

**T.C.**  
**KARABÜK ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI VE İŞLEYİŞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Mustafa ARSLAN**

**Danışman**  
**Yrd.Doç. Dr. Ali ASKER**

**Karabük**  
**Haziran - 2014**

**T.C.**  
**KARABÜK ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI VE İŞLEYİŞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Mustafa ARSLAN**




**Danışman**  
**Yrd.Doç. Dr. Ali ASKER**

**Karabük**  
**Haziran - 2014**

MUSTAFA ARSLAN	KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI VE İŞLEYİŞİ	KBÜSBE - 2014
----------------	---	---------------

Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Mustafa ARSLAN'a ait "Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi" adlı bu tez çalışması Tez Kurulumuz tarafından Kamu Yönetimi YÜKSEK LİSANS programı tezi olarak oybirliği ile kabul edilmiştir.

	Akademik Unvanı, Adı ve Soyadı	İmzası
Tez Kurulu Başkanı	:.....	.....
Danışman Üye	: Yrd. Doç. Dr. Ali ASKER	
Üye	: Yrd. Doç. Dr. Umut KEDİKLİ	
Üye	: Yrd. Doç. Dr. Köksal ÇALIŞKAN	

Tez Sınavı Tarihi : 17 / 06 / 2014

**KARABÜK ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI YÜKSEK LİSANS PROGRAMI**

**DOĞRULUK BEYANI**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserleri her kullanışmada alıntı yaparak yararlandığımı belirtir; bunu onurumla doğrularım.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

17 / 06 / 2014

Mustafa ARSLAN

## ÖNSÖZ

Çalışmanın amacı; Kamu Denetçiliği Kurumunun yapısı ve işleyişi ile ilgili olarak ayrıntılı bilgi vererek kurumun, kamu yönetiminin denetlenmesi açısından önemini literatür tarama yöntemini kullanarak araştırmaktır.

Bu çalışmanın sonucunda ülkemizde yaşayan insanların kamu kurumları ile olan ilişkilerinde karşılaşmış oldukları sorunları yargı organlarına gitmeden de çözebilecekleri bilincini oluşturmaktır. Çalışmanın kamu yönetiminin denetlenmesi sürecinin daha etkili geçirilmesine ışık tutması, bundan sonra alanda yapılacak çalışmalara da yol göstermesi beklenen faydalarıdır.

Çalışmamın her aşamasında büyük katkılarını gördüğüm, kamu yöneticiliğindeki engin bilgisi ve deneyiminden azami ölçüde yararlandığım tez danışman hocam Sayın Yrd.Doç.Dr. Ali ASKER'e teşekkürü borç bilirim.

17/06/2014

Karabük

Mustafa ARSLAN

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ .....	ii
KISALTMALAR LİSTESİ .....	vii
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMAN) KAVRAMI, ORTAYA ÇIKIŞI, GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ

1.1. OMBUDSMAN KAVRAMI .....	4
1.2. OSMANLIDA OMBUDSMAN KURUMU'NUN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ .....	8
1.2.1. Muhtesip Kurumu .....	11
1.2.2. Divan-ı Hümayun.....	12
1.2.3. Kazasker (Kadıasker).....	13
1.2.4. Kadı.....	13
1.2.5. Ahilik.....	14
1.3. DÜNYA'DA OMBUDSMAN KURUMUNU DOĞURAN SEBEPLER .....	16
1.4. OMBUDSMAN KURUMU'NUN ÖZELLİKLERİ, GÖREVLERİ, GÖREV ALANI, GÖREV ALANINA GİREN KURULUŞLAR, YETKİLERİ, GÖREVE GETİRİLMESİ VE BAŞVURU ŞEKLİ.....	17
1.4.1. Kişi Olarak Ombudsman .....	18
1.4.2. Ombudsman'ın Görevleri .....	20
1.4.3. Ombudsman'ın Görev Alanı.....	20
1.4.3.1. Kişilerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması .....	21
1.4.3.2. Kişilerin Kötü Yönetime Karşı Korunması.....	22
1.4.3.3. Kişiler ve İdare Arasında Hakkaniyetin Sağlanması .....	23
1.4.3.4. Kişiler ve İdare Arasındaki İlişkilerin İyileştirilmesi.....	24
1.4.3.5 İdari Yargının Yükünün Hafifletilmesi .....	25

1.4.4. Ombudsman'ın Görev Alanına Giren Kuruluşlar .....	26
1.4.5. Ombudsman'ın Yetkileri .....	27
1.4.6. Ombudsman'ın Statüsü ve Göreve Getirilmesi .....	28
1.4.7. Ombudsman'a Başvuru Şekli .....	30
<b>1.5. OMBUDSMAN KURUMUNUN UYGULANMA BİÇİMLERİ .....</b>	<b>31</b>
1.5.1. Genel Anlamda Ombudsman Türleri .....	31
1.5.1.1. Klasik Ombudsman .....	32
1.5.1.2. Avukat Ombudsman.....	32
1.5.1.3. Kurumsal Ombudsman .....	32
1.5.2. Özel Uzmanlık Alanı Gerektiren Ombudsman Türleri .....	33
1.5.2.1. Parlamento Ombudsmanı .....	33
1.5.2.2. İnsan Hakları Ombudsmanı .....	34
1.5.2.3. Çocuk Hakları Ombudsmanı.....	35
1.5.2.4. Silahlı Kuvvetler (Askeri) Ombudsmanı .....	37
1.5.2.5. Polis Ombudsmanı .....	37
1.5.2.6. Öğrenci Ombudsmanı .....	38
1.5.2.7. Tüketici Ombudsmanı.....	38
1.5.2.8. Basın Ombudsmanı.....	39
1.5.2.9. Sağlık Ombudsmanı .....	41
1.5.2.10. Yerel Yönetim Ombudsmanı .....	42

## İKİNCİ BÖLÜM

### ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK SİSTEMİ

<b>2.1. İSVEÇ OMBUDSMANI.....</b>	<b>45</b>
2.1.1. Atanması ve Statüsü .....	45
2.1.2. Görev ve Yetkileri.....	47
2.1.3. Başvuru ve Çalışma Usulü .....	48
<b>2.2. FİNLANDİYA OMBUDSMANI .....</b>	<b>50</b>
2.2.1. Atanması ve Statüsü .....	51
2.2.2. Görev ve Yetkileri.....	51



2.2.3. Başvuru ve Çalışma Usulü .....	52
<b>2.3. İNGİLTERE OMBUDSMANI (PARLAMENTO KOMİSERİ).....</b>	<b>54</b>
2.3.1. Atanması ve Statüsü .....	55
2.3.2. Görev ve Yetkileri .....	56
2.3.3. Başvuru ve Çalışma Usulü .....	57
<b>2.4. FRANSA OMBUDSMANI (MEDİYATÖR).....</b>	<b>59</b>
2.4.1. Atanması ve Statüsü .....	60
2.4.2. Görev ve Yetkileri.....	61
2.4.3. Başvuru ve Çalışma Usulü .....	62
<b>2.5. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI.....</b>	<b>63</b>
2.5.1. Atanması ve Statüsü .....	64
2.5.2. Görev ve Yetkileri.....	64
2.5.3. Başvuru ve Çalışma Usulü .....	66

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK ÇALIŞMALARI VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

<b>3.1. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NA BENZETİLEN KURUL VE KOMİSYONLAR .....</b>	<b>69</b>
3.1.1. Devlet Denetleme Kurulu(DDK) ve Kamu Denetçiliği.....	69
3.1.2. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Kamu Denetçiliği.....	71
3.1.3. TBMM Dilekçe Komisyonu ve Kamu Denetçiliği.....	72
<b>3.2. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR .....</b>	<b>74</b>
3.2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Kamu Denetçiliği Kurumu.....	74
3.2.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporunda Kamu Denetçiliği Kurumu .....	75
3.2.3. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu .....	76
3.2.4. TÜSİAD Ombudsman Raporu .....	78
3.2.5. Hukuki Çalışmalarda Kamu Denetçiliği Kurumu .....	79
3.2.5.1. 5521 ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu .....	80

3.2.5.2. 5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halkoylaması.....	84
<b>3.3. 6328 SAYILI KANUN VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU .....</b>	<b>87</b>
3.3.1. Genel Hükümler.....	89
3.3.2. Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri .....	90
3.3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri.....	91
3.3.2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Çalışma İlkeleri.....	93
3.3.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçilmesi ve Görev Süresi ...	95
3.3.2.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı .....	100
3.3.3. Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler .....	102
3.3.3.1. Kuruma Yapılacak Başvuru ve Usulü .....	102
3.3.3.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Yetkileri .....	104
3.3.4. Personele İlişkin Hükümler .....	108
3.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi, Yasaklar ve Kadrolar .....	109
<b>SONUÇ.....</b>	<b>115</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>118</b>
<b>EK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU.....</b>	<b>127</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>142</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>143</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>144</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>a.g.e</b>	: Adı Geçen Eser
<b>a.g.m</b>	: Adı Geçen Makale
<b>bkz.</b>	: Bakınız
<b>C.</b>	: Cilt
<b>Çev.</b>	: Çeviren
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurulu
<b>İHİK</b>	: İnsan Hakları İnceleme Komisyonu
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırması
<b>KDKK</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
<b>KDK</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu
<b>No.</b>	: Numara
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>S.</b>	: Sayı
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>TÜSİAD</b>	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>Vb.</b>	: ve benzerleri
<b>Vd.</b>	: ve diğerleri
<b>Y.</b>	: Yıl

## GİRİŞ

Yirminci yüzyıl ülkeler için, insan haklarına saygılı, demokratik bir hukuk devleti olma yolunda büyük çabalar harcadıkları bir zaman dilimi olmuştur. İnsan haklarının önem kazanması ve insanlığın daha bilinçli bir hale gelmesinin bir sonucu olarak bugün bütün dünyada ülkeler, devletin kamu hizmeti vermesi esnasında, haksız işlem ve eylemleri dolayısıyla haksızlığa uğrayan vatandaşlarının haklarını koruyan çeşitli yasal ve anayasal düzenlemelere gitmektedirler.

Devletin genel olarak kamu hizmeti dediğimiz, yürütmekle yükümlü olduğu görevleri vardır. Devlet, kamu hizmeti verme görevini şüphesiz hukuk kurallarına uygun olarak yerine getirmek zorundadır. Fakat devletin bu görevlerini yerine getirirken bilerek veya bilmeyerek hukuka aykırı davranması da muhtemeldir. Özellikle, devletin artan yükü ve karmaşıklaşan yapısı sonucu, kamu kurumlarına işi düşen insanların, işlerin tam olarak, zamanında, sorunsuz ve kendisine maddi külfet getirmeden biteceğine olan inancı giderek zayıflamaktadır. İnsanlar, yönetici ve memurların kendilerine iyi muamele etmediklerinden, kötü davrandıklarından sürekli şikâyet etmektedir.

Mecbur kalmadıkça devlet kapısına gitmek istemeyen insanlar, “bugün git yarın gel” gibi uygulamalar nedeniyle de devlete olan güvenini kaybetmektedirler. İnsanların mağduriyetlerinin siyasi, idari, yargı, kamuoyu ve uluslararası denetimlerle giderilmeye çalışılmasına karşın, istenilen düzeyde bir başarı sağlanabilmiş değildir. Özellikle yargısal denetim, hukuk devletinin en büyük güvencesi olmasına karşın, her zaman, insanları tatmin edici sonuçlar sağlamayabilir.

Devletin vermiş olduğu kamu hizmetleri esnasında haksız eylem ve işlemlerine karşı insanların hakları, 1982 Anayasasının 125. maddesinde “idarenin her türlü eylem işlemlerine karşı yargı yolu açıktır... İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür” denilmek suretiyle garanti altına alındığı görülmektedir. Bununla birlikte 1982 Anayasasının 2. maddesinde Türkiye'nin insan haklarına saygılı bir devlet olduğu belirtilmiş, 5. maddesinde ise devletin temel amaç ve görevleri arasında, kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak olduğu belirtilmiştir. Ancak ülkemizdeki tüm bu anayasal

düzenlemelerin, insanları devlet karşısında istenilen düzeyde koruyamadığı da bir gerçektir.

Bu nedenle “Sosyal Fayda” esasına göre hizmet verme anlayışı, devlet - insan ilişkilerinde idareyi denetleyen mekanizmalara ek olarak yeni bir denetim mekanizması ihtiyacı doğurmuştur.

Bu mekanizmalardan biri olan Kamu Denetçiliği Kurumu uzun yıllar boyu tüm dünyada büyük bir ilgi ve beğeni ile faaliyet göstermesine karşın Türkiye’de bu kuruma gerekli önem bir türlü verilmemiştir.

Türkiye’de Ombudsmanlık konusundaki ilk çalışmalar Prof.Dr. Yılmaz Altuğ tarafından 1968 yılında yapılmıştır. Çalışmasında demokrasi ve hukuk konusunda ileri olan İskandinav ülkelerinde bu kurumun yapmış olduğu çalışmalar ve demokrasiye katkıları anlatılmıştır. 1980’li yıllarda ise 1982 Anayasasının hazırlık çalışmaları esnasında Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması istenmiş ancak Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilmeyerek yerine Devlet Denetleme Kurulu oluşturulmuştur.

1990’lı yıllarda ise Kamu Denetçiliği Kurumuna olan ilginin arttığı görülmüş ve 1991 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)’nde Devlet Denetleme Kurulu’nun Kamu Denetçiliği Kurumuna dönüştürülmesi istenmiş ancak uygulamaya koyulamamıştır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik olarak ilk somut adım 57. Hükümet döneminde 14.09.2000 tarihinde atılmış olup kurumla ilgili kanun tasarısı oluşturulmuş ancak yasalaşmamıştır. Daha sonra ise 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu tasarısı mecliste yasalaşmış ve 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu resmi bir kurum niteliği taşımaya başlamıştır. Ancak 5548 sayılı kanunun Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesi’ne iptal başvurusu yapılması sonucu kanun iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin kanunu iptal etmesi bu konu ile ilgili bir Anayasal düzenleme gereksinimi doğurmuş ve 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Anayasa değişiklik paketinde Ombudsmanlık kurumuna da yer verilmiş ve paketin

halk oylaması sonucu kabul edilmesiyle kurumun Anayasal bir dayanağa kavuşması sağlanmıştır.

Anayasal engelin de ortadan kalkmasıyla yeni bir kanun tasarısı hazırlanmış ve 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kanunu” olarak yasalaşarak 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanununla birlikte 27 Kasım 2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda Başdenetçi seçimi yapıldı ve Mehmet Nihat Ömeroğlu Türkiye’nin ilk Ombudsmanı seçildi. Peki, 1970 yılından beri kurulması yönünde birçok çalışma yapılan ama bir türlü kuruluşu gerçekleştirilemeyen Kamu Denetçiliği Kurumunun Başdenetçi seçimiyle ülkemizde demokrasi ve hukuk adına ne gibi değişiklikler olacağı, insanların devletle olan ilişkilerinde ne gibi faydalar sağlayacağı, kurumun yargı kuruluşlarının işini ne kadar hafifleteceği en önemlisi de kurumun bağımsız bir şekilde denetim yapıp yapamayacağı konuları bu çalışmada incelenecektir.

Yapmış olduğumuz bu çalışma üç ana bölümden oluşmakta ve birinci bölümde Kamu Denetçiliği Kavramı, ortaya çıkışı ve özellikleri incelenmiş olup kavram ile ilgili açıklayıcı bilgilere yer verilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, çeşitli ülkelerde ve Avrupa Birliği’nde Ombudsmanlık sistemi incelenerek kurumun ülkeler bazında işleyişsel ve yetkisel farklılıkları alt başlıklar halinde ele alınmıştır.

Çalışmamızın konusunu oluşturan Kamu Denetçiliği Kurumunun yapısı ve İşleyişi üçüncü bölümde ele alınmış, alt başlıklar halinde de Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na Benzetilen Kurul ve Komisyonlar, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar son olarak ta 6328 sayılı Kanun ve Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, çalışması, personele ilişkin hükümleri ve ana başlıklarıyla almış olduğu kararlar incelenecektir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMAN) KAVRAMI , ORTAYA ÇIKIŞI GELİŞİMİ VE ÖZELLİKLERİ**

Kamu yönetiminin denetlenmesini, vatandaşların idarenin gerçekleştirmiş olduğu eylemleri karşısında korunmasını ve kamu yönetiminin sorunlarını ortaya çıkartmayı amaçlayan denetim yöntemlerinden biri de Ombudsman Kurumu'dur. Ombudsman, idari birimler hakkında vatandaştan gelen şikâyetleri tarafsız bir biçimde inceler. Bu sayede kamu yönetiminin etkin denetimini sağlarken, aksayan yönlerini de ortaya çıkartmış olur. İncelemeleri sonucu elde ettiği bulguları bir rapor halinde parlamentoya sunar. Köken itibari ile İsveç'e dayanan kurum günümüzde tüm dünyada uygulanmaktadır(Eryılmaz, 2011: 342-343).

Ombudsman Kurumu insanların daha özgür bir ortamda yaşamaları, idarenin uygulamalarından olumsuz bir biçimde etkilenmemeleri, idare karşısında haklarını ararken maddi ve manevi yönden sıkıntı çekmemeleri, şikâyetlerinin zaman geçirilmeden çözüme ulaştırılması ve toplumun genel olarak huzurunun temin edilmesi için günümüzde tüm dünyada uygulanmaktadır(Özden, 2010: 186). Ombudsman Kurumu, kavramsal açıklamalardan başlanarak dünya uygulamalarını da içine alacak bir boyutta ayrıntıları ile birlikte aşağıda incelenmiştir.

#### **1.1. OMBUDSMAN KAVRAMI**

Yaşadığımız yüzyılda devlet müdahaleci yapısından sıyrılarak temel görevleri haricindeki konularda kendisini kenara çekme zorunluluğu hissetmiştir. Devletin temel görevleri olarak güvenlik, sağlık, eğitim, dış politika ve adalet hizmetlerini gösterebiliriz. Sosyal devlet anlayışını benimseyen bir devlet sadece temel görevlerini yerine getirmekle vatandaşına karşı tüm sorumluluklarını gerçekleştirmiş olamaz. Sosyal devlet, insanların sosyal ihtiyaçlarını ve yaşamsal gereksinimlerinin yerine getirmekle yükümlüdür. Devletin bu yükümlülükleri anayasamızda ailenin korunması, çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, konut hakkı, sağlık hakkı, çevre hakkı, eğitim hakkı gibi haklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet bu görevini yerine getirirken kamu idarelerini ve kamu personelini birer

vasita olarak kullanılmaktadır. Sosyal devlet anlayışında devlet vatandaşının çıkarlarını koruyabilmek için gerektiği zaman ekonomiye dahi müdahale etmektedir. Devlet her ne kadar vatandaşına karşı hassasiyet içerisinde olsa da vatandaşın hizmet alabilmek için kamu personelleri ile birebir diyalog içerisinde olması gerekmektedir. Bu sebepten dolayı kamu personelinin ve idarelerinin vatandaşa karşı haksızlık yapması olasılıklar dâhilinde olmakla birlikte devletin bunun önüne geçebilmesi ve vatandaşın hakkını koruyabilmesi için güçlü bir denetim sistemine ihtiyacı bulunmaktadır(Pektaş, 2003: 174).

Güçlü ve etkin bir denetim sisteminin temel gerekliliği, devletin sorumluluklarının her geçen gün daha fazla artmasında yatmaktadır. Devlet bu sorumluluklarını yerine getirebilmek için çok sayıda kamu personelini istihdam etme girişiminde bulunmaktadır. Kamu personelinin üzerine düşen yüklerin çoğalması da doğal olarak bürokrasiyi meydana getirmektedir. Kamu personeli görevini yaparken işini önemsememe, maddi çıkar beklentisi içinde olma, dikkatsizlik, yeteneksizlik, işine tam olarak hâkim olamama ve tamamen niyetinin kötü olması gibi sebeplerden dolayı hatalı işlemler yapabilmektedir(Pickl, 1986: 38).

Temel olarak vatandaşın idarenin haksız eylemlerinden dolayı zarar görmesi sonucunda başvuru yapabileceği tek yer yargıdır. Yargı organı tarafsız bir biçimde başvuruyu incelerken bazen çok uzun zaman geçmesine rağmen herhangi bir karar veremeyebilir. Bu karar sonucunu bekleme süreci vatandaşa maddi ve manevi olarak zarar getirmektedir. Her vatandaş birer hukukçu veya eğitim seviyesi yüksek olamayacağı için işleyen bu süreç vatandaşa çok karmaşık gelebilmekte ve bu yola başvurmada vatandaşın gözü korkmaktadır(Pickl, 1986: 38).

Yargı organının bu ağır işleyen sürecine dahil olmak istemeyen vatandaş yargı yoluna başvurmadan önce soruna sebep olan kurumun yetkili makamlarına şikâyetlerini bildirerek sorununun çözüme kavuşturulmasını talep edebilir. Vatandaş böyle bir durumda ne yazık ki bu makamları işgal eden kişiler tarafından ilk önce şikâyetinden vazgeçmesi konusunda ikna edilmeye çalışılmakta; bu girişim başarısız olduğu takdirde de şikâyetten herhangi bir sonuç alamayacağı ifade edilerek vatandaş karamsarlığa itilmektedir. Ombudsman, idarenin yapmış olduğu hatalardan dolayı zarar gören vatandaşın arka planda bırakmayan, hiç kimseyi şikâyetinden dolayı



kınamayan ve şikâyetinden vazgeçmesi için ikna girişimlerinde bulunmayan bir yetkilidir. Ombudsmana hem sözlü hem de yazılı olarak ve hiçbir şekil şartı gerektirmeden başvuru yapılabildiği için vatandaş açısından daha kolay bir başvuru organıdır(Pickl, 1986: 38).

Kişilerin hak ve özgürlükler doğuştan gelmekte olduğu için bunların korunması da yasalarla desteklenmiştir. Yasalardan güç almakla birlikte kişisel hak ve özgürlüklerin yok sayılmaması için sürekli bir denetime tabi tutulmaları gerekmektedir. Sosyal devlet anlayışı ile birlikte devletin görevleri artmış ve bu artan görevlerin yasalarla uygun biçimde işlenmesini sağlamak için uygulamaya konulan geleneksel denetim biçimleri yetersiz kalmıştır(Temizel, 1997: 34).

Ombudsman, idari yöneticiler ve yargı mensuplarının gerçekleştirdikleri eylemler sonucunda ortaya çıkan haksızlıkların giderilmesi ve gerektiği zaman yasal işlemlerin başlatılması amacı ile ilk olarak 1809'da İsveç'te Anayasa güvencesi altında kurulmuş bir denetim sistemidir. Yaklaşık 150 yıl ülke sınırları dışında tanınmayan kurum ilk olarak İskandinav ülkelerinde kurulmuş ve ardından dünyaya yayılmıştır(Özden, 2010: 30).

İsveççe olan Ombudsman kelimesi tüm dünyada kabul görmüş olmasının yanında görev aldığı ülkelerin sosyal, kültürel, siyasi veya hukuki sistemlerine göre farklı isimler altında anılmaktadır. Örneğin İsveç ve Finlandiya'da "Ombudsman", İspanya'da "Halk Avukatı" (*Defensor del Pueblo*), Güney Afrika'da "Halkın Koruyucusu" (*People Protector*), Macaristan'da "İnsan Hakları İçin Parlamento Komiseri", Rusya'da "İnsan Hakları Yüksek Görevlisi" (*Prokuratura*), Fransa'da "Arbulucu" (*Médiateur de la ré Publique*), İngiltere'de "Parlamento Komiseri" (*Parliamentary Commissioner for Administration*), Kanada'da "Yurttaş Koyucusu" (*Protectour du Citoyen*), Polonya'da "Yurttaş Hakları Savunucusu" (*Deferseur des Droits Civiques*), Almanya'da "Parlamento Savunma Delegatesi", Yeni Zelanda'da "Soruşturma Komiseri" isimleri ile anılmaktadır(Sezen, 2001: 72-73; Mutta, 2005: 50).

Yukarıda ifade edilen tüm adlandırmaların yanı sıra çeşitli ülkelerin farklı sosyal ve hukuki yapısı içerisinde yer alan ombudsman kurumunun tek bir tanımının yapılması zordur. Ombudsman Kurumu'nun ilgilenmiş olduğu konular görev aldığı

ülkelerin farklı sosyal ve hukuki yapılarının yanında toplumun ihtiyaçları doğrultusunda da değişiklik gösterebilmektedir. Bunun yanında, ombudsman kurumunun temel üç özelliği dikkat çekmektedir(Erhürman, 1998: 88-89).

Bu özelliklerden birincisi; ombudsman kurumu idarenin eylemleri ve işlemleri üzerine yoğunlaşmaktadır. İlgi alanı yalnızca idari faaliyetlerdir. Bunun anlamı; ombudsman kurumu kişiler arasındaki anlaşmazlıklarla, yasamayı ve yargıyı ilgilendiren konularla ilgilenmemektedir(Erhürman, 1998: 88-89). İkinci özelliği, ombudsman kurumunun bağımsız bir kurum olması gerektiğidir. Yürütme ve idarenin baskısı altında olan bir kurumun ombudsman olarak adlandırılması imkânsızdır. Bağımsız olmayan bir denetim kurumun vesayet denetimi ve hiyerarşik denetimden farkı kalmayacağı son derece açıktır(Erhürman, 1998: 88-89). Üçüncü özelliği ise ombudsman kurumunun yargı organı niteliğine bürünüp kesin ve bağlayıcı kararlar alamamasıdır. Aksi takdirde, kurumun yargı organının bir alt organı haline gelmesi sonucu hukuk sistemimiz içerisinde yer alan mevcut bir kurumdan farkı kalmayacağı açıktır. Bu üç ayırt edici özelliği göz önünde bulundurduğumuz zaman ombudsman kurumunun en kısa tanımını şu şekilde yapabiliriz; Ombudsman Kurumu idarenin eylem, işlem ve faaliyetlerini denetleyen, fakat kesin ve bağlayıcı hüküm içeren karar alma yetkisi olmayan bağımsız bir devlet organıdır(Erhürman, 1998: 88-89).

Ombudsman Kurumu genel anlamı ile; Yasama organı tarafından atanan, hükümete ve yasama organına karşı bağımsız olan, idarenin haksız eylemlerinden dolayı zarar gören insanların sözlü veya yazılı başvuruları sonucu ve gerektiği zamanda re'sen harekete geçen, idarenin her türlü işlemleri üzerinde geniş bir denetleme yetkisi ile donatılmış, idarenin haksız eylemlerini ortaya çıkartmak, yasalar çerçevesinde hareket edilmesini sağlamak, kesin ve bağlayıcı hükümler vermeden önerilerde bulunmak ve kamu hizmetlerinin vatandaşa sunulurken herhangi bir haksızlığı önlemek amaçlarını taşıyan bağımsız bir kurumdur(Oytan, 1975: 195-196).

Başka bir ifade tarzı ile ombudsman kurumu vatandaşların idare ile arasında yaşanan olumsuzlukları anlatabildikleri, re'sen veya başvuru yolu ile harekete geçebilen, çoğunlukla arabulucu görevini üstlenen fakat gerektiği durumda idari

kurumun, devlet gizliliğini içermediği sürece, en saklı belgelerini dahi inceleme yetkisiyle donatılmış, yasama organı tarafından atanan ve bu organa karşı sorumlu olan bağımsız bir denetleme kurumudur(Mutta, 2005: 50).

Ombudsman Kurumu yetkisini ve gücünü yasama organından almaktadır. Kurum yargı organının daha etkin bir biçimde görev yapması ve fazla yüklerinden kurtulması için bir çok ülkede görev yapmaktadır. Kurum araştırmaları çerçevesinde doğrudan yasama organına başvuru yapma yetkisi ile donatılmıştır(Tortop, 1975: 161).

## **1.2. OSMANLI'DA OMBUDSMAN KURUMU'NUN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ**

Ombudsman Kurumu yargı organının eksikliklerini ve yükünü azaltması bakımından en etkili denetim yollarının başında gelmektedir. İsveç kökenli bir kurum olmasının yanında günümüzde çok sayıda ülkede uygulama imkânı bulmaktadır (Mutta, 2005: 52). Farklı hukuk sistemlerinde sorunsuz bir şekilde hayat bulmasının altındaki sırrı görebilmemiz için bu kurumun tarihi gelişimine bakmamızda fayda vardır.

Ombudsman Kurumu ilk defa 1809 yılında İsveç Anayasası'nda yer almış ve bu tarihten sonrada Anayasal bir kurum olma özelliğini taşımıştır. İsveç Kralı On İkinci Charles'in (Şarl) 15 yaşında 1697'de tahta geçmiştir. İsveç Kralı On İkinci Şarl, 1709'da Poltava Savaşı'nda Rusya Devleti karşısında bozguna uğrayarak Padişah III. Ahmet döneminde Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Osmanlı Devleti'nde misafir ve özgür olarak ikamet eden bir o kadarda ülkesinden uzakta olduğu için kendisini esir gibi hisseden Kral Şarl misafirliği süresince Edirne dolaylarında bulunan Demirtaş Paşa'nın konağında 5 yıl kadar kalmıştır. Bu arada bizden biri olarak benimsendiği için "Demirbaş Defteri"ne kaydedilmiştir. Bu sebepten dolayı kendisine Demirbaş lakabı takılarak o günden sonra tarihe Demirbaş Şarl olarak geçmiştir(Fendoğlu, 2011: 59-60; Demir, 2002: 47-48).

Demirbaş Şarl Osmanlı Devleti'ndeki zorunlu ikameti süresince (1709-1714) Osmanlı Devleti'ni ve toplum yaşantısını ciddi ve tarafsız bir gözle incelemiştir. Bu incelemeleri sonucunda Muhtesip, Divan-ı Hümayun, Kazasker (Kadıasker), Kadı,

Ahilik, gibi kurum ve görevlilerin halkın kamu personeli hakkındaki şikayetlerini Padişah adına kabul edip inceledikten sonra zaman kaybetmeden karar verdiklerini, halkın kamu personelinin haksız ve kişisel eylemlerinden zarar görmesini engelleyip kamu personelinden zarar gören kişilerin zararını telafi ettiklerini gözlemlemiştir (Altuğ, 2002, s. 54).

Demirbaş Şarl, Osmanlı Devleti'ndeki zorunlu ikametini sürdürürken, İsveç'te krallarının yokluğundan kaynaklanan huzursuzluk ve düzensizlik hakimdi. Demirbaş Şarl henüz Osmanlı Devleti'nde ikamet etmekte iken ülkesindeki sorunları düzeltmesi, kendi adına karar alması, halkın huzurunun sağlanması için kamu idarelerini ve kamu görevlilerini denetlemesi, gerektiği zaman kurum veya görevliler hakkında yasal işlem yapması, halkın hakkını koruması ve ülkesine döndüğü zaman yokluğunda yaşanan olayları kendisine ayrıntılı bir biçimde rapor etmesi için bir kişiyi (Hogste Ombudsman)<sup>1</sup> (Aykaç, vd., 2003: 470). görevlendirmesi ile Ombudsman Kurumu tarihteki yerini almıştır. Daha sonradan 1809 yılında İsveç Anayasası'nda anayasal bir kurum olarak da kabul edilmiştir (Mutta, 2005: 52; Tortop, 1975: 161).

Demirbaş Şarl, 1714 yılında ülkesine döndüğü zaman kendisine yokluğunda meydana gelen olayları anlatan bir rapor sunulmuştur. Ombudsman, Kral'ın yokluğunda halkın şikayetlerini ve sorunlarını kral adına dinlemiş, şikayetleri ilgili kurumlarla iletişime geçerek çözümlenmiş ve geçen süre zarfında edindiği tecrübeler sayesinde kamu kurumlarının ve personelinin görevleri adına nasıl daha etkin bir yapılanma içerisinde olması gerektiğini raporunda belirtmiştir. Bu rapordan çok etkilenen ve yokluğunda ülkesinin bu kurum tarafından son derece iyi bir biçimde denetime tabi tutulduğunu gören Kral, geçici olarak atadığı Ombudsman'ı kalıcı hale getirmiştir (Mutta, 2005: 53).

İsveç'te 1809 yılında hazırlanan bir Anayasa ile parlamentonun Kral karşısında bir güç dengesi olarak çıktığını tarihi kayıtlardan öğrenmekteyiz. Bu tarihte parlamento ilk defa Kral'a karşı kendisinin belirlediği bir denetim memurunu ortaya

---

<sup>1</sup> İsveç'te Kral'ın yokluğunda yöneticilerin ve yargıçların yasalara uyup uymadığını kontrol edecek, vatandaşların haklarını yöneticilere karşı koruyacak, ülkesinde bulunmayan Kral'ın gözü kulağı olacak ve işleri Kral adına takip edecek olan kişi. Bu görevliyi ombudsman olarak adlandırmakla birlikte günümüzde İsveç ve Finlandiya'da halen görevde bulunan adalet şansölyelerinin (Justitiekansler) kökenlerinin de bu görevliye dayandırıldığı kabul edilmektedir.

çıkartmıştır. Demirbaş Şarl ile anayasal bir güvenceye kavuşturulan ve Kral adına denetim yapma yetkisi ile donatılmış Hogst Ombudsman'a alternatif olacak ve parlamento adına denetim yapacak olan "Justite Ombudsmannen" (Adalet Ombudsmanı) adıyla bir denetim memuru atanmıştır. Tarihi süreç içerisinde çok fazla değişikliğe uğramayan ve parlamento adına görev yapması hedeflenen bu ombudsman genel olarak vatandaş lehine gelişmiş ve kurumsallaşmıştır(Esgün, 1996: 255).

Ombudsman Kurumu'nun adı yüz yıldan fazla bir süre boyunca İsveç topraklarından dışarı çıkmamıştır. Daha sonradan yabancı elçiler vasıtası ile tanınan bu kurum 1919 yılında Finlandiya'da; 1955 yılında ise Danimarka'da uygulamaya konulmuştur. Bu ülkelerde ombudsman kurumunun başarılı bir biçimde uygulanmasından sonra 1962 yılında Yeni Zelanda'da hayata geçirilmesinin ardından 1966 yılında ise İngiltere'nin dikkatini çekerek Anglo-Sakson hukuk sistemi içerisinde kendisine yer edinmiştir. Kurumun Kara Avrupa'sı topraklarına ilk ayak basması ise 1973 yılında Fransa aracılığı ile olmuştur(Erhürman, 1998: 90).

Ombudsman Kurumu'nun kökenini araştıran tarihçiler aslında bu kurumun yeni gün yüzüne çıkmadığını ve tarihi köklere sahip olduğunu vurgulamışlardır. Ombudsmanın ilk olarak Çin'de ki Han Hanedanlığı (M.Ö. 206- M.S. 220) döneminde bulunan Yuan Control Kurumu, Roma İmparatorluğu'nda ki Halk Trübünleri ve 17. yüzyılda Amerikan Kolonileri'nde var olan Censors kurumları arasında kuvvetli bir ilişkinin varlığından söz edilmiştir(Avşar, 2007: 35; Gellhorn, 1965: 1; Özden, 2010 : 27).

Ombudsman Kurumu'nun resmi kökeni olarak İsveç kabul edilmekle birlikte kurumun ilk örneklerine İslam topraklarında rastlamaktayız. İslam Devletleri'nde hukuk sistemine dahil yargıçlar olmakla birlikte bu yargıçların bazı yetkilerini devrettiği ve halkın şikayetlerini dinleyip kesin hükme bağlayan yargıçlarında mevcudiyeti bilinmektedir. İslam Devletleri'nde halktan gelen şikayetleri değerlendirmek ve kesin bir hükme bağlamak İslam Devleti olma özelliğinin temellerini oluşturmaktadır(Tayşi, 1997: 108).

İslam Peygamberi Hz. Muhammed'in İslam dinini yaymaya başlamasından önce bedevi kabilelerinde gerçek anlamda bir idare kavramı yoktur. Yoğunluk olarak

bedevilerin yaşadığı kentlerde dahi yalnızca basit usullerle sürdürülen idare sistemleri mevcuttur. Hz. Peygamber İslam dinini yaymaya başladıktan sonra idari sistemi ve bu sistemde görev yapacak idari personeli ilk defa halka tanıtmış; oluşturduğu idari birimlere görevliler atamıştır. Vilayetlere valiler, hakimler ve vergi toplayıcılarını atamış; görevlilerin tamamı Hz. Peygamber'e karşı sorumlu olmuşlardır(Pickl, 1997: 801).

Ombudsman Kurumu'nun ifa ettiği görevlere yakın uygulamaları bünyesinde barındıran ilk kurum olarak Hz. Peygamber'in vefatından sonra İkinci Halife Hz. Ömer'in (634-644) halkın ırk, cinsiyet ve din ayırımı yapılmadan başvuru yapabileceği, idare aleyhine şikayetlerini dile getirebileceği bir idari denetim organı olarak kurduğu "Muhtesip" kurumunu gösterebiliriz(Avşar, 2007: 35).

İkinci Halife Hz. Ömer İslam Devleti'nin başına geçtikten sonra büyük reformlar yaptı. İdari bir sistem kurdu ve bu idari sistemin sağlıklı bir biçimde devam etmesi için idari denetimleri başlattı. Muhtesip Kurumu da bu reformlar sonucu oluşmuştur(Pickl, 1997: 801). Konu bütünlüğünün sağlanması açısından Muhtesip, Divan-ı Hümayun, Kazasker (Kadıasker), Kadı ve Ahilik aşağıda kısaca incelenmiştir.

### **1.2.1. Muhtesip Kurumu**

İslam Toplamları'nda sosyal düzeni sağlamak üzere oluşturulmuş İhtisap Kurumu; tarihi süreç içerisinde bugünkü Zabıta Teşkilatı biçimine dönüşmüştür. İhtisap kavramı kelime kökeni olarak "hisbe" ve "muhtesip" kelimelerine dayanmakta olup hisbe kelime anlamı olarak sevap, muhtesip ise hesap sorma, mesuliyet ve sorumluluk anlamlarına gelmektedir(Abay, 2002: 1-3).

Muhtesipler kadının emrinde görev yapmaktaydılar. Görev yerleri genel olarak çarşı ve pazarlar olan muhtesiplerin görevi çarşı ve pazarın genel düzenini sağlamak, zorunlu ve temel ihtiyaç maddelerinin halkın eline kolay ve ucuz geçmesini sağlamak, iş yeri açma ruhsatı vermek, iş yerlerini denetlemek, vergi toplamak ve ticari faaliyetleri denetlemektir. Hizmetlerinden dolayı esnaf ve tüccarlardan ihtisap vergisi toplanmaktaydı. Vergi oranı her esnafın veya tüccarın kazancı dikkate alınarak tespit edilmekteydi. Tespit edilen tutarın esnafa aşırı bir yük

getirmemesine özen gösterilmekteydi. Görevleri gereği muhtesipler bir denetçi gibi davranmaktaydılar. Muhtesib'in en önemli denetim faaliyeti narh kontrolü ve para değerinin belirlenmesi işleviydi. Narh (Narh, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>) uygulaması ile hem fiyat hem de malın kalitesi denetlenmekteydi. Fiyat ve kalitede sahtekarlık yapan esnaf para cezası verme veya işten men etme yolu ile cezalandırılmaktaydı. Halkın korunmasına yönelik alınan tedbirlerden biri de ölçüler üzerinde yapılan kontroldü. Ölçü ve tartılarda sahtekarlık yapan kişiler şiddetle cezalandırılmaktaydılar(Erdoğdu, 1987: 131-137).

Hz. Peygamber ve Halife düzenlerinde kadın sahabeleri de çarşı ve pazarlarda denetim faaliyetleriyle görevlendirdikleri için kadınlardan da muhtesip tayin edilmesi mümkündür. Muhtesip olacak kişinin hür, akıl yönünden sağlıklı ve Müslüman olması yeterlidir(Avşar, 2007: 36-37).

Muhtesip Kurumu, Mısır'da 19. yüzyıl ortalarına kadar faaliyetini sürdürmüş; Amman'da (Ürdün) altın ve mücevher ticaretinde gözetim görevinden sorumlu tutulmuştur. Kurum yetkilileri fiyat kontrolü, altın ayar damgalarının ve değerli kağıtların doğruluklarını kontrol etmekteydi(Pickl, 1997: 802).

### **1.2.2. Divan-ı Hümayun**

Divan-ı Hümayun devletin yönetim merkezi ve devlet işlerinin padişah adına görüşülüp karara bağlandığı bir kuruldur. Bu kurulun iki temel görevinden ilki devletin yönetimi ile ilgili olarak görüşüldüğü işler olup siyasi, idari ve askeri nitelik taşımaktadır. İkinci temel görevi ise vatandaşlardan gelen her türlü dilek veya şikayetlerin padişah adına görüşülmesi ve adalet çerçevesinde karara bağlanmasıdır. Kurul üyeleri vezir-i azam (sadrazam), nişancı, kubbe vezirleri, kazaskerler ve defterdar'lardan oluşmaktaydı. Kurula sadrazam başkanlık etmektedir(Avşar, 2007: 46).

Osmanlı Devleti'nde adaletin ve düzenin sağlanmasında bu kurulun etkin rolü vardı. Taşra yöneticileri dahi bu kurul tarafından atanmaktadır. Bu sebepten dolayı taşra kurumları ve yöneticileri hakkında vatandaştan gelen şikayetleri kabul etmekte ve gerekli gördüğü takdirde cezai işlem uygulamaktadır. Belirli zaman aralıklarında re'sen harekete geçerek olası bir haksızlığı önlemek için denetimlerde

bulunmaktadırlar. Yapılan denetimler sonucu haksızlık ve adaletsizlik yapan kamu yöneticileri hakkında soruşturma başlatılmakta ve gerektiği zaman da kurula çağrılıp sorgulanmaktadırlar. Suçu sabit olarak tespit edilen kamu görevlileri, görevi ve makamı önemsenmeden, suçun niteliğine göre cezalandırılmakta ve hatta görevden men cezası verilmektedir(Avşar, 2007: 46).

Divan-ı Hümayun 'da konu edilen davalar zaman geçmeden incelemeye alınıyor ve süratle karara bağlanıyordu. Bu durum diplomatik ve ticari meseleler için Osmanlı Devleti topraklarında bulunan yabancıların da dikkatini çekmiştir. Özellikle adli davaların hızlı bir şekilde incelenip karara bağlanması büyük bir caydırıcılık özelliği taşımaktaydı(Demir, 2002: 62).

### **1.2.3. Kazasker (Kadıasker)**

Kazaskerlik kurumu ilk olarak I.Murat zamanında oluşturulmuştur. Bu kurumun başına Çandarlı (Cendereli) Kara Halil Hayrettin Paşa getirilmiş; kazaskerlik tüm ülke çapında teşkilatlanan, yargı ve eğitimden sorumlu olan bir kurum haline gelmiştir. Divan-ı Hümayun günümüz Türkçesi ile Bakanlar Kurulu'nun asli üyesi olması sebebi ile Kazaskerlerin yetki ve sorumluluğu en üst seviyededir(Demir, 2002: 64-65).

Bir kişinin kazasker olabilmesi için ilk olarak İstanbul kadılığı görevinde bulunması gerekmektedir. Buradaki görevini tamamladıktan sonra Anadolu kazaskerliğine ve ardından da Rumeli kazaskerliğine yükselmekteydi. Bir sonraki yükseleceği makam ise şeyhülislamıktı. Kazaskerlerin görev yapma süresi iki yıldır. Daha sonraki yıllarda ise görev süreleri bir yıl olarak sınırlanmıştı. Kazaskerler askeri davalar, veraset işlemleri ve bazı hukuki davalara bakarlardı. Kazaskerin gördüğü bir dava hakkında itiraz olduğu takdirde veya kazaskerin tarafsız davranmayacağı gibi bir durum söz konusu olduğunda sadrazam tarafından ilgili dava daha önce kazaskerlik görevinde bulunmuş başka bir kişiye havale edilirdi (Avşar, 2007: 47).

### **1.2.4. Kadı**

Kadı'nın diğer bir adı da "Hakimü'ş Şer-i"dir. Kadı, İslam hukukunda şeriata



göre hüküm veren, şeriat mahkemelerinin başında bulunan, görev yaptığı yerde yönetim ve denetim yetkileri olan bir yargıçtır (Kadı, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>) Merkezden atanan kadılar, adli teşkilatın başı olmalarının yanında idari ve belediye yetkileri gibi bir çok görevi ifa etmişlerdir. Bu görevler arasında hakimlik, belediye başkanlığı ve mülki idare amirliği görevleri vardır. Bu anlamda kadı, görev yaptığı yerde yargıç, mülki idare amiri, emniyet müdürü ve belediye başkanı görevlerini yürütmektedir. Osmanlı Devleti'nde yönetim birimlerinden biri de "Kaza" adı verilen küçük yerleşim birimleridir. Kadılar bu yerlerde yönetim ve yargı yetkilerini kullanmaktadırlar(Kaya, 2007: 102). Kadılar bir yandan yargı makamını temsil ederken diğer yandan da halkın şikayet ve dileklerini Divan-ı Hümayun'a ileten kişilerdir. Kadılar devlet ile vatandaş arasında bir köprü görevi görmekteydiler. Kaza kadıları en fazla aynı bölgede yirmi ay, sancak kadıları ise on iki ay görev yapmaktaydılar(Avşar, 2007: 49-50).

Kadılar, medrese (yüksek öğrenim) eğitimi alanlar arasından tayin edilirdi. Kadıların tayin ve yer değiştirme gibi özlük hakları ile Kazaskerler ilgilenirdi. Rumeli yakasında görev yapan kadıların özlük işlerine Rumeli Kazaskerleri; Anadolu yakasında görev yapan kadıların özlük işlerine ise Anadolu Kazaskerleri bakardı. Kadıların ilgilendikleri konular ve sahip oldukları yetkileri çok genişti. Temel görevleri halkın kendi arasında yaşanan anlaşmazlıkları çözmektir. Bunun yanında padişahın emrettiği her alanda (iktisadi, idari, askeri, belediye işleri) görev yapmaktadırlar. Her türlü dava ile ilgilenmek görevleri arasındadır. Bu davalar arasında alacak, borç, miras, nikah akdi, yetim mallarının korunması, korunmaya muhtaç olan kişilere vasi tayini, taşınır veya taşınmaz vakıf mallarının denetimi konusunda meydana gelen sorunlarla ilgilenmek kadının görevleri arasındadır(Aköz ve Yörük, 2004: 123-124).

### **1.2.5. Ahilik**

Ahi kelimesi Arapça kökenli bir kelimedir. Arapça'da "kardeş" anlamına gelen kelime Divan-ı Lügat-i Türk'te ise "cömert, eli açık" anlamına geldiği yazmaktadır. Ahi kelimesinden türetilen Ahilik ise Türk Toplumunun sanat ve meslek alanlarında yetişmesi ve bu sırada da ahlaki yönden olgunlaşması amacıyla oluşturulmuş bir kuruluştur(Avşar, 2007: 51).

Ahilik, ahlak ile sanatın aynı çatı altında birleştiği bir kavramdır. İlk defa 13. yüzyılda Anadolu topraklarında görülmeye başlanmıştır. Kayseri başta olmak üzere, Konya ve Kırşehir’de esnafın oluşturmuş olduğu birlikler şeklinde örgütlenmiş kurumlardır(Öztürk, 2002: 1).

Türklerin Anadolu’ya yerleşmesinde bu kurumun etkisi büyük olmuştur. Ahiler, Anadolu’ya gelen Türklerin ilk önce yerleşme sorununu çözmüşler ve meslek sahibi olanların da mesleklerini yapabilecekleri imkânları kendilerine sunmuşlardır(Öztürk, 2002: 3).

Ahilik günümüz sivil toplum örgütlerine benzer şekilde görev yapmıştır. Ahilik Kurumu’nun liderine Ahi Baba denilmekte ve bu kişide belirli özellikler aranmaktaydı. Ahi Baba olacak kişide dürüstlük, tarafsız olma ve bu kurumu idare edebilecek ölçüde yetenek sahibi olması gibi özellikler aranmaktaydı. Ahilik kurumu, idare ve vatandaş arasında meydana gelen sorunların çözümünde vatandaş adına savunuculuk yapmış ve vatandaşın haksızlığa uğramaması için sürekli bir denetim içerisinde olmuştur(Abdioğlu, 2007: 81).

Ahilik kuruluşu Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde Lonca adı altında faaliyetlerini sürdürmüştür. Cumhuriyet’in kurulması ile birlikte isim değişikliğine gidilerek Esnaf Örgütleri ve Ticaret Odaları adı altında faaliyet göstermektedirler (Karasoy, 2004: 16-17).

Ahilerin kurdukları teşkilat çalışma alanı ve amacı bakımından değerlendirilecek olursa günümüz anlayışındaki Esnaf Odaları, İşveren Sendikaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, İşçi Sendikaları, Eğitim Hizmetleri veren Kuruluşlar, Bağ-Kur (Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu), Türk Standartları Enstitüsü ve Belediye gibi kurum ve kuruluşların temellerini oluşturmuştur(Öztürk, 2002, 3-4).

17. yüzyıla kadar ahilik kuruluşlarında ahi babalar önemli görevler üstlenmişlerdir. Bu tarihten sonra ahi babaların yerini kethüda, kahya ve yiğitbaşı adı verilen kişiler almaya başlamıştır. Ahi babaların ombudsman ile arasında olan tek benzerlik denetim yapma işlevidir. Ahi babalar kendisine bağlı esnaf ve sanat birliklerinin denetimini yapan ve onların talep ve şikayetlerini dinleyip çözen kişilerdi. Ayrıca ahi babalar sadece esnaf ve sanat birliklerinin değil halkın da bu

kimselere karşı olan şikayetlerini dinler, çözüm yolları üretir ve gerektiği zamanda idari otoriteye öneriler sunarak şikayetlerin çözülmesi için bir misyon yüklenen bilge kişilerdi(Avşar, 2007: 54).

### **1.3. DÜNYA'DA OMBUDSMAN KURUMUNU DOĞURAN SEBEPLER**

20. yüzyılın başlarında insan hakları ve özgürlüklerinin önem kazanmasıyla birlikte hak ve özgürlüklerin korunması yönündeki çalışmalar hız kazanmıştır. Hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik mevcut yasal düzenlemelerin etkin bir denetim için yeterli olmadığı anlaşılmıştır. Bu sebepten dolayı İsveç topraklarında hayat bulan Danimarka, Norveç ve Finlandiya gibi demokratik ülkelerde özgürlüklerin korunması için etkin olarak görev yapan ombudsman kurumu dünyanın dikkatini çekerek giderek önemsenen bir denetim kurumu olmayı başarmıştır(Küçüközyiğit, 2006: 93).

Yargının yükünün hafifletilmesi amacının yanında kamu idarelerinin kararlarının sonucunda vatandaşın zarar görmesi engellenmeye çalışılmaktadır. Herhangi bir zarar söz konusu olduğu zamanda ise bu zararın telafisi için gerekli organlara başvuruda bulunulabilmektedir. Başvuru aşamasında kamu yönetiminin uzun yıllardır peşini bırakmayan bürokrasi sorunu gündeme gelmektedir. Bürokrasinin olumsuzlukları yüzünden başvuruların kesin bir hükme bağlanması da gecikmektedir. Bürokrasiden uzak, bağımsız ve masrafsız bir kurum oluşturma hayali sonucu yola çıkılarak ombudsman kurumu oluşturulmuştur. Çünkü yargı yoluna başvurularda vatandaş maddi ve manevi yönden yıpranabilmektedir (<http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF>).

Ombudsman Kurumu idari sisteme kolayca uyum sağlayabilmektedir. İşlemler üzerinde etkin bir faaliyetinin olması, vatandaşa karmaşık gibi gelen sistemleri kolayca basite indirilmesi ve işlemlere hız kazandırması sonucu ombudsman kurumuna olan ihtiyaç önem kazanmıştır. Bu sebeplerden dolayı ombudsmanın idareyi denetlemesi zorunlu hale gelmiştir(Gölönü, 1997: 7).

#### **1.4. OMBUDSMAN KURUMU'NUN ÖZELLİKLERİ, GÖREVLERİ, GÖREV ALANINA GİREN KURULUŞLAR, YETKİLERİ, GÖREVE GETİRİLMESİ VE BAŞVURU ŞEKLİ**

Ombudsman Kurumu'nun ortaya çıkıp faaliyet göstermeye başladığı günden günümüz zamanına kadar geçen süre zarfında kurumun uygulandığı ülkelerde hukuk devleti ve demokratikleşme adına elde edilen olumlu sonuçlar neticesinde kuruma olan güven artmıştır. Buna paralel olarak kuruma iletilen şikayetlerin artması sonucu şikayetlere daha verimli çözümler üretebilmek için kurum özel ihtisas alanlarına ayrılmıştır. Günümüzde uluslararası düzeyde, ulusal düzeyde ve yerel yönetimler alanında görev yapan ombudsmanların yanı sıra ihtisas ombudsmanlarına (askeri, tüketici, çocuk, sinema, basın ombudsmanları vb.), ticari ombudsmanlara (banka, sigorta, taşımacılık ombudsmanları vb.) ve buldukları yerlere göre (aile, üniversite vb.) ombudsmanlara rastlanılmaktadır(Temizel, 1997: 39).

Ombudsman Kurumu vatandaş gözünde hukuk devletinin, özgürlüklerin ve demokratik yapının bir teminatçısı olarak değer kazanıp kendisine yer edinmiştir (Özden, 2010: s. 35; Temizel, 1997: 39).

Bir denetim kurumunun ombudsman kurumu olarak tanımlanabilmesi için taşınması gereken üç temel özelliğin (bağımsızlık, güvenilirlik ve tarafsızlık) bilinmesi gerekmektedir. Bu temel özellikler kurumun görev tanımından, yasama organı tarafından kendisine verilen yetkilerden ve sahip olduğu statüsünden kaynaklanmaktadır. Bu sayede ombudsmanlık kurumu yargı dışındaki diğer denetim kurumlarından farklılıkları itibari ile ayrılabilir. Ombudsman Kurumunun en belirgin özelliği vatandaş ile idare arasında meydana gelen sorunları konu edinmesidir. Gerçek kişiler arasında meydana gelen sorunlarla ilgilenmemekle birlikte bu kişilerden biri vatandaş diğeri de kamu personeli olduğu ve konu idari bir nitelik taşıdığı takdirde ombudsmanlık kurumu devreye girmektedir(Temizel, 1997: 39-40).

Ombudsman Kurumu'nu yargı organından ayıran temel farkı vatandaş ile idare arasında yaşanan sorunları ve uyuşmazlıkları gidermek amacının ilk amaç olmamasıdır. Bu daha sonraki aşamaları ifade etmektedir. Ombudsman ilk olarak şikayeti dinlemekte ve bu şikayetin gerçekten idarenin işlem ve eylemleri sonucu

meydana gelip gelmediğini tespit etmeye çalışmaktadır. Ombudsman'ın adı geçen konu hakkında hazırlanmış olduğu rapor üzerinden vatandaş ve idare arasında meydana gelen uyuşmazlık çözüme kavuşturulabilmektedir. Çