekrar düzenlenmesi gerekliliğinin her geçen gün biraz daha fazla hissedilmesi nedeniyle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için görevlendirilenlerin yeniden ele alınması ve halkın idare kaynaklı şikâyetlerini en aşağı seviyelere çekecek bir yönetim anlayışının uygulanmasının zorunluluk olduğuna değinildiği görölmektedir.

Ayrıca, 7’nci ve 8’inci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında; idare vatandaş ilişkilerinde ortaya çıkan uyuşmama durumlarının aktif ve süratli bir biçimde çözümü amacı doğrultusunda; yargının sert işleyiş kurallarına bağılı kalışı ve zaman alan işleyişi karşısında, idareyi yargı haricinde denetleyen fakat idareye de bağılı bulunmayan bir denetim mekanizması gereksinimi neticesinde ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği’nin kendi yapısı içerisinde ve üye ülkelerin büyük bölümünde de faaliyet gösteren, vatandaşın şikâyetleriyle alakadar olan bir Kamu Denetçiliği sisteminin oluşturulması düşünölmüş, sistemin bütün idarî işlem ve eylemleri içine alacak şekilde gerekli alt yapının oluşturulmasından önemle bahsedilmiştir.

Osmanlı Devletinde vatandaşların idareye müteveccih şikâyetlerini incelemek için, “Kadı-ül Kudat” ismiyle hususi görevli kadı görevlendirildiğinden, bu görevliler, padişah da dâhil olmak üzere, idarenin gerçekleştirdiği bütün işlem, eylem ve davranışlarına karşı vatandaşların yaptığı müracaatların etkili bir şekilde denetimini yapmışlardır. O dönem İsveç Kralı olan 12’nci Charles’ın, Osmanlı Devletinde barındığı 18’inci yüzyılın başlarında bahse konu müesseseyi incelemiş ve ülkesine döndüğünde Ombudsmanlık müessesesini kurmuştur. Zamanımızda Ombudsmanlık müessesesi, içinde birçok gelişmiş ülkenin bulunduğu ülke vatandaşlarına hizmet sunmaktadır. Bununla birlikte, Avrupa Birliği’de Avrupa Birliği bürokrasisi tarafından yapılacak hatalı işlem ve eylemlere karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını savunmak maksayıyla Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulduğuna değinilmiştir.

Ayrıca, genel gerekçede; Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıyla ilgili ülkemizde daha önce yapılan çalışmalar ve karşılaşılan engellerle ilgili açıklamaların olduğu, çalışmamızın daha önceki bölümlerinde ayrıntılı olarak işlenen 5521 sayılı

Kanunun Cumhurbaşkanı tarafından, yayımlanması uygun bulunmayarak TBMM Başkanlığına geri gönderilmesi ve 5548 sayılı kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçeleri de göz önünde alınarak bu kanunun hazırlandığı ifade edilmiştir.

5982 sayılı kanunun 8'inci maddesiyle Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal dayanağa kavuştuğu ve Anayasanın 74'üncü maddesinde hüküm altına alındığı şekliyle Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturularak faaliyetlerine başlaması maksadıyla bu kanunun hazırlandığı net bir şekilde belirtilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunda; Başdenetçi, denetçiler başta olmak üzere, uzmanlar, uzman yardımcıları ve diğer personelin görev yapacağı, buradan hareketle Başdenetçi ve denetçilerin görevlerini en iyi şekilde yapabilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri amacıyla Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idari işlem ve eylemlerin yargısal denetimiyle ilgili maddeleri ile uyumlu düzenlemeler oluşturulmasına önem verildiği, bunun sonucu olarak da; idarenin olabildiği ölçüde Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiyelerini göz önünde bulundurarak uyması ve idari yargının iş yükünün azaltılmasının hedeflendiği ifade edilmiştir.

Bahse konu gerekçede, çok köklü bir geçmişe sahip olan ve dünyanın büyük çoğunluğunda, farklı şekillerle de olsa kendine uygulama alanı bulan ombudsmanlık sisteminin artık ülkemizde de faaliyete geçme zamanının geldiği, hatta bu konuda daha önce yapılan çalışmaların başarılı olmaması sebebiyle geç kalındığı ifade edilmeye çalışılmıştır.

#### **4.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Amacı ve Kapsamı**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 1'inci maddesi "Amaç" 2'nci maddesi "Kapsam" başlığından oluşmaktadır. Bahse konu kanunda kurumun amacı; Kamu tarafından sunulan hizmetlerin sürdürülmesinde bağımsız ve etkili bir şikâyet sistemi oluşturularak, idarenin bütün işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı doğrultusunda, hukuka, hak ve adalete uygun olma durumu bakımından incelemek, araştırmak ve tavsiyelerde bulunmak olarak ifade edilmiştir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).



Alt komisyon raporunun madde ile ilgili olan bölümünde; kurumun amacı ile ilgili olarak geniş bir çerçeve çizildiği, CHP’li üyenin madde içeriğinde değinilen “insan haklarına dayalı” cümlesinden ziyade “uluslararası belgeler ve Anayasada yer alan insan haklarına dayalı” cümlesinin yer almasının, pratik bakımından bu değişikliğin kolaylık sağlayacağını ifade ettiği görülmektedir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012).

Kanunun kapsam başlıklı 2’nci maddesine baktığımızda; Kurumun kuruluş, görev ve çalışma usullerine dair temel kurallar ile Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurumda görev yapan diğer personel ile ilgili hükümlerin yer aldığı görülmektedir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

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

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 2’nci bölümünde kuruluş, görev ve çalışma ilkeleri ana başlığı altında; 4’üncü maddesi “Kuruluş” 5’inci maddesi “Kurumun Görevi” alt başlıklarından oluşmaktadır.

Kanunun “Kuruluş” başlıklı 4. maddesi; TBMM’ye bağlı olarak, kamu tüzel kişiliğine sahip, merkezi Ankara’da olan ve özel bütçeye sahip Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten müteşekkil Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurumda, Başdenetçi ve beş adet Denetçi ile birlikte Genel Sekreter ve diğer personelin görev yapacağı belirtilmiştir. Ayrıca Kurumun, lüzumlu gördüğü şehirlerde büro açma yetkisi bulunmaktadır (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012). Şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanunun “Kurumun Görevi” başlıklı 5’inci maddesi; Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin iş ve işlemleri hakkında yapılan şikâyet üzerine, idarenin bütün işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı kapsamında, hukuka ve hakkaniyete uygun olma durumu açısından incelemek, araştırmak ve idareye tavsiyeler yapmakla görevli kılınmıştır.

Fakat;

1. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, resen imzaladığı kararlar ve emirler,

2. Yasama yetkisinin kullanılması ile ilgili işlemler,
3. Yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili kararlar,
4. TSK'nın sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

KDK'nın görev alanında değildir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Yukarıda sayılan dört konunun Kamu Denetçiliği Kurumunun dolayısıyla denetçilerin görev alanlarının dışında bırakılması doğru ve yerinde olmamıştır.

Alt komisyon raporunun söz konusu maddeler ile ilgili olan bölümünde ise; Kamu Başdenetçisi ve beş adet denetçiden müteşekkil bir yapı düşünüldüğü, bu oluşumun Kamu Başdenetçisini daha güçlü ve etkili yapacağı, ancak CHP'li üyenin, Meclisin seçtiği Başdenetçinin yanında; askeri, güvenlik, cezaevi, aile (kadın-çocuk), ayrımcılıkla mücadele, çalışma yaşamı, üniversiteler, sağlık, yerel yönetimler, kamu kaynaklarının kullanımı ve yolsuzlukla mücadele alanlarında ihtisaslaşmış denetçilerin bulunmasının daha yerinde olacağını ifade ettiği görülmektedir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012).

#### **4.4.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri**

Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri 6328 sayılı kanunun 7'nci maddesinde tek tek sayılmıştır. İlk olarak Başdenetçinin görevlerini sıralarsak:

1. Kuruma iletilen şikâyet konularını incelemek, araştırmak ve idareye tavsiyeler yapmak.
2. 6328 sayılı kanunun uygulanması ile ilgili yönetmelikleri düzenlemek.
3. Yıllık rapor hazırlamak.
4. Gerek gördüğünde özel rapor hazırlamak.
5. Hazırladığı Raporları kamuoyu ile paylaşmak.
6. Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi seçmek.
7. Bir tanesine kadın ve çocuk hakları konularında görev verilmek şartıyla, denetçiler arasında iş bölümü yapmak.

8. Genel Sekreter ve diğer personelin atamasını yapmak.

9. Yasalarla kendisine verilen diğer görevleri yapmak,

Denetçilerin görevleri ise:

1. 6328 sayılı kanunla verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçi'ye yardım etmek.

2. Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012) olarak hüküm altına alınmıştır.

Alt komisyon raporunun Kurumun görevlerini düzenleyen maddenin görüşülmesini ele aldığı bölümüne bakıldığında; CHP'li üyenin, İdarenin Kamu Denetçisinin önerilerini yerine getirmemesi halinde Kamu Denetçisine idari dava açma yetkisinin verilerek, kamu avukatlığının oluşturulması; bunun yanında infaza dair kararların yargısal nitelikte olmadığı gerekçesiyle denetime tabi olması gerektiği ve benzer gerekçelerle bu hususlara 7'nci maddede de değinilmesi gerektiği şeklinde görüşleri olmuştur. Komisyonun diğer üyeler ise; Kamu Denetçisinin görevinin idareye tavsiyelerde bulunmak olarak belirlendiğini, yargısal alana girilmemesi gerektiğini özellikle vurgulamışlardır (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012)

#### **4.4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterliği**

Genel Sekreterlik, Kurumun idari ve mali işleri ile birlikte sekretarya hizmetlerinin gereğini yapmakla yükümlü kılınan organıdır. Kanunun 9/2'nci maddesinde genel sekreterliğin görevleri:

1. Kurumun büro işlerini yapmak.

2. Personelin özlük dosyalarını düzenlemek.

3. Arşiv görevi yerine getirmek.

4. Mali hizmetler ünitesi ve strateji geliştirme ünitelerine ait iş ve işlemleri yürütmek.

5. Personelin izin ve emeklilik işlerini gerçekleştirmek.

6. Kurum personelinin özlük, sağlık ve sosyal hizmet çalışmalarını gerçekleştirmek.

7. Kurumun görev alanına giren konularda bilişim sisteminin kullanılmasını temin etmek (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012), olarak sayılmıştır.

#### 4.4.6. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10'uncu maddesinde Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için hangi şartların gerekli olduğu sayılmıştır.

Bu şartlar:

1. Türk Cumhuriyeti vatandaşı olmak.
2. Seçimin yapılacağı tarihte Başdenetçi'nin elli, denetçi'nin kırk yaşını tamamlamış olması.
3. Hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakülteleri tercih edilmekle birlikte dört yıllık eğitim veren fakülteleri veya sayılanlara eşitliği onaylanan yurt içi veya yurt dışında bulunan yükseköğretim kurumlarını bitirmek.
4. Çalışma hayatının toplamda en az on yılını, Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum örgütlerinde veya kamu kurumu vasfındaki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde geçirmek.
5. Herhangi bir kamu hakkından yasaklı bulunmamak.
6. Başvuru esnasında hiç bir siyasi parti üyesi olmamak.
7. Türk Ceza Kanunu'nun ilgili bölümlerinde belirtilen suçlar ile kanunda belirtilen diğer suçlarından herhangi birinden mahkûmiyeti bulunmamak (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012)

276 Sıra Sayılı Komisyon Raporunun "Muhalefet Şerhi" başlığı altında madde bazında önerilerin ifade edildiği bölümde 10'uncu madde hakkında getirilen eleştiriler şu şekildedir; Denetçilere, mecburi olarak hukuk fakültesi veya programlarında yeteri kadar hukuk eğitimi veren fakültelerden mezun olma koşulunun getirilmesi gerektiği, Kamu Denetçiliğinin iyi bir şekilde uygulandığı İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç gibi ülkelerde Denetçilerin hukuk eğitimi almasının zorunlu olduğu vurgulanmıştır (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012).

#### **4.4.7. Başdenetçi ile Denetçilerin Adaylık ve Seçimi**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Adaylık ve Seçim” başlıklı 11’inci maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçim süreci detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

Söz konusu maddenin içeriğine baktığımızda; Başdenetçi ya da Denetçilerden herhangi birisinin görev süresinin sona ermesinden doksan gün önce, bahse konu görevlerin herhangi bir nedenle sona ermesi durumunda, görevin sona erdiği tarihinden itibaren on beş gün içinde Başkanlık haberdar edilir.

TBMM Başkanlığınca ilân edilen başvuru süresi zarfında, 10’uncu maddede yazılı vasıflara sahip olanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olma isteği bulunanlar TBMM Başkanlığına başvuru yaparlar.

Başdenetçi seçimi için başvuru yapanlar içinden üç aday, başvuru süresinin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içinde komisyon tarafından belirlenerek TBMM Genel Kurula takdim edilmek üzere TBMM Başkanlığa sunulur. Bu tarihten itibaren on beş gün içinde, Genel Kurul’da Başdenetçi seçimine başlanır ve bu seçim gizli oyla yapılır.

Başdenetçi, TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu (367) ile seçilmektedir. İlk oylamada bu sayı sağlanmadığında ikinci oylama yapılır. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun sağlanması gerekir. Bu oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığında üçüncü oylama yapılır. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunun (276) oyunu alan aday seçilir. Üçüncü oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığında, Üçüncü oylamada en çok oy alan iki adayın katılacağı bir sonraki oylamaya geçilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla (139’dan az olmamak kaydıyla) en fazla oyu alan kişi seçilir.

Komisyon marifetiyle bir alt komisyon meydana getirilir, bu komisyon, başvuru yapan aday adayları içinden, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içinde tespit eder ve Komisyona iletir. Sonraki on beş gün içinde komisyon denetçi seçimlerini gerçekleştirir. (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Yine, 276 Sıra Sayılı Komisyon Raporunun “Muhalefet Şerhi” başlığı altında kanunun 11’inci maddesi hakkında getirilen eleştirilere baktığımızda; Başdenetçi ve Denetçilerin seçiminin kesinlikle nitelikli çoğunlukla yapılmasının lazım geldiği, bu durumun Kurum’un bağımsızlığı ve etkili olması için vazgeçilmez olduğu, yoksa iktidarı elinde bulunduran tek parti veya koalisyon olan devirlerde koalisyonda etkinliği fazla olan partinin Kamu Başdenetçisinin ve Denetçilerinin seçiminde belirleyici olacağından, Kamu Denetçisinin iktidara karşı bağımsız olamayacağına dikkat çekilmek istenmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012).

#### **4.4.8. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı**

Bu çalışmanın “Ombudsmanın Özellikleri” başlıklı bölümünde ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı hususlarına değinildiği gibi 6328 Sayılı Kanunda geçtiği adıyla Kamu Denetçiliğinin en başta gelen ve olmazsa olmaz özelliklerinden bir tanesi bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Bu konu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 12’nci maddesinde; Başdenetçi ve denetçilere görevleri hakkında hiçbir organ, makam, merci ya da kişinin, emir ve talimat yöneltmeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı, bununla birlikte Başdenetçi ve denetçilerin, görevlerini yaparken tarafsızlık ilkesine uygun hareket etmek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Başdenetçi ve Denetçilerin bağımsızlığını ve tarafsızlığını düzenleyen bu madde hakkında komisyon ve meclis genel kurulunda yapılan çalışmalarda hükümet ile muhalefet arasında ciddi bir uyumsuzluk yaşanmamıştır. Bunun nedeni olarak da tarafsızlık ve bağımsızlığın Kamu Denetçileri için olmazsa olmaz bir şart olduğu ve kanun maddesinde bu durumun açık bir şekilde belirtilmiş olmasıdır.

#### **4.4.9. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süresi**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “Görev süresi” başlıklı 14’üncü maddesi; Başdenetçi ve Denetçilerin dört yıllık süre için seçildiğini, İstifa, ölüm ya da görevden alınma gibi bir sebeple süresi dolmadan görevinden ayrılan Başdenetçi

veya denetçinin yerine seçilen Başdenetçi veya denetçinin de görev süresinin dört yıl olduğunu, bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak seçilen kişinin yalnızca bir dönem daha seçilebileceğini, Başdenetçi veya denetçi olarak seçilenlerin görev süreleri boyunca eski görevleriyle hiçbir ilişkilerinin kalmayacağını düzenlemiştir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Başdenetçisi ve Denetçilerin görev süreleri ile ilgili olarak, muhalefet milletvekillerinin getirdiği eleştirileri şu şekilde ifade edebiliriz; Başdenetçi ve Denetçilerin görev süresinin Meclisin görev süresiyle aynı olduğu, nitelikli çoğunlukla seçimin yapılmaması durumunda Başdenetçi ve Denetçilerin görev süresinin Meclisin bir yasama dönemi süresiyle aynı olması gerektiği, bununda nedeninin TBMM adına idareyi denetleyen Denetçilerin yalnızca meclisteki sayısal çoğunluğa sahip bir partinin oylarıyla seçilmesi halinde herhangi bir şekilde teşekkül edecek yeni meclisin gücünü arkasına almasında sıkıntılar yaşanacağı ifade edilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012)

Anılan kanunun görevin sona ermesi ve görevden alınma hususlarını düzenleyen 15'inci maddesi ise; Başdenetçinin veya denetçilerin 10'uncu maddede belirtilen vasıflara sahip olmadıklarının ortaya çıkması üzerine veya bu vasıfları seçilmelerine müteakip kaybetmeleri ve bu durumun da Komisyon tarafından tespit edilmesinden sonra Başdenetçinin görevinin sona ermesine görüşme yapmadan Genel Kurul marifetiyle; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon marifetiyle karar verilebilecektir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Mad, 2012).

276 Sıra Sayılı Komisyon Raporunun "Muhalefet Şerhi" başlığı altında Başdenetçinin veya Denetçilerin Görevden alınması hakkında getirilen eleştiriler şu şekildedir; 15'inci maddenin 1'inci fıkrasında "görevden alma" hakkındaki düzenlemenin açık olmadığı, görevden alma durumunda üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyunun sağlanması gerektiği savunulmuş olup görevden almaya ilişkin düzenleme ile göreve atanma koşullarına bakıldığında, "usul ve biçimde paralellik ilkesi"ne aykırı olduğu ifade edilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012). Kanunda tersine bir düzenleme olmadıkça bir işlemin oluşumunda uygulanan yetki ve usul şartlarının aynı işlemin geri alınması, kaldırılması ve tersi işlemin gerçekleştirilmesinde de aynen uygulanmasının zorunlu olduğu anlamına gelen "usul ve biçimde paralellik ilkesi" düşülen bu şerhin ne kadar yerinde olduğunu göstermektedir.

#### **4.4.10. Başdenetçi ve Denetçilerin Mali ve Sosyal Hakları**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları" başlıklı 16'ncı maddesinde Başdenetçi ve denetçilerin bu husustaki hakları net bir ifade ile hüküm altına alınmıştır. Söz konusu madde de; Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen aylık ücret ödenecektir. Devlet Memurları Kanunu ve ilgili mevzuat gereğince Başbakanlık Müsteşarının faydalanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, Başbakanlık müsteşar yardımcılarının faydalanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler eş değer usul ve esaslar doğrultusunda faydalanırlar demektedir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

#### **4.4.11. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru ve Usulü**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Başvuru ve Usulü" başlıklı 17'nci maddesinde Kuruma kimlerin başvuru yapabileceği ve bu başvuruların hangi usullere tabi olduğu açık bir şekilde sıralanmıştır.

Bahse konu madde şu şekildedir;

Kamu Denetçiliğine, gerçek ve tüzel kişiler başvuru yapabilir. Başvuruda bulunanın istemi doğrultusunda başvuru gizli kalabilir.

Başvuruyu yapanın adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve T.C. vatandaşları için T.C. kimlik numarasını, yabancıların ise pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi olduğunda tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini barındıran Türkçe yazılmış bir dilekçe ile başvuru gerçekleştirilir. Söz konusu başvuru, yönetmelikte tayin edilen koşullara uyulmak şartıyla elektronik olarak veya başkaca iletişim vasıtalarıyla da gerçekleştirilebilir.

Gerçekleştirilen başvurulardan;

1. Belirli bir konuyu ihtiva etmeyen,



2. Yargı mercilerinde görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklarla alakalı bulunanlar,
3. İkinci fıkrada ifade edilen şartlara sahip olmayanlar,
4. Sebepleri, konusu ve tarafları benzer olanlarla birlikte önceden neticelendirilenler, incelenmez.

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.

İllerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar kanalıyla da Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapılabilir. Başvuru sonucu hiçbir ücret talep edilmez.

Diğer taraftan; Dava açma süresi zarfında gerçekleştirilen başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Alt komisyon raporunun Kuruma Başvuru ve bu başvuruların usulünü düzenleyen maddenin görüşülmesini değerlendirdiği bölümüne bakıldığında; İdari başvuru yollarının bitirilmesine dair şartı içeren 4'üncü fıkrasının Kamu Denetçisinin etkinliğini azaltacağı, duruma zamanında müdahale ederek kanıtları zamanında toplamasının önüne geçeceği komisyonun CHP'li üyesi tarafından ifade edilmiştir. MHP'li üye ise yabancıların başvurularıyla ilgili olarak "mütekabiliyet" şartının getirilmesi gerektiğini ifade etmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012)

Bu eleştirilere ek olarak, "Muhalefet Şerhi" başlığı altında konu ile ilgili getirilen eleştiri; Kuruma yapılan başvurunun, sanki bir yargı makamına yapılan başvuru gibi zorlu koşullara bağlamanın, Kurum'un kuruluş felsefesine uygun olmayan bir düzenleme olduğu şeklindedir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012).

#### **4.4.12. Kamu Denetçisinin Bilgi ve Belge İstemesi**

Başdenetçi ve Denetçilerin Bilgi ve belge isteme yetkisi Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 18'inci maddesinde düzenlenmiş, söz konusu düzenlemeye göre ilgili madde; Denetçilerin inceleme ve araştırma yaptıkları konu veya konular ile ilgisi bulunan bilgi ve belgelerin, isteminin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde Denetçilere verilmesi gerekmektedir. Söz konusu süre zarfında talep edilen bilgi ve belgeleri geçerli bir sebep bulunmaksızın vermeyenler ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçinin başvurusu neticesinde ilgili makam soruşturma başlatır.

Talep edilen bilgi ve belgeler Devlet sırrı veya ticari sır kapsamında ise, yetkili birimlerin en üst makamınca gerekçesi belirtilerek talep reddedilebilir. Fakat Devlet sırrı kapsamındaki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya vazifelendireceği denetçi aracılığıyla bulunduğu yerde incelenebilecektir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

276 Sıra Sayılı Komisyon Raporunun "Anayasa Komisyonu Raporu" başlığı altında Başdenetçi ve Denetçilerin Bilgi ve belge isteme yetkisi hakkındaki düşünceler şöyledir; Komisyondaki kimi üyeler, milletvekillerine ve Cumhuriyet Savcısına verilmeyen devlet sırrı vasfı taşıyan belgeleri inceleyebilme yetkisinin denetçilere verilmesinin uygun olmayacağı, bu durumun ileride telafisi güç zararlara yol açabileceği yönündeki düşüncelerini ifade etmişlerdir. Bu düşünceye karşı olarak da; Denetçiye belgeleri yerinde inceleme imkânı verilmesinin, karar aşamasında faydalı olacağı, devlet sırrının rapora işlenmeyeceği ifade edilmiştir. Ayrıca maddenin 1'inci fıkrasında geçen "disiplin soruşturması" ibaresi "soruşturma" şeklinde değiştirilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012).

#### **4.4.13. Kamu Denetçiliği Kurumunun Personeli**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Personele İlişkin Hükümler" başlıklı 4'üncü bölümünde Kurumda çalışacak personelin atanması, mali ve sosyal hakları, Kamu Denetçiliği Uzmanı ve yardımcılarının atanması ve nitelikleriyle, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta olan personelin görevlendirilmesiyle ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Anılan Kanunun 24'üncü maddesinde; Genel Sekreter ve diğer personelin Başdenetçi tarafından atanacağını, Genel Sekreterin en az dört yıllık yükseköğretim kurumunu bitirmiş olması, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmet etmiş ve anılan kanunun 48'inci maddesinde sayılan şartları taşıması gerektiği düzenlenmiştir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Kanunun 25'inci maddede ise Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığına atanabilmek için aranan nitelikleri sıralamıştır (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Kamu Denetçiliği Uzmanı olarak atanabilmek için aranan şartlar kanunun 26'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Bu bağlamda; Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığına atananların, en az üç yıl çalışmak şartıyla yapılacak yeterlik sınavına katılacağı, sınavı geçenlerin, ulusal veya uluslararası alanda geçerliliği kabul gören dil sınavlarından yeterli puanı almak koşuluyla Kamu Denetçiliği Uzmanlığına atanacakları düzenlenmiştir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 4'üncü bölümünün "Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Personelin Görevlendirilmesi" başlıklı son maddesi olan 28'inci maddede ise; madde de belirtilen kurumlardan kurumlarının izniyle görevlendirilecek personel, uzmanlık gerektiren işlerde en fazla altı ay süreyle görevlendirilebilmektedir. Bu süreyi ihtiyaç halinde üç ay daha uzatma imkanı vardır. Söz konusu personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Söz konusu maddeler ile ilgili olarak; Anayasa komisyonu raporunda fazla bir eleştiri yapılmadığı görülmekle birlikte; raporda kaleme alınan görüşler şu şekildedir; Genel Sekreter ve diğer personelin atanmasında, liyakate önem verilmesi ve yarışma sınavı yapılması ifade edilmiş, bunun yanında Tasarının 4'üncü bölümünün personele ilişkin diğer hükümlerini düzenleyen 25'inci, 26'ncı, 27'nci, 28'inci maddeler Tasarıda yer aldığı şekliyle Komisyonumuzca kabul edildiği ifade edilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012). Burada devlet memurları kanununun temel ilkelerinden biri olan ve yeterlilik gösteren, iş verilmeye uygun olan veya o işe layık olan anlamlarına gelen liyakat kavramının özellikle bu gibi üst düzey kurumlarda çok önemli olduğunu vurgulamamız gerekmektedir.

#### **4.4.14. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi**

Kurumun gelirleri Kanununun 29'uncu maddesi ile belirlenmiştir. Söz konusu gelirler şunlardır: TBMM bütçesinden alınacak Hazine yardımı, diğer gelirler (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

2015 yılı Bütçe kanunu tasarısına baktığımızda; Kamu Denetçiliği Kurumunun toplam bütçesinin 15.368.000,00-TL olarak planlandığı görülmektedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2014). Kamu Denetçiliği Kurumuna ayrılan bu tutar kurumun yeni faaliyete geçmiş bir kurum olduğu göz önünde bulundurulduğunda yeterli bir tutar olarak değerlendirilebilir. Ancak kurumun bütçe büyüklüğü olarak özel bütçeli 42 kurum ve kuruluş arasında 31'inci sırada yer alması ekonomik olarak yeterli imkanlara sahip olmadığı kanaatini oluşturmaktadır.

#### **4.4.15. Yasaklar ve Ceza Soruşturması**

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Yasaklar" başlıklı 30'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında; Başdenetçi dahil kurumda görev yapan hiçbir personelin, herhangi bir siyasi partiye üye olamayacağı gibi hiçbir bir siyasi parti, kişi veya grubun yararını veya zararını gözeten hiçbir tutum muamelede bulunamayacağı; bunun yanında kurum personelinin dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamayacakları gibi görevleri nedeniyle bilgi sahibi oldukları mesleki veya ticari sırları görevleri son bulmuş olsa dahi açıklayamayacakları ifade edilmiştir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise; Başdenetçi, Denetçi, Genel Sekreter, Kamu Denetçiliği Uzman ve Uzman Yardımcılığı görevlerini ifa edenler; başta kendileri, daha sonra eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının başvurularını inceleyemeyecekleri düzenlenmiştir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Yine, söz konusu maddenin 3'üncü fıkrasına baktığımızda; yukarıda anılan kurum görevlilerinin, görevleri boyunca resmî ya da özel herhangi bir görev yapmayacakları ve ticaretle de meşgul olmayacakları. Bunun yanında, bilimsel yayınlarda yer alma,

konusu görevleri veya meslekleri ile ilişkili olan çağrıldıkları ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara iştirak etme, derneklerde üyelik ve kâr amacı taşımayan kooperatiflerde ortaklık durumunda bu maddenin uygulanmayacağı düzenlendiği görülmektedir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

Anılan Kanununun 31'inci maddesinde ise; Başdenetçi veya Denetçiler ile ilgili ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesiyle ilgili hükümler düzenlenmiştir. Söz konusu madde de; bahse konu kişilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri iddia edildiği durumda bu kişiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine tabi olduğu, söz konusu işleme ilişkin izin verilip verilmeyeceğine dair karara karşı itiraz makamının ise, Danıştay'ın ilgili dairesi olduğu, bahse konu kişiler ile ilgili soruşturmanın Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılacağı, soruşturma sonucunda açılacak kamu davasının Yargıtay'ın bu konu ile görevlendirilmiş ceza dairesinde görüleceği ve temyiz makamının Yargıtay'ın Ceza Genel Kurulu olduğu ifade edilmiştir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012)

Denetçiler (Başdenetçi dahil) dışındaki diğer personelle ilgili soruşturma ve kovuşturma, Başdenetçi tarafından izin verilmesi halinde mümkün olabilmektedir. İzine ilişkin itiraz merci Ankara Bölge İdare Mahkemesi olarak belirlenmiştir. Bahse konu personelin soruşturmaları suçun işlendiği yer Cumhuriyet Başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet Savcısı tarafından yapılabilir, açılacak kamu davası da aynı yer mahkemesinde görülebilmektedir (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012).

6328 Sayılı Kanununun 31'inci ve 32'nci maddelerinde hüküm olmayan hallerde 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümlerinin uygulanacağı, diğer taraftan Ağır Ceza Mahkemesinin görev kapsamına giren suçüstü halinin genel hükümlere tabi olacağı her iki maddede de hüküm altına alınmıştır (6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012).

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu TBMM tarafından 14.06.2012 günü kabul edilmiş, ardından 29.06.2012 Tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anılan Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin seçilebilmesi için gerekli olan çalışmalar başlamıştır. 27.11.2012 tarihinde Meclis Genel Kurulu'nda Kamu Başdenetçisi seçimleri yapılmış, komisyon değerlendirmelerinin ardından seçilen 5 aday arasından Kamu Başdenetçisi seçilmiştir.

İlk üç turda Anayasa ve 6328 sayılı kanunda öngörülen çoğunluğun sağlanamaması nedeniyle Başdenetçi seçimleri son tura kadar uzamıştır. 3'üncü turda en fazla oyu alan M. Nihat Ömeroğlu ve H. Nuray Turcan arasında 4'üncü tur seçimleri yapılmış, Yargıtay eski üyesi M. Nihat Ömeroğlu yeterli çoğunluğu sağlayarak Türkiye'nin ve Kamu Denetçiliği Kurumunun ilk Başdenetçisi olarak seçilmiştir.

Daha sonra, TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Karma Komisyonu'nda yapılan seçimle, Abdullah Cengiz MAKAS, Mehmet ELKATMIŞ, Zekeriya ASLAN, Muhittin MIHÇAK ve Serpil ÇAKIN Kamu Denetçisi olarak belirlenmiştir.

#### **4.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun Önemli Verileri**

##### **4.5.1. İnsan Kaynağı**

Kamu Denetçiliği Kurumu, başvuruları titiz bir biçimde inceleyip insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde neticelendirerek, bilhassa vatandaş ile idare arasındaki uyuşmazlıkları uzlaşma yoluyla çözüme kavuşmasını sağlayarak ülkemizde temel hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi için 143 kadrolu ve 31 geçici personel olmak üzere toplam 174 personel ile çalışmalarını yürütmektedir. Söz konusu personelin 3 tanesi doktora, 35 tanesi de yüksek lisans derecesine sahiptir.

31 Aralık 2014 tarihi itibarıyla Kamu Denetçiliği Kurumunun doluluk ve unvan durumuna ait dağılımları gösterir tablo aşağıda yer almaktadır.

**Çizelge 4.1: Personelin Unvana Göre Dağılımı**

	<b>Dolu Kadro Adedi</b>	<b>Geçici Kadro Adedi</b>
<b>Kamu Başdenetçisi</b>	1	-
<b>Kamu Denetçisi</b>	5	-
<b>Genel Sekreter</b>	1	-
<b>Tetkik Hakimi</b>	-	7
<b>Hakim</b>	-	2
<b>Cumhuriyet Savcısı</b>	-	1
<b>Hukuk Müşaviri</b>	1	-
<b>Kamu Den. Uzm./Uzm.</b>	62	7
<b>Kamu Den. Uzm. Yrd.</b>	50	-
<b>Avukat</b>	1	-
<b>İdari Personel</b>	23	13
<b>Toplam</b>	143	31

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu

#### **4.5.2. Şikâyet Başvuruları**

Kamu Denetçiliği Kurumu 29.03.2013 tarihi itibariyle gerçek veya tüzel kişilerin şikâyet başvurularını şahsen, posta, e-posta, faks ve e-başvuru şeklinde olmak üzere almaya başlamıştır. 29.03.2014 tarihinden itibaren de mahalli idarelere ait başvuruları da kabul etmeye başlanmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna, 2014 yılında toplam 5639 adet Şikâyet başvurusu yapılmış olup, bu başvuruların büyük bir bölümü (yüzde 53'ü) Kurumun internet sayfasında yer alan "e-başvuru" yöntemi aracılığı ile yapılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumuna 2014 yılında yapılan başvuruların yaklaşık % 24'lük bölümü "kamu personel rejimi" hakkında, yaklaşık % 17'lik bölümü "eğitim-öğretim, gençlik ve spor", % 7,80'lik bölümü "ekonomi, maliye ve vergi", % 7,50'lik bölümü "insan hakları" ve % 7,43'lük bölümü "çalışma ve sosyal güvenlik" hakkındadır.



**Çizelge 4.2: Şikâyet Konularına Göre Dağılımlar**

<b>Şikâyet Konusu veya Alanı</b>	<b>2013 S.</b>	<b>2014 S.</b>	<b>Toplam</b>	<b>2014 %</b>
Kamu Personel Rejimi	2142	1349	3491	%23,92
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	1203	1056	2259	%18,73
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	419	1307	%7,80
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	440	1224	%7,50
Mahallî İdarelerce Yürütülen Hizmetler	455	343	798	%7,43
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	455	283	738	%6,76
İnsan Hakları	263	423	686	%6,08
Diğer Konu ve Alanlar	141	381	522	%5,02
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	125	396	%3,30
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	186	384	%2,55
Mülkiyet Hakkı	239	144	383	%2,32
Sağlık	158	131	289	%2,22
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	166	64	230	%1,88
Engelli Hakları	87	106	193	%1,29
Sosyal Hizmetler	46	73	119	%1,13
Kadın ve Çocuk Hakları	32	40	72	%0,71
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığ. Hak.	37	17	54	%0,50
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	28	18	46	%0,32
Bilim, Sanat, Kültür ve Turizm	32	13	45	%0,30
Ailenin Korunması	13	28	41	%0,23
<b>TOPLAM</b>	<b>7638</b>	<b>5639</b>	<b>13277</b>	<b>%100</b>

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumuna 2014 yılında yapılan başvurular, idarelere göre ele alındığında; yaklaşık % 9,1'lik bölümünün “Mahalli İdarelere”, %8,39'luk bölümünün “Milli Eğitim Bakanlığına” %8,19'luk bölümünün ise “özel şirket veya kişiler” hakkında olduğu görölmüştür.

**Çizelge 4.3: Şikâyet Edilen İdarelere Göre Dağılımlar**

İdare	Sayı	Yüzde
Mahalli İdareler ( Belediye ve Şirketler)	511	%9,06
Milli Eğitim Bakanlığı	473	%8,39
Özel Şirket, Kişi, Kuruluşlar ve Belirtilmeyenler	462	%8,19
Sosyal Güvenlik Kurumu başkanlığı	326	%5,78
Üniversite ve Fakülteler	305	%5,41
Maliye Bakanlığı	292	%5,18
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	227	%4,03
Emniyet Genel Müdürlüğü	179	%3,17
Adalet Bakanlığı	173	%3,07
Türkiye Kamu hastaneleri kurumu başkanlığı	142	%2,52
Sağlık Bakanlığı	136	%2,41
Valilik, Kaymakamlık	127	%2,25
İçişleri Bakanlığı	125	%2,22
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	121	%2,15
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	106	%1,88
ÖSYM	101	%1,79
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	95	%1,68
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	90	%1,60
Gelir İdaresi Başkanlığı	90	%1,60
Çevre ve Şehircilik bakanlığı	80	%1,42

Elektrik Dağıtım Şirketleri	79	% 1,40
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	75	% 1,33
Devlet Personel Başkanlığı	59	% 1,05
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	56	% 0,99
Karayolları Genel Müdürlüğü	55	% 0,98
Türk Silahlı Kuvvetleri	51	% 0,90
Kültür ve Turizm Bakanlığı	48	% 0,85
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	45	% 0,80
Başbakanlık	43	% 0,76
Milli Savunma Bakanlığı	41	% 0,73
Gençlik ve Spor Bakanlığı	40	% 0,71
Diyanet İşleri Başkanlığı	34	% 0,60
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu	32	% 0,57
Kamu Kurum Niteliğinde Meslek Kuruluşları	29	% 0,51
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	25	% 0,44
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	25	% 0,44
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	24	% 0,43
PTT AŞ Genel Müdürlüğü	22	% 0,39
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	22	% 0,39
Diğer	673	% 11,93
<b>TOPLAM</b>	<b>5639</b>	<b>%100,00</b>

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu

#### 4.5.3. Kamu Denetçilerine Havale Edilen Şikâyet Sayısı

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğinin “Şikâyet başvuru bürosu ve dağıtım bürosu” başlıklı 18/4-a maddesine istinaden şikâyet başvurusu iş bölümü esaslarına göre ilgili Kamu Denetçisine gönderilmektedir.

**Çizelge 4.4: 2013 Yılından 2014 Yılına, 2014 Yılından 2015 yılına Devreden Şikâyetler ile Birlikte Kamu Denetçilerine Havale Edilen Toplam Şikâyet Sayısı**

<b>Kamu Denetçisi</b>	<b>2015 Yılına Devreden Dosya Sayısı</b>	<b>2014 Yılında Dağıtılmış Dosya Sayısı</b>	<b>2013 Yılından Devreden Dosya Sayısı</b>	<b>2014 Yılı Yüzde</b>
Zekeriya ASLAN	80	877	173	%15,55
Serpil ÇAKIN	164	1123	456	%19,91
Mehmet ELKATMIŞ	293	1338	147	%23,73
A.Cengiz MAKAS	252	1597	354	%28,32
Muhittin MIHÇAK	30	704	398	%12,48
<b>Toplam</b>	<b>819</b>	<b>5639</b>	<b>1528</b>	<b>%100,0</b>

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu

#### 4.5.4. Kararlarının Türü ve Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı

Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde karar verir.

Gönderme Kararı; Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapabilmek için, İdari Yargılama Usulü Kanununda belirtilen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda

belirtilen mecburi idari başvuru yollarının bitirilmesi gerekmektedir. Bu hükme uymayan başvurular, ilgili kuruma gönderilmektedir.

İncelenemezlik Kararı; Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanına girmeyen, başvuru dilekçesinde kanunda bulunması zorunlu olarak belirtilen konuları içermeyen, konusu belli olmayan, yargı organlarınca görülmekte olan veya yargı makamlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular için verilen kararları ifade etmektedir.

Karar verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar; şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin son bulması, şikâyet konusu isteğin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma sürdürülürken şikâyet ile ilgili dava açılması halinde verilmektedir.

Tavsiye Kararı; İnceleme ve araştırma neticesinde şikâyetin yerinde olduğu kanısına ulaşılması durumunda verilen kararı ifade eder.

Ret Kararı; İnceleme ve araştırma neticesinde şikâyetin yerinde olmadığı kanısına ulaşılması durumunda verilen kararı ifade eder.

**Çizelge 4.5: Şikâyet Başvuruları Üzerine Verilen Kararların Türlerine Göre Dağılımı**

<b>Karar Türleri</b>	<b>2013 Sayı</b>	<b>2014 Sayı</b>	<b>Toplam</b>	<b>2014 Yüzde</b>
Gönderme Kararı	2155	2323	4478	%36,59
İncelenemezlik Kararı	2240	2147	4387	%33,82
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	80	409	%1,26
Karar verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	806	1113	%10,13
Birleştirme Kararı	522	643	1165	%12,70
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular*	432	80	512	%1,26
Tavsiye Kararı	64	93	157	%1,47
Ret Kararı	37	150	187	%2,36
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	26	37	%0,41
<b>Toplam</b>	<b>6097</b>	<b>6348</b>	<b>12445</b>	<b>%100</b>

\*29.03.2014 tarihinden önce gelen ve mevzuat gereği incelemeye alınamayan şikâyet başvuruları için yazılan bilgilendirme yazılarını göstermektedir.

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu

**4.5.5. Örnek Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları**

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafında verilen karar türlerini yukarıda açıklamıştık. Şimdi bu karar türlerinden; Tavsiye Kararı ve Ret Kararını birkaç örnekle somutlaştıralım (Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporu, 2013).

### **Tavsiye Kararı Örnekleri:**

#### **Sınav tarihlerinin çakışması 2013/1 no'lu Tavsiye Kararı (özetle);**

Şikâyetçi, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi'nin 21.07.2013 tarihinde saat 9.30'da yapacağını ilan ettiği ve 27.05.2013-05.06.2013 tarihleri arasında başvurularını Kabul ettiği Dikey Geçiş Sınavı ile sınav başvurularının bitmesinden sonra bu sınavla aynı tarihte yapacağını ilan ettiği ve başvurularını 10.06.2013-17.06.2013 tarihleri arasında aldığı Mühendislik Tamamlama Sınavının Dikey Geçiş Sınavı ile aynı tarih ve saatte olması sebebiyle ortaya çıkan mağduriyeti ile ilgili olarak kamu denetçisine başvurmuştur.

Gerçekleştirilen inceleme sonucunda;

İki sınava da girmek isteyen şikâyetçi için öncelikli olarak fırsat eşitliği ihlali olduğu, Olaya genel olarak bakıldığında başvuru sahibinin fırsat eşitliği ve eğitim hakkının ihlal edildiği,

Her iki sınavda girmek isteyenlerin iki sınav arasında zorunlu olarak tercih yapmak durumunda kalmasının hakkaniyete uygun olmadığı,

Yükseköğretim Genel Kurulunun sınavlar hakkındaki kararlarında ve sınav kararlarının gereğini yapan ÖSYM'nin davranışında hukuka uygunluk bulunmadığı,

Netice itibariyle; her iki sınavın aynı tarihte yapılması işleminin düzeltilmesi ya da her iki sınava da girmeye hak kazanmış adayların giremeyecekleri sınavlara eş değerli yeni bir işlemin tesisi hususunda,

ÖSYM Başkanlığına tavsiyede bulunulmuştur.

### **Ret Kararı Örneği:**

#### **Engelli doktor istihdamı 59 2013/96 no'lu Ret Kararı (özetle);**

Şikâyetçinin engelli bir uzman doktor olduğu, 65 yaşını doldurmuş doktorların yararlandığı özel hastanelerde geçici kadro ile çalışma imkânının, Sosyal Güvenlik Kurumu ile sözleşme yaparak özel hastaneler ile özel ağız ve diş sağlığı hastanelerinde çalışabilme hakkının kendisine de tanınmasını istemektedir.

Gerçekleştirilen inceleme sonucunda;



Şikâyetçinin beyanından hâlihazırda özel bir hastanede norm kadro statüsünde çalıştığı, istihdam edilmemesine yönelik bir şikâyetinin olmadığı, Anayasanın 10'uncu ve 61'inci maddeleri ile 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'da yaşlı ve engellilerin adlarının beraber zikredilmesinden dolayı kendisinin de engelli olmasından bahisle, Ayakta Teşhis ve Tedavi Yapılan Özel Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik ve Özel Hastaneler Yönetmeliği hükümlerince yaş haddinden emekli olanlara sağlanan özel hastanelerde ve tıp merkezlerinde kadro dışı geçici çalışma olanağının kendisine de sağlanması talebinin idare tarafından reddedilmesinde hukuka ve hakkaniyete aykırılık bulunmadığı,

Çünkü Anayasanın 61'inci maddesinde sosyal güvenlik açısından özel olarak korunması gerekenler başlığı altında yaşlılar ve sakatlar ile 2022 sayılı Kanunda 65 yaşını doldurmuş kişiler ile engelli kişilerin adlarının birlikte anılması, engelli veya yaşlı olan kişilerin haklarının eşit olduğu anlamına gelmediğinden,.

Şikâyet ret edilmiştir.

#### **4.6. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Üzerine Yapılan Değerlendirmeler**

İkinci Dünya Savaşından sonra dünya genelinde hızlı bir şekilde yayılmaya başlayan ülkemizdeki ismi ile Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye'de de kırk yıldan beri farklı şekillerde gündeme gelmektedir. Ülkemizde Kamu Denetçiliği ile ilgili ilk inceleme Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ tarafından yapılmıştır. 1968'de yayımlanan ombudsmanlık ile ilgili yazısında İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere'deki ombudsmanlık sistemi hakkında genel bir bilgi vermiş, sistemin demokrasinin tamamıyla yerleşmiş olduğu, kültür seviyesi yüksek İskandinav ülkelerinde başarılı bir şekilde uygulandığını vurgulamıştır (Erdoğan, 2010). Bunun yanında Tahsin Bekir BALTA'da Kamu Denetçiliği ile ilgili ilk çalışma yapanlardan biridir (Balta, 1970).

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına yönelik çalışmalar 2000'li yıllarda ivme kazanmıştır. Küresel etkileri de göz önüne aldığımızda ülkemizdeki kamu yönetimi reformunun dikkate değer bir bölümünü de bu kurum oluşturmuştur. Türkiye Cumhuriyeti Devleti demokratikleşme seviyesini arttırma ve AB'ye tam üye

olmak arzusunda olduğundan, bu doğrultuda AB içinde çok büyük önem arz eden istikrarlı ve kurumsallaşmış bir demokrasinin sağlanması, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, azınlıkların korunması gibi kriterlerin mevcudiyeti ve hususların aynen işletilmesi ülkemizin söz konusu birliğe üyeliği bakımından büyük önem taşımaktadır (Abdioğlu, 2007).

İdarenin etkili ve verimli bir şekilde denetlenmesi, insan hakları ihlallerinin önlenmesi amacıyla bir Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de de kurulması ve kurulduktan sonrada görevini en iyi şekilde yerine getirmesi için, farklı çevrelerce yoğun çalışmalar yapılmış olup, kurumun Türkiye’de hangi yetkilerle ve ne şekilde görev yapacağı tartışma konusu olmuş ve kurum bazı eleştirilerle karşı karşıya kalmıştır. Söz konusu eleştiriler şu şekildedir:

Muhalefet Millet Vekilleri Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun komisyon görüşmelerinde; Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında bazı değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Bu değerlendirmelere baktığımızda; Hükümet tarafından oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumuna ait yasa tasarısındaki önemli noksanlıklar, kurumun işleyişinde aksamalara, tıkanıklıklara ve zaman içinde Kurumun değerini kaybetmesine sebep olacak denilerek bunun nedenleri maddeler halinde sıralanmıştır:

1. Denetçilerin uzmanlık alanlarının olmayışı ve az sayıda denetçi olduğundan yetersiz kalmaları,
2. Denetçilerin bağımsızlığının seçilme usulleri ve görev süresi bakımından tartışmalı olduğu,
3. Kurumun verdiği kararların yaptırım gücünün yetersiz olması ve bu nedenle yeterli öneme sahip olamaması,
4. Devlet sırrı gibi büyük önem arz eden nitelikli bir konuda, Denetçilere yetki verilmesi Kurumun geleceği açısından tereddütlere sebebiyet verdiği,

Muhalefet Şerhine imza atan Millet Vekilleri Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumuna ihtiyaç olduğunu belirterek, tavsiyelerinin göz önünde bulundurulması durumunda, Kamu Denetçiliği Kurumunun; idarenin denetlenmesi, vatandaşın idareyle arasında bulunan engellerin kaldırılması, reformların daha düzenli ve taleplere cevap verecek şekilde yapılması konularında faydalı ve güzel olacağı inancında olduklarını ifade etmişlerdir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012).

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına ilişkin temel değerlendirmelerden bir tanesi; Türk İdare sisteminde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesine aykırılık teşkil ettiği şeklindedir. Anayasa'nın 123'üncü maddesinde; İdarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve yasayla düzenleneceği, merkezden yönetim ve yerinden yönetim temeline dayandığı hüküm altına alınmıştır.

Anayasa'da belirtilen İdare kavramı, yalnızca merkezi idareyi ve onun taşradaki birimlerini anlatmamakta, yerel yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da ifade etmektedir.

Anayasa'nın 123'üncü maddesi gereğince, kanunla veya kanunun açıkça vermiş olduğu yetkiye dayanarak kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi yanında, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" uyarınca idarenin örgüt sistemi kapsamında bulunması gerekmektedir.

Anayasa'da yasayla veya yasanın belirgin bir şekilde verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği oluşturulabilmesi için yasa koyucuya takdir hakkı verilmesi, TBMM'nin bu hususta sonsuz bir yetkiye sahip olduğu anlamını taşımamaktadır. TBMM tarafından bir kamu tüzel kişiliğinin oluşturulmasında, Anayasa'da belirtilen koşullara uygun hareket edilmesi olmazsa olmaz bir durumu ifade etmektedir. Bir kamu kurumu veya kuruluşu kurulurken Anayasa'da yerini bulan idari teşkilat yapısı harici herhangi bir yapı düşünülmemelidir. Bu noktadan hareketle Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı harici kurulması, "idarenin bütünlüğü ilkesi" ile bağdaşmamaktadır (Anayasa Mahkemesi iptal kararı, 2009). Anayasa Mahkemesinin bu doğrultuda verdiği iptal kararı, Kamu Denetçiliği sisteminin Türkiye'de uygulanamayacağı yönünde yapılan eleştirilere en önemli dayanağı oluşturmaktadır.

Dünyada çok sayıda Devletin Kamu Denetçiliği Kurumunu kendine özgü sosyal ve siyasal sistemine, hukuk düzenine, kültürel ve demografik dokusuna bir takım değişikliklerle adapte ederek kendi idari sistemine uyguladığına çalışmamızın önceki bölümlerinde değinmiştik. Kamu Denetçisini aynen almak yerine, ülke şartlarına uygun olacak şekilde baştan tasarlama yoluna gidilmelidir (Altuğ 2002). Eğer ülkenin yukarıda ifade edilen şartları göz önünde bulundurulmaz ise; ülkenin içinde bulunduğu gerçeklerden kopuk bir kurum oluşturulmuş olur. Bu durumda da,

ülke gerçekleriyle bağdaşmayan bir Kamu Denetçiliği sisteminin etkinliğinden de söz edilemez (Altuğ 2002).

İkinci olarak, Türkiye gibi idari uyuşmazlıklara çözüm arayan bir idari yargı sisteminin bulunduğu ülkelerde Kamu Denetçiliği Kurumuna ihtiyaç olmadığı gibi kurumun idari yargı sistemine ciddi darbe vurarak idarenin denetlenmesinde karışıklık doğurabileceği (Yılmaz, 2000), şeklindeki görüştür. İdari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde Kamu Denetçiliği kurumuyla ilgili zaten Ronald Drogo'nun ifade ettiği gibi en iyi ombudsman Danıştay'dır şeklindeki görüş kabul görmektedir. Ancak bu yöndeki eleştiriye katılmak pek mümkün değildir. Çünkü idari yargı sisteminin beşiği olarak bilinen Fransa'nın 1973 yılında Kamu Denetçiliği Kurumunu kabul etmesi ve başarıyla uygulaması bu eleştiriye de geçersiz kılmaktadır (Ertekin & Akın 1998).

Ayrıca, Ülkemiz'de Kökleşmiş bir idari yargı sistemi olmasına karşın, vatandaşların idare karşısında korunmasında idari yargının işlevselliği hususunda problemler yaşandığına vurgu yapılmakta; bununla birlikte idareyle vatandaşlar arasındaki problemlerin az zamanda çözülememesi, sorunların çözümünde etkili yöntemler geliştirilememesi ve idarenin işleyişinin günün şartlarına uyarlanamaması konusunda idari yargının başarısız olduğuna değinilmektedir (Akıncı, 1999).

Danıştay Üyesi Dr. Selami DEMIRKOL Uluslararası Kamu Denetçiliği Sempozyumdaki sunumunda; Hukuka uygunluk denetimi yanında yerindelik denetiminin önemli olduğunu, bunun yanında Kamu Denetçiliği Kurumu için örnek alınan ombudsmanlık sisteminin, idare ile birlikte adalet sisteminin yargılama faaliyeti içerisine girmeyen idari faaliyetlerini de denetleyebilmesi kişi özgürlükleri açısından faydalı görüldüğünü, yargı düzenini denetleyebilme yetkisinin, Kamu Denetçisi Kurumunun etkinliği noktasında hayli önemli bir yetki olduğunu, kurumun söz konusu yetkiyi meclisten almasının, yasama yürütme ve yargı erkleri arasındaki dengenin oluşmasına da katkı sunacağını, Kurumun başarı ve etkinliğinin, itibarına, duyulan güvene, yürütme organı ve baskı odakları karşısındaki otoritesine, iş disiplini ve uyguladığı usule de bağlı olduğunu, bunlarla birlikte Meclisin halk nazarındaki saygınlığının da Kamu Denetçiliği Kurumunun sergileyeceği performansta tesiri olacağı yönündeki düşüncelerini ifade etmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014).

Üçüncü olarak, Ülkemizde yeteri kadar Kamu denetçisinin işlevini gören çeşitli denetim organları bulunduğu, bu organlar ve kurumların bir birinden habersiz denetim yaptıkları, yeniden bir denetim birimi kurmaktansa mevcut olan birimlerin iyileştirilmesinin daha yerinde olacağı, bu nedenle bağlantılı olarak Türk İdare yapısında Kamu Denetçiliği Kurumuna ihtiyaç olmadığı yönündeki görüş (Akın, 1998); dolayısıyla, Ülkemizde Oldukça çok sayıda İdari denetim birimi bulunduğu bir gerçektir; fakat geleneksel denetim birimlerinin vatandaşların yönetenler karşısındaki çıkarlarını korumada yeteri kadar başarı gösteremediği, bu yolların kullanımının veya bu mercilere başvurmanın kendine has zorlukları ve sıkıntıları olduğu da bilinmektedir. Ancak önemli olan bu denetim birimlerinin etkili ve verimli bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğidir. Bu veriler doğrultusunda, mevcut durum değerlendirildiğinde, Ülkemiz’de ayrıksız bütün kurumlar üzerinde yetkiye sahip bir ombudsmana şiddetle ihtiyaç duyulmaktadır (Kazancı 2002).

Diğer taraftan, Kamu Denetçiliği Kurumu birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında diğer denetim organlarının alternatifi değil aksine onların yanında tamamlayıcı nitelikte bir denetim şekli olarak değerlendirilmektedir (Tortop, 1974). Ayrıca yargısal denetim hukukilik teminatı oluşturmaya rağmen yerindelik denetimi yapmamakta, yavaş işlemekte ve vatandaşların yararlanması için bazı maliyetlere katlanması ve hukuki süreç hakkında bilgi sahibi olması gerekmektedir (Süler, 2010).

Adalet Eski Bakanı Sadullah ERGİN’in Anayasa Komisyonu çalışmaları esnasında; Demokratik ölçülerin artmasıyla hak arama yöntemlerinin arttığını ifade ederek, sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte Kamu Denetçiliği Kurumuna duyulan gereksinimin arttığını, idari işlem ve eylemlerin yaşamın büyük çoğunluğuna yayıldığını, Kamu Denetçisinin idarenin kötü, kusurlu, yanlış işlemesi hususlarında inceleme yaparak, tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olacağını ve idarenin gerçekleştirdiği bütün işlem ve eylemlere ilişkin hakkaniyete uygunluk yani yerindelik denetimi yapacağını dile getirmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012).

Dördüncü olarak, Türkiye’de güçlü bir merkezi idarenin bulunmasının Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğini ve verimliliğini kısıtlayacağı konusudur. Türkiye’nin merkezî yönetim yapısının, ağır işleyen bürokratik bir sisteme sahip olması idarenin en önde gelen problemlerinden birisidir. Dolayısıyla oluşan durum

vatandaşlar arasında sorunların yaşanmasına neden olmakla birlikte, vatandaşların yasal olmayan yollara girmesine, idarenin birilerini haksız yere kollaması, rüşvet, yolsuzluk ve benzeri hukuksuz alanların oluşmasına sebebiyet vermektedir.

Türkiye'nin güçlü merkezi yönetim yapısının, Kamu Denetçiliği Kurumunun işlerliğine engel olacağı yönündeki endişelere karşın, İngiltere örneği göz önünde bulundurulduğunda bu kaygıların da yersiz olduğu görülmektedir. Zira İngiltere de çok köklü ve güçlü bir merkezi yönetime sahiptir. Böylesi köklü ve güçlü devlet gelenekleri ile yönetilen İngiltere'de 1967'de Parlamento Komiseri adıyla kamu denetçiliği müessesesinin oluşturulmasıyla, güçlü merkezi yönetimlere sahip ülkelerde de bu kurumun oluşturulabileceği görülmüştür (Çakmak, 2008). Ayrıca Türk İdare sistemi Fransa'dan ilham alınarak oluşturulduğundan dolayı Fransa gibi güçlü bir merkezi idare yapısı olan bir ülkede başarılı bir şekilde faaliyet göstermesi bu yöndeki eleştirileri çürütecektir.

Beşinci olarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun aldığı kararların bağlayıcı olmaması nedeniyle idare üzerinde etkili olamaması eleştirisi; İdarenin, Kamu Denetçisinin aldığı kararları uygulamama ihtimali vardır. Ancak bu durumda, karşı karşıya kalınacak yaptırımları da göze alma anlamına gelmektedir. Kamu Denetçiliğinin uygulandığı ülkelere baktığımızda, Kamu Denetçisinin gerçekleştirdiği faaliyetler esnasında elinde bulunan kapsamlı araştırma, inceleme ve yaptığı çalışmaları meclise sunma gibi yetkileri kurumun konumunu güçlendirmektedir. Hiçbir kişi veya idare Kamu Denetçisinin parlamentoya ve kamuoyuna sunduğu raporda bulunmak istemediğinden, Kamu Denetçisinin almış olduğu kararlar genelde uygulanır.

Son olarak, Ülkemiz kalabalık bir nüfusa sahip olduğundan kurumun etkin işlemesi için gerekli koşulların Türkiye'de bulunmadığı düşüncesi; Kamu Denetçiliği, ilk olarak İskandinavya'nın az nüfuslu ve yüzölçümü küçük, idari yargı sistemi uygulanmayan, ekonomik refah seviyesi yüksek ve demokratik yapılanmasını tamamlamış ülkelerinde uygulanmıştır. Türkiye'de ise Kamu Denetçiliği Kurumuna çok sayıda başvuru yapılacak, başvuruları neticelendirmek için çalışan kamu denetçileri de ayrıntılı araştırma yapma imkanına sahip olmadığından verdikleri kararlar memnuniyet verici bulunmayacaktır. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu yalnızca nüfusun az olduğu ülkelerde başarılı olabilir (Gözübüyük, 2000, Altuğ, 1968). Bu düşünceye yüzeysel olarak bakıldığında makul bir düşünce olarak değerlendirilebilir. Fakat çağımızda Kamu Denetçiliği Kurumunun çeşitli

uygulamalarının, çok fazla nüfusa sahip, yüzölçümü büyük ve adalet düzeninde idari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde de iyi bir şekilde işlediğini görmekteyiz.

## 5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Ülkemizdeki ismi ile Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin haksız eylem ve işlemleri karşısında vatandaşın rahatlıkla başvurabileceği özerk, hızlı ve esnek yapısıyla yeni oluşturulmuş bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, vatandaşın hak ve özgürlüklerini korumak için bir taraftan insanları bilinçlendirmeye çalışırken diğer taraftanda vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde bir uzlaştırıcı gibi hareket eden, yasama, yürütme ya da başkaca herhangi bir organa karşı bağımlılığı olmadan, özerk bir şekilde faaliyetlerini sürdürebilen bir yapıya sahip olması gerekmektedir.

Günümüzde başta Avrupa olmak üzere dünya genelinde 150'ye yakın ülkede başarı ile uygulanmakta olan Kamu Denetçiliği sistemi, vatandaşlar tarafından çok büyük ilgi görmüş ve insan haklarının daha fazla gelişmesi doğrultusunda olumlu katkıları olmuştur. İdare karşısında vatandaşların haklarını korumak için klasik denetim yolları artık yeterli gelmemektedir. Mutlak anlamda uyumsuzlukları sonuca ulaştırma hususunda yargısal denetim etkili bir yol olsa da; yavaş işlemesi, masraflı olması ve şekil şartına önem vermesi gibi birçok nedenden dolayı başka yol ve yöntem kalmadığında son çare olarak başvurulabilecek bir yer olarak düşünülmektedir. Bu durum dahi Kamu Denetçiliğine olan ihtiyacı ortaya koyma bakımından önemli bir göstergedir.

Ülkemizde, daha katılımcı bir demokrasiye ulaşmak ve hukuk devleti olma idealini gerçekleştirmek yolunda Kamu Denetçiliği Kurumu önemli bir araç vazifesini görecektir. Kamu Denetçiliği Kurumunun gerçekleştirdiği denetim; idari, siyasi, yargı, kamuoyu ve uluslararası denetimlerin dışında farklı özellikleri olan bir denetim yolu olup bir üst satırda saydığımız denetim mekanizmalarına alternatif



olmadığı gibi, söz konusu denetim mekanizmalarının eksikliklerini tamamlayıcı ve onlara yardımcı olan bir faaliyet gösterdiğini söyleyebiliriz. Ayrıca genel anlamda gelişmişlik düzeyi Türkiye'den aşağıda bulunan Libya, Gana, Zambiya gibi ülkelerde bile Kamu Denetçiliği Kurumunun Ülkemizden daha önce faaliyet göstermeye başlamış olması bizim devlet olarak bu konuda ne kadar yavaş davrandığımızın ve ne denli geri kaldığımızın açık bir göstergesidir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun tam anlamı ile görevini yerine getirebilmesi için statüsü idarenin etkin ve verimli denetimini mümkün kılacak şekilde düzenlenmeli, bunun yanında özerkliği mutlak anlamda sağlanmalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumunun özerkliği, denetimini yapacağı idarenin en küçük biriminden en büyük birimine kadar sağlanmalı, buna ek olarak kurumun özerkliği Kamu Başdenetçisini ve Denetçilerini seçen, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gereği görevden alma yetkisi olan Meclise karşı da korunmalıdır. Bunun içinde mevcut kanunda dört yıl için seçilen ve bir dönem daha seçilme hakkı olan Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerinin, sadece bir dönem için seçilmesi ve seçimleri genel seçimlerden bağımsız olarak daha uzun bir süre için yapılmalıdır. Böylece Kamu Başdenetçisi ve Denetçileri bu göreve yeniden seçilmek için herhangi tereddüt yaşamayarak görevlerini daha sağlıklı bir şekilde sürdüreceklerdir. Ayrıca, Kamu Başdenetçisi ve Denetçileri görev süreleri dolduktan sonra meclis tarafından belirlenecek makul bir süre boyunca, hiçbir siyasi parti ve ticari unsur ile ilişki içinde bulunmamalarını sağlayacak gerekli yasal düzenlemelerin yapılması yerinde olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsızlığının, tarafsızlığının ve saygınlığının korunması büyük önem taşımaktadır. Bu sebepten, Kamu Başdenetçisi ve Denetçileri olarak bu misyonu taşıyacak kişilerin kariyer düşüncesinden uzak, gelecek kaygısı taşımayan, hukuk bilgisi olan, kamunun işleyişine hakim, güvenilir, sempatik, siyasi açıdan tamamen bağımsız ve toplumun güvenini kazanmış kişiler olması gerekmektedir. Ancak, ilk seçilen Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerinin özellikle siyasi açıdan büyük eleştiri aldıklarını göz önünde bulundurursak bundan sonra bu görevlere gelecek kişilerin belirlenmesinde daha hassas davranılması gerektiği aşikârdır. Bu bağlamda; vatandaşların, tam anlamıyla bağımsızlığı ve tarafsızlığı teminat altına alınan bir Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurma hususunda hiçbir tereddütleri olmayacağı gibi başta Kamu Başdenetçisi ve Denetçileri olmak üzere

kurumda görevli her bir personel yasal olarak çerçevesi çizilmiş görev ve sorumluluklarını bihakkın yerine getireceklerdir.

Türkiye’de kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemiz için faydalı bir kurum olacağı bu kurumu olumsuz anlamda eleştirenler tarafından da genel olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu genel görevli olarak faaliyet göstermektedir. Birçok ülke uygulamalarında görüleceği üzere kendi alanlarında uzmanlaşmış Kamu Denetçiliği Kurumları bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun TBMM’de görüşülmesi sırasında Muhalefet partisi de ihtisas alanlarına ayrılmış ve alanlarında uzmanlaşmış Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemiz sorunlarına daha faydalı olacağını savunmuş ve silahlı kuvvetler, emniyet, sağlık, aile (kadın-çocuk), çalışma hayatı, eğitim, vergi ve insan hakları gibi alanlarında özellikle ihtisaslaşan Kamu Denetçilerinin olmasını teklif etmiştir. Türkiye gibi idari sıkıntılardan kaynaklanan şikayetlerin fazla olduğu bir ülkede, vatandaşların her alanda idareyle ilgili şikayetlerini değerlendirmeye alıp bu şikayetleri ayrıntılı olarak inceledikten sonra verimli bir şekilde çözüm üretebilme yönteminin ihtisas alanlarına ayrılmış bir Kamu Denetçiliği kurumu ile mümkün olacağı görüşü daha gerçekçi durmaktadır. Dolayısıyla ülkemizde kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun sahip olduğu misyon ve vizyonu etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirebilmesi için teşkilat yapısını uzmanlık alanlarına göre yapılandırması ve faaliyetlerini bu yönde sürdürmesi daha faydalı olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarının bağlayıcı olmayıp birer tavsiye niteliği taşıması olumsuz bir özellik olarak değerlendirilse de bunun olumlu yanları da bulunmaktadır. Çünkü Kurumun almış olduğu kararların bağlayıcılığı bulunsaydı, yargı organları ile arasında görev ve yetki açısından uyuşmazlıklar oluşacaktı. Böyle bir durum, Kamu Denetçiliği Kurumunun uzlaşmacı ve çözüm üreten yapısına uygun düşmeyen bir durum oluşturacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumunun almış olduğu kararların etkinliği, bu kararları başta TBMM ve kamuoyu ile paylaşmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkelerde kurum kararları dolaylı olarak bağlayıcılık niteliği kazanmaktadır. Kurumlar ve kişiler, açık ve şeffaf bir şekilde görev yaparken, meclis ve kamuoyunda adlarının kötü yönetime örnek gösterilmesi yani kamu vicdanında cezalandırılmaları, herkes tarafından uyulması zorunlu olan yargı kararlarından daha etkilidir.

Yine de Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun daha etkili ve verimli bir şekilde çalışması için, ilgili idare Kurumun tavsiyelerini gerçekleştirilemez olarak değerlendirip, Kuruma otuz gün içinde gerekçesini ilettikten sonra Kurumun etkinliğinin sürekli olarak sağlanması bakımından tavsiyelerini tekrarlaması ya da tavsiyelerini yenilemesine olanak sağlanması gerekmektedir. Aksi halde bir süre sonra Kurumun önerilerini uygulamama durumu yaygınlaştığında Kurum sıradanlaşma tehlikesi ile karşı karşıya kalır ve aldığı kararların hiç bir ehemmiyeti olmadığı kanısı oluşur.

Ülkemizde Kamu hizmetlerinin sunulmasında etkin, verimli ve bağımsız bir denetim sistemi oluşturmak maksadıyla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin gerçekleştirdiği bütün işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunu incelemek, araştırmak ve elde ettiği sonuç doğrultusunda idareye tavsiyeler yapmakla görevlidir. Fakat kurumun bu görevini yerine getirebilmesi için kendisine gerçek veya tüzel bir kişi tarafından başvuruda bulunulması gerekmektedir. 6328 Sayılı Kanuna göre Başdenetçi veya Denetçiler resen harekete geçip herhangi bir inceleme ve araştırma yapmamaktadır. Bu husus kanunlaşma aşamasında ve sonrasında da eleştiri konusu olmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumuna, Finlandiya, İsveç ve Danimarka'da verilen, resen harekete geçme yetkisinin ülkemizde de Kamu Denetçiliği Kurumuna verildiği takdirde kurumun daha etkili ve aktif olarak görev yapacağı çok açıktır.

Başdenetçi M. Nihat Ömeroğlu, Meclisin ilgili Komisyonu'nda, Kurumun "2014 Yıllık Raporu"na ilişkin yaptığı sunumunda, resen inceleme yetkisinin kendileri için önemli olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca; Eskişehir milletvekili Prof. Dr. Süheyl BATUM'un 06.02.2015 tarihinde TBMM başkanlığına vermiş olduğu 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun teklifi; kuruma ilgili şikâyet üzerine veya gerekli gördüğü takdirde resen harekete geçme yetkisinin verilmesi hakkındadır. Hem Kamu Başdenetçisinin hemde profesör unvanına sahip bir milletvekilinin bu yöndeki ihtiyacı dile getirmesi söz konusu yetkinin ne kadar önem arz ettiğini göstermektedir. Dolayısıyla Resen inceleme yetkisine sahip bir Kamu Denetçiliği Kurumunun ülkemiz için daha faydalı olacağı ve daha yararlı işler ortaya koyacağı görmezden gelilemeyecek bir gerçekliktir.

Kamu Denetçiliği Kurumu tam anlamıyla faaliyet göstermeye başladığında, idare ile vatandaş arasında sağlam bir iletişim kurulmuş olacaktır. Bunun sonucunda idarenin

yürüttüğü kamu hizmetlerinde kalite ve memnuniyet artacaktır. Özellikle temel hak ve özgürlükler bağlamında, vatandaşlar yargıya başvurmadan, ulaşılması kolay, maliyetsiz, basit ve aynı zamanda bağımsızlığına güvendikleri Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuracaklarından, idari yargının yükü bir nebze olsun hafifleyecek ve görevini daha etkili ve verimli bir şekilde yürütmesi sağlanmış olacaktır.

Diğer taraftan, Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyete geçtikten sonra, idareden kaynaklanan bütün sıkıntı ve problemlerin çok kısa sürede ortadan kalkacağına dair toplum beklenti içerisine sokulmamalıdır. Buradan hareketle, Kamu Denetçiliği Kurumunun üzerine düşen görevi hakkıyla yerine getirebilmesi için hukuk devleti anlayışının vatandaş ve kurumlar nezdinde içselleştirilmesi, demokratik yapılanmanın tamamlanması, kitle iletişim araçlarının yaygın olarak kullanılması, halkın yönetime katılım oranının yüksek olması yanında, eğitim ve kültür seviyesinin çok ileri düzeylere ulaşması gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasının yanında, ülkemizdeki mevcut yargı sisteminin ve denetim organlarının çağımızın ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yeni baştan yapılandırılması da büyük önem arz etmektedir. Hatta denetim organlarının tek kurum çatısı altında toplanarak yeniden örgütlenmesi bile bu süreçte düşünülmesi gereken önemli hususlardan bir tanesidir. Köklü bir devlet geleneğine sahip olan bizim gibi ülkelerde bu tür değişiklikler söz konusu olduğunda, sistem ve bu sistem içinde faaliyet gösteren bütün unsurlar direnç gösterebilir, oluşacak bu zor duruma rağmen çağa ayak uyduran düzenlemelerin hayata geçirilmesi özel bir öneme sahiptir.

Burada şu noktaya da değinmekte yarar vardır; vatandaşın, yönetime katılımının sınırlı oranda kaldığı, güvensizlik ya da bilgisizlik gibi sebeplerden ötürü idareye mesafeli olduğu, anayasa ve yasalarla güvence altına alınmış haklarının ne olduğu konusunda fazla bir fikri olmadığı sürece, oluşturulan yargı ve denetim sistemleri ne kadar iyi olursa olsun, yeterli ve etkili olmayacaktır. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumunun üzerine düşen önemli bir göreve daha temas etmemiz yerinde olacaktır. Kurum çeşitli kitle iletişim araçlarıyla, düzenleyeceği eğitim faaliyetleriyle, seminer, sempozyum gibi organizasyonlar yanında başta büyük şehirler olmak üzere ülkenin önde gelen şehirlerinde açacağı bürolar ile toplumu insan olmasından kaynaklanan sahip olduğu haklar konusunda bilgilendirmelidir.

Kamu Denetçisinin en önemli görevlerinden biri de yaptığı inceleme ve araştırmalarda, durumu hukukilik denetiminin yanında yerindelik yönünden de denetleyerek tespit ettiği idari problemleri ortadan kaldıracak gerek yasal gerekse de anayasal değişiklikleri, yapılacak yeni mevzuat düzenlemelerini veya iyileştirme gereken alanları Meclis ile birlikte ilgisi bulunan bütün kurumlara bildirmektir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular üzerinde ilk olarak “Kabul Edilebilirlik İncelemesi” yapılarak kurumun daha etkin ve verimli çalışması sağlanabilir. Bununla birlikte; Kamu Başdenetçisine veya görevlendireceği Kamu Denetçilerine “Yerinde İnceleme Yetkisi” verilerek yapılan inceleme ve araştırmaların sonunda alınacak kararların daha adil ve hayatın gerçekliğine uygun olması temin edilebilir.

Kamu hizmetlerine ulaşılmada yaşanan problemler veya ulaşıldığı takdirde faydalanılan kamu hizmeti sonucundaki memnuniyet derecesi, saydam olmayan idari süreçler, yavaş işleyen bir bürokrasi yapısı ve anlaşılması zor olan karar ve faaliyetler vatandaş ile idare arasına görünmez bir duvar örerek vatandaşın devlete olan güven duygusunu sarsmaktadır. Tamda bu noktada; kamu yönetim ve denetim yapısında geçmişten günümüze yaşanan değişim sonucunda, ülkemizde de Kamu Denetçiliği Kurumu adı altında faaliyete geçen ombudsmanlık sistemi, vatandaşların statükocu yapıdan sıyrılmış, birbiri ile uyumlu, şeffaf, etkin ve kolay süreçlerden oluşan bir idari yapıya duydukları özlemi giderme konusunda önemli bir adım olacaktır. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu vereceği kararlarla idarenin daha fazla vatandaş odaklı olması yönünde katkı sağlanacaktır.

Son olarak birkaç cümle söylememiz gerekirse, ülkemizde kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafsızlığı ve bağımsızlığından taviz vermeden kanununda kendisine verilen görevleri yerine getirerek, Türkiye'nin idari yapısına yeni bir bakış açısı kazandıracığı düşünülmektedir. Kurumdan beklenen, vatandaş odaklı yönetim anlayışına önemli katkılar sunmasının yanında, vatandaşın idare ile yaşadığı sorunlar karşısında haklarını koruyabilen, idarenin etkinliğini ve verimliliğini arttırarak, vatandaşların devlete duyduğu güvenin çoğalması ve Türkiye'nin sahip olduğu hayat kalitesinin ve standardının yükseltilmesine yardımcı olmasıdır. Burada unutulması gereken bir nokta da Kamu Denetçiliği Kurumunun Avrupa Birliği (AB) ile müzakere sürecinde olan Türkiye'nin bu sürecine önemli bir katkı sağlayacağıdır.

## KAYNAKLAR

### KİTAPLAR

- Akıncı, M.** (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul
- Aktan, C. C.** (1997). *Değişim ve Yeni Global Yönetim*, Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası (MESS) Yayını, İstanbul
- Alpugan, O. ve Diğerleri.** (1990). *İşletme Ekonomisi ve Yönetimi*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul
- Altuğ, Y.** (1968). *Vatandaşın İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyucu Kamu Denetçisi Kurumu Müessesesi*, Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara
- Altuğ, Y.** (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İ.Ü. Rektörlük Yayınları, Yayın No: 4343, İstanbul
- Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakültelerinin İlgili Öğretim Üyeleri.** (1982). *Gereğeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 497, Ankara
- Atay, C.** (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınları, 2.Baskı, İstanbul
- Avşar, B. Z.** (1999). *Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara
- Avşar, B. Z.** (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayıncılık, Ankara
- Balta, T. B.** (1970). *İdare Hukukuna Giriş 1*, TODAİE Yayınları, Ankara
- Babüroğlu, O. Hatiboğlu, N.** (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi*, TÜSİAD, Yayın no: TÜSİAD-T97/206, İstanbul
- Chapman, B.** (1970). *İdare Mesleği (Avrupa'da Devlet Memurluğu)*, Çeviren: Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara

- Derdiman, R. C.** (2003). *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*, Alfa Yayınları, Bursa
- Derdiman, R. C.** (2004). *İdari Yargının Genel Esasları*, Aktüel Yayınları, İstanbul
- Dinçer, Ö. Fidan, Y.** (1996). *İşletme Yönetimi*, Beta Basım Dağıtım A.Ş., İstanbul
- Eren, E.** (1991). *Yönetim ve Organizasyon*, İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul
- Ergun, T. Polatoğlu, A.** (1988). *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE yayını, Ankara
- Ergun, T. Polatoğlu, A.** (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, Dördüncü Yayın, TODAİE Yayını, Ankara
- Eroğlu, H.** (1984). *İdare Hukuku*, 4. baskı, Ankara
- Eryılmaz, B.** (2010). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara
- Fendoğlu, H. T.** (2010). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Analiz, Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayını, Ankara.
- Fendoğlu, H. T.** (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Fındıklı, R. Bilgiç, V.** (2006). *İdare Hukuku*, Kalemder Matbaacılık, Ankara
- Genç, T.** (1998). *Kamu Yönetimi*, Başkent Klişe Matbaacılık, Ankara
- Gözler, K.** (2001). *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa
- Gözler, K.** (2003). *İdare hukuku*, Cilt 1, Ekim Kitabevi, Bursa.
- Gözübüyük, A. Ş.** (1987). *Yönetim Hukuku*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Gözübüyük, Ş.** (1988). *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Açıköğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.
- Gözübüyük, Ş.** (1999a). *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitapevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş.** (2000). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. Turgut, T.** (1998). *İdare Hukuku*, Cilt 1, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, M.** (2004). *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Kapani, M.** (2001). *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara.

- Kaya, A.** (1997). *Türk Kamu Yönetiminde Ombudsman Modeli Denenmelidir, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Yönetmelik ve Denetim Grubu Bildirileri, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Kazancı, M.** (1995-2002). *Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler*, Turhan Kitabevi Yayını, Ankara.
- Mutlu, M.** (2003). *Vietnam'dan Körfez'e Savaşlarda Kamuoyu Oluşumu*, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul.
- Mutta, S.** (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul.
- Okur, Y.** (2007). *Türkiye'de Kamu Denetimi; Değişim Süreci ve Performans Denetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Onar, S. S.** (1966). *İdari Hukukunun Umumi Esasları*, C.I, 3. bs., İstanbul.
- Öner, A. H.** (1996). *Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması*, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını, Bayburt.
- Örnek, A.** (1998). *Kamu Yönetimi*, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Özbudun, E.** (2004). *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara.
- Özden, K.** (2010). *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özdönmez, M. Aksen, A. ve Ekizoğlu, A.** (1999). *Halkla İlişkiler*, AB Ofset Basım Yayıncılık Matbaacılık ve Ambalaj Sanayii Yayını, İstanbul.
- Peltekoğlu, F. B.** (2004). *Halkla İlişkiler Nedir*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Polatoğlu, A.** (2001). *Kamu Yönetimi*, METU Pres, Ankara.
- Sanal, R.** (2002). *Türkiye'de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı,** (1998). *Yönetmelik Ombudsmanlık Uygulama Esasları*, Tarihçesi, Protokol, Uygulama Esasları, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Şaylan, G.** (1995). *Poulantzas'ın Devlet Kuramına Katkıları Üzerine Bazı Düşünceler*, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri I. Cilt, TODAİE Yayını, Ankara.
- Tahir, A.** (1989). *Kamu İdaresi*, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, 2. Baskı, Bursa.



- Temizel, Z.** (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı - Ombudsman*, IULA - EMMME Yayınları, İstanbul.
- Tortop, N.** (1990). *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Tortop, N. İspir, E. G., Aykaç, B.** (1993). *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara.
- TÜSİAD**, (1983). *Kamu Bürokrasisi*, İstanbul.
- TÜSİAD**, (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- UYŞAL, B.** (1998). *Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler*, TODAİE Yayını, Ankara,
- Versan, V.** (1986). *Kamu Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul.
- Yalçındağ, S.** (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Yılmaz, A.** (2000). *Ombudsman*, Hukuk Kurultayı, Ankara Barosu Yayını, Ankara.

#### **DERGİ VE SÜRELİ YAYINLAR**

- Abdioğlu, H.** (2007). *Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:6, Sayı:11, S: 98
- Akın C.** (1998). *Cumhuriyetimizin 75.Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)*, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 421, S: 537
- Akın, C.** (2000). *Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 427, S: 94
- Aktan, T.** (1976). *Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 9, Sayı 3, S: 4
- Arklan, Ü.** (2006). *Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Akademik Dergisi, Sayı 3,
- Arslan, S.** (1986). *İngiltere’de Ombudsman Müessesesi*, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Ankara, C. 19, S. 1, S: 159-172.
- Ataman, T.** (1993). *İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, Sayı: 400, S: 245
- Bahadır, O.** (2010). *Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelemesi*, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S.1, s. 373

- Bereket, Z. Demirkol, S.** (1996). *İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu, İdarenin Yargısal Denetiminde Etkiliğin Sağlanması Yolunda Bir Öneri*, Danıştay Dergisi, Ankara, S: 90. S: 31-32.
- Bulut, M.** (2011). *Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları*, Şayıştay Dergisi, sayı 82,
- Coşkun, B.** (2002). *Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 437
- Eren, H.** (2000). *Ombudsman Kurumu*, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 4 (1-2), S: 79-96
- Erhürman, T.** (1998). *Ombudsman*, Amme İdaresi Dergisi, 31(3), S: 88-102
- Ertekin, Y. Akın, C.** (1998). *Çağdaş Yönetim ve Denetim; Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)*, Türk İdare Dergisi, Ankara, Y. 70, S: 421
- Eryılmaz, B.** (1993). *Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler*, Amme İdaresi Dergisi, s. 81-106.
- Esgün, İ. U.** (1996). *Ombudsman Kurumunun Türkiye için Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 45, Sayı 1-4, S: 266-267
- Gökçe, A. F.** (2012). *Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi*, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.17, S.2, S: 203-227.
- İbiş, C. Çatıkkaş, Ö.** (2012). *İşletmelerde İç Kontrol Sistemine Genel Bakış*, Sayıştay Dergisi, sayı 85
- İnan, A.** (1997). *İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi*, Sayıştay Dergisi, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), S: 43-59
- Karakulak, İ. Z.** (1990). *Bakanlık Bağlı ve İlgili Kuruluşları ve Teftiş Kurulu Başkanlıklarının Oluşumu*, Denetim, Yıl: 5, Sayı: 52, S: 5
- Keskin, İ.** (2013). *Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi*, Adalet Dergisi, sayı 45,
- Kestane, D.** (2006). *Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)*, Maliye Dergisi, sayı 151,

- Kılavuz, R. Yılmaz, A. İzci, F.** (2003). *Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1,
- Köseoğlu, Ö.** (2010). *Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği*, Sayıştay Dergisi, Sayı: 79, S: 38
- Kuluçlu, E.** (2006). *Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine*, Sayıştay Dergisi, 63, S: 3-37
- Kuyaksil, A.** (1994). *Devlet Denetleme Kurulu*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 405 S: 79
- Küçüközyiğit, H. G.** (2006). *Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme*, Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi, Cilt:2, No: 5, S: 95
- Oytan, M.** (1975). *Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme*, Danıştay Dergisi, S. 18-19, s. 208
- Özden, K. Gündoğan, E.** (2000). *Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları*, Türkiye Günlüğü, S: 50
- Pıckl, V. J.** (1986). *Ombudsman ve Yönetimde Reform*, Amme İdaresi Dergisi, Sayı 19, S: 11-39
- Seriye, S.** (2001). *Ombudsman; Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:34, Sayı:4, Ankara, S: 73-83
- Süler, G. Y.** (2010). “*Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*” Bütçe Dünya Dergisi, Sayı 34, S: 165
- Şafaklı, O. V.** (2009). *Kamu Denetiminde Etkinlik Aracı Olarak ‘Ombudsman’ ve AB Sürecinde KKTC’deki Uygulamaya Karşılaştırmalı Bir Bakış* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C.X I,S II,
- Şahin, R.** (2004). "*Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği*", Türk İdare Dergisi, Yıl 76, Sayı: 444 S: 4
- Şahin, R.** (2010). *Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 468 S: 133
- Şengül, R.** (2007). *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 14 S: 126-145
- Tortop, N.** (1974). *Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 7, Sayı 1, S: 27-50

**Tortop, N.** (1998). *Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması*, Amme İdaresi Dergisi, Sayı 31, S: 4-7

**Yaltı, B.** (2012). *Vergi Uyuşmazlıklarında Yeni Başvuru Yollarının Etkisi: Ombudsman Başvurusu ve Bireysel Başvuru*, Vergi Sorunları Dergisi, sayı: 286

## **MEVZUAT**

**Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, T.C. Resmi Gazete Tarihi: 09.11.1982 Sayısı: 17863

**2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun**, T.C. Resmi Gazete Tarihi: 03.04.1981 Sayısı: 17299

**3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun**, T.C. Resmi Gazete Tarihi: 10.11.1984 Sayısı: 18571

**3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu**, T.C. Resmi Gazete Tarihi: 08.12.1990 Sayısı: 20719

**4641 Sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun**, T.C. Resmi Gazete Tarihi: 21.04.2001 Sayısı: 24380

**5442 sayılı İl İdaresi Kanunu**, T.C. Resmi Gazete Tarihi: 18.06.1949 Sayısı: 7236

**5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

**6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki kanun**, T.C. Resmi Gazete Tarihi: 28.11.2013 Sayısı: 28835

**6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**, T.C. Resmi Gazete Tarihi: 29.06.2012 Resmi Gazete Sayısı: 28338

**Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1979, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara

**Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1985, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara

**Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1990, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara

**Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1996, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara

**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 2000, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara

**Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 2006, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara

**Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 2013, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara

## İNTERNET SİTELERİ

**Anayasa Mahkemesi Kararı**, Karar Sayısı : 2006/33 Yürürlüğü Durdurma, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d898f53c-ab8c-4c48-b08a-737a3f4a3da3?highlightText=kamu%20denet%C3%A7ili%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, 2014

**Anayasa Mahkemesi Kararı**, Karar Sayısı: 2008/31 Yürürlüğü Durdurma, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4c86a225-f022-4be8-bb34-edb0250a368d?highlightText=kamu%20denet%C3%A7ili%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, 2014

**Avrupa birliği bakanlığı internet sitesi**, Avrupa ombudsmanı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45639&l=1>, 2015

**Avrupa Ombudsmanı internet sitesi**, <http://www.ombudsman.europa.eu/media/en/default.htm>., 2015

**Avrupa Ombudsmanı internet sitesi**, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/ataglance.faces;jsessionid=795F5AC65C68378D4584EBAEF3BE851C/tr/25/html.bookmark>, 2015

**Avrupa Ombudsmanı internet sitesi**, <http://www.ombudsman.europa.eu/en/atyourservice/cv.faces>, 2015

**Dokuzuncu Kalkınma Planı Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporu**, <http://sgb.adalet.gov.tr/ekler/pdf/adalet-9p-oik.pdf>, 2015

**İngiltere ombudsmanı internet sayfası** <http://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/the-ombudsman>, 2015

**İsveç ombudsmanı internet sayfası** <https://www.jo.se/sv/>, 2015

**İşten, İ.** Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları, 22 Numaralı Dergi, 2007, [http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim\\_makale\\_detay.asp?IDNO=74](http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=74), 2014

**Kamu Denetçiliği Kurumu internet sitesi**, Türk Akademisyenler Sempozyumu, [http://www.ombudsman.gov.tr/en/content\\_detail-322-713-turk-akademisyenler-sempozyumda-kamu-denetçiliği-hakkında-birer-sunum-yapti.html](http://www.ombudsman.gov.tr/en/content_detail-322-713-turk-akademisyenler-sempozyumda-kamu-denetçiliği-hakkında-birer-sunum-yapti.html), 2014

**Özeren, B.** 2000, İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin2.asp?id=67>, 2015

**Türkiye Büyük Millet Meclisi internet sitesi**, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf>, 2014

**Türkiye Büyük Millet Meclisi internet sitesi**, Bilgi Edinme Komisyon Raporu, [http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bilgi\\_edinme\\_komisyon\\_raporu.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/bilgi_edinme_komisyon_raporu.pdf), 2014

**Türkiye Büyük Millet Meclisi internet sitesi**, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0656.pdf>, 2015

**Türkiye Büyük Millet Meclisi internet sitesi**, Halkoyuna Sunulan Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <http://www.tbmm.gov.tr/docs/5982.pdf>, 2015

**Türk Dil Kurumu, internet sitesi**, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.520e2c27dbc666.65181622](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.520e2c27dbc666.65181622), 2015

**Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın internet sitesi**, Bir Olgu Olarak Yolsuzluk Nedenler Etkiler Çözüm Önerileri, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1313475413-4.Bir\\_Olgu\\_Olarak\\_Yolsuzluk\\_Nedenler\\_\\_Etkiler\\_\\_Cozum\\_Onerileri.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1313475413-4.Bir_Olgu_Olarak_Yolsuzluk_Nedenler__Etkiler__Cozum_Onerileri.pdf), 2015

**Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın internet sitesi**, <http://www.tepav.org.tr/tr/html/250/Hakkinda/>, 2015

**Zengin, E. Öztaş, C.** 2008, Kamu Yönetiminde Çağdaş Gelişmeler ve Türkiye", Alato Academic Studies Vol 3, No1, s.85, 2015

**2015 yılı merkezi yönetim bütçe tasarısı**, [http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/2015\\_merkezi\\_yonetim\\_butce\\_tasarisi.pdf](http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/2015_merkezi_yonetim_butce_tasarisi.pdf), 2014

## **RAPORLAR**

**Kamu Denetçiliği kurumu**, *2013 Yılı Faaliyet Raporu*, 2014, Ankara

**Kamu Denetçiliği kurumu**, *KDK 2014 Yılı Faaliyet Raporu*, 2015, Ankara

**TODAİE Yayınları**, *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, 1991, Ankara

**24. Dönem 276 Sıra Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı İle Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları**, 2012, Ankara

## TEZLER

- Ağyel, Ş.** (2007). *Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulma Gerekçeleri ve Kamu Kurumlarında Halkla İlişkiler Faaliyetleri İle İlişkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,
- Akkoca, H. H.** (2013). *2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta,
- Bozoğlu, M.** (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya,
- Çakmak, C.** (2008). *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi*, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir,
- Dağ, B.** (2012). *Kamu Yönetiminin Geleceği*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul,
- Demir, K. A.** (2012). *Türk Kamu Yönetimi Denetim Sisteminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale,
- Demirci, M.** (2013). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kars,
- Demirel, M.** (2003). *Türk Kamu Yönetiminin Halkla İlişkilerine Ombudsman Desteği İçin Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya,
- 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 Açısından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,
- Erhürman, T.** (2001). *İdari denetim ve ombudsman*, Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,
- Irmak, N.** (2013). *Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi İç Denetim İlişkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,

- Karacı, Ş. M.** (2010). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya,
- Kartalıcı, K.** (2007). *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul,
- Kuruüzüm, İ.** (2008). *Ombudsman Kurumu, Türkiye’de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul,
- Özden, K.** (2005). *Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul,
- Polat, B.** (2009). *Kamuoyu Denetimi: Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Kamuoyu Denetimine Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,
- Soylu, H.** (2010). *İç Denetimin Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Sektöründe Uygulanması ve Mevcut Uygulamaların Verimlilik ve Başarısı: Türkiye Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman,
- Tazegül, İ.** (2011). *Türkiye’de İdarenin Yargısal Denetiminin Etkinliği*, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon,
- Temizkan, K.** (2008). *Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin,
- Tezel, C.** (2001). *Denetim Yönetimi Türkiye’de Yönetimsel Denetimin Yapısı ve İşlevi*, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin,
- Ünal, F.** (2008). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,
- Yıldırım, Ş.** (2007). *İslam Hukukunda İdarenin Yargı Denetimi*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,
- Yustemur, S.** (2005). *Yönetimsel Denetim ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi*, Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu,

## **DIĞER KAYNAKLAR**

Anayasa Mahkemesi iptal kararı 4 Nisan 2009 Tarihli ve 27190 Sayılı Resmî Gazete



Golden Dictionary, 2011, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, s.482

Mihçioğlu, C. 1977, Kamu Yönetimi (Ders Notları), AÜ SBF Yayını, Ankara,

Özcan, H. 1993, Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, Alfa Yayınevi, İstanbul, s.416

Türkçe Sözlük, 2000, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara

**Unat, N. A.** (1987). Kamuoyu Ders Notları 1973-1974, Ankara, A.Ü. SBF. BYYO Yayınları, s. 24

## **EKLER**

### **Ek-1 KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU**

#### **BİRİNCİ BÖLÜM**

##### **Genel Hükümler**

###### **Amaç**

MADDE 1 – (1) Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.

###### **Kapsam**

MADDE 2 – (1) Bu Kanun; Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsar.

###### **Tanımlar**

MADDE 3 – (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
- b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
- c) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığını,
- ç) Denetçi: Kamu denetçisini,
- d) Genel Kurul: Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunu,
- e) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri,

kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

f) Komisyon: Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu,

g) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu, ifade eder.

(2) Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi; Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibidir.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri**

#### **Kuruluş**

MADDE 4 – (1) Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur.

(3) Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar.

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

#### **Kurumun görevi**

MADDE 5 – (1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

(2) Ancak; a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

## **Başdenetçilik**

MADDE 6 – (1) Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur.

(2) Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

## **Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri**

MADDE 7 – (1) Başdenetçinin görevleri şunlardır:

- a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
- b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.
- c) Yıllık raporu hazırlamak.
- ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
- d) Raporları kamuoyuna duyurmak.
- e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek.
- f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.
- g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.
- ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

(2) Denetçilerin görevleri şunlardır:

- a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.
- b) Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

## **Çalışma ilkeleri**

MADDE 8 – (1) Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir.

(2) Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar.

(3) Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir.

(4) Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir.

## **Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri**

MADDE 9 – (1) Genel Sekreterlik; Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar.

(2) Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- a) Kurumun büro işlemini yürütmek.
- b) Personelin şahsi dosyalarını tutmak.
- c) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.
- ç) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.
- d) Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.
- e) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.
- f) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak.
- g) Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

## **Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri**

MADDE 10 – (1) Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türk vatandaşı olmak.
- b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve 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.

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

d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.

e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.

f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

### **Adaylık ve seçim**

MADDE 11 – (1) Başkanetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir.

(2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başkanetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar.

(3) Komisyon, Başkanetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

(4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başkanetçi seçimlerine başlar. Başkanetçi gizli oyla seçilir.

(5) Başkanetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye

tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır.

(7) Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır.

(8) Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya araverme sırasında işlemez.

### **Bağımsızlık ve tarafsızlık**

MADDE 12 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

### **Andiçme**

MADDE 13 – (1) Görevlerine başlarken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonda aşağıdaki şekilde andiçerler: “Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

### **Görev süresi**

MADDE 14 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.

(2) İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır.

(3) Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Yüksek mahkeme üyeliğinden seçilenlerden görevi sona erenler, herhangi bir işleme gerek olmaksızın ve boş kadro şartı aranmaksızın, geldikleri yüksek mahkeme üyeliği görevine geri dönerler ve boşalan ilk üye kadrosu kendilerine tahsis olunur. Belirtilen atama yapılırken Başdenetçi veya denetçilerin Kurumda geçirdikleri süreler makam veya hâkim sınıfından olup da yüksek hâkimlik tazminatını almaya başladıktan sonra seçilenler için yüksek hâkimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde geçmiş olarak değerlendirilir. Bu hükümler, akademik unvanların kazanılmasına ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla üniversitelerden gelen personel hakkında da uygulanır. Mükteseplerine uygun bir kadroya atamaları gerçekleşinceye kadar süresi dolması sebebiyle görevi sona eren Başdenetçi ve denetçilere almakta oldukları aylık ücret ile sosyal hak ve yardımların Kurum tarafından ödenmesine devam olunur. Mükteseplerine uygun kadrolara atananlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemedede bulunulmasına son verilir.

### **Görevden alınma ve görevin sona ermesi**



MADDE 15 – (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.

(2) Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

### **Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları**

MADDE 16 – (1) Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarı; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. Başbakanlık Müsteşarı ve müsteşar yardımcılarında ödenenlerden, vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu Kanuna göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca Başbakanlık Müsteşarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, Başbakanlık müsteşar yardımcılarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler**

#### **Başvuru ve usulü**

MADDE 17 – (1) Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur.

(2) Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

(3) Yapılan başvurulardan;

- a) Belli bir konuyu içermeyenler,
- b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,
- c) İkinci fıkırada belirtilen şartları taşımayanlar,
- ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

(4) Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

(5) Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

(6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

(7) Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hâllerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir.

(8) Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

### **Bilgi ve belge istenmesi**

MADDE 18 – (1) Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.

(2) Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet

sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

### **Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi**

MADDE 19 – (1) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir.

(2) 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz.

(3) İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

### **İnceleme ve araştırma**

MADDE 20 – (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır.

(2) Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir.

(3) İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

### **Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması**

MADDE 21 – (1) Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(2) Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

(3) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar.

### **Raporlar**

MADDE 22 – (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütölen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşölür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

### **Açıklama yapma yetkisi**

MADDE 23 – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceğı denetçi yetkilidir.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **Personele İlişkin Hükümler**

#### **Personelin atanması**

MADDE 24 – (1) Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır.

(2) Diğere personel Başdenetçi tarafından atanır.

#### **Kamu denetiliğı uzman yardımcılığı**

MADDE 25 – (1) Kamu denetiliğı uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında aşağıdaki nitelikler de aranır:

a) Dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliğı kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

c) Sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla otuzbeş yaşını doldurmamış olmak.

### **Kamu denetçiliği uzmanlığı**

MADDE 26 – (1) 25 inci maddeye göre kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri hâlinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

(2) Kamu denetçiliği uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir.

### **Personele uygulanacak hükümler ile personelin mali ve sosyal hakları**

MADDE 27 – (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(3) Kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan Başbakanlık uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılara Başbakanlık uzman yardımcıları 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 olmaz.

### **Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi**

MADDE 28 – (Değişik: 12/7/2013-6495/54 md.)

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde,

döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar ile hâkim ve savcılar, kendilerinin muvafakatlari alınmak kaydıyla Kurumda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin sayısı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini aşamaz ve bu şekilde yapılacak görevlendirme süresi iki yılı geçemez. Ancak ihtiyaç hâlinde bu süre bir yıllık dönemler hâlinde uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca on iş günü içinde yerine getirilir. Bu şekilde görevlendirilen personel, kurumlarından aylıklı izinli sayılır. Bu personelin izinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır ve yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır. Bunların Kurumda geçirdikleri süreler, kendi kurumlarında geçirilmiş sayılır.

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **Çeşitli Hükümler**

#### **Bütçe**

MADDE 29 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı.
- b) Diğer gelirler.

(2) Kurum bütçesinden bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderler yapılır.

#### **Yasaklar**

MADDE 30 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, 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.

(2) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

**Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü**

MADDE 31 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

**Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü**

MADDE 32 – (1) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel hakkındaki soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

### **Emeklilik**

MADDE 33 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için Başbakanlık Müsteşarı, denetçiler için Başbakanlık müsteşar yardımcıları esas alınarak belirlenir. Bu görevleri sırasında 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamına girenlerin bu görevde geçen süreleri makam tazminatı ile temsil tazminatı ödenmesi gereken süre olarak değerlendirilir ve emeklilik yönünden Başdenetçi Başbakanlık Müsteşarı, denetçiler Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenmiş olan ek gösterge, makam tazminatı ile temsil tazminatından aynı usul ve esaslara göre yararlandırılır.

(2) Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri hâlinde emekli aylıkları kesilir ve 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yeniden sigortalı sayılır. Bu şekilde emekli aylıklarını kestirmek suretiyle yeniden sigorta primi ödeyenlerin görev sürelerinin bitiminde emekli aylıkları genel hükümlere göre yeniden belirlenir.

(3) Başdenetçi ve denetçiler hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanunda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz.

### **Kadrolar**

MADDE 34 – (1) Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

### **Değişiklik yapılan hükümler**



MADDE 35 – (1) (14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(2) (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(3) (5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

### **Geçiş hükümleri**

GEÇİCİ MADDE 1 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten onbeş gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

(3) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulur.

(4) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli listede yer alan Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 inci ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, doktora yapmış üniversite öğretim elemanları veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapılabilir. Kamu denetçiliği uzmanı olarak atanacakların mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

(5) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, bu Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanmaya başlanır.

### **Yürürlük**

MADDE 36 – (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi yayımı tarihinden dokuz ay sonra, diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 37 – (1) Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Bakanlar Kurulu yürütür.

6328 Sayılı Kanuna Ek ve Değişiklik Getiren

Mevzuatın veya Anayasa Mahkemesi Tarafından İptal Edilen Hükümlerin Yürürlüğe Giriş Tarihini

Gösterir Liste

Değiştiren Kanunun/KHK'nin/ İptal Eden Anayasa Mahkemesi Kararının Numarası	6328 sayılı Kanunun değişen veya iptal edilen maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi
6495	28	2/8/2013

**Kaynak:** 6328 Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, T.C. Resmî Gazete Tarih:  
29/6/2012 , Sayı: 28338,



## **ÖZGEÇMİŞ**

Mayıs 1982’de Bakırköy/İSTANBUL’da doğdu. 2000 yılında İstanbul Dr. Kemal Naci Ekşi Lisesinden, 2006 yılında Abant İzzet Baysal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümünden mezun oldu.

Kamuda Mesleki kariyerine Nisan 2008’de İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığında Gelir Uzman Yardımcısı olarak başladı ve mesleki yeterlik sınavında başarı göstererek 2011 yılında Gelir Uzmanı olarak atandı. Daha sonrasında ise; açılan giriş sınavını kazanarak Gençlik ve Spor Bakanlığı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Teftiş Kurulu Başkanlığında Aralık 2012’de Müfettiş Yardımcısı olarak görev yapmaya başladı ve halen bu görevini sürdürmektedir. Evlidir.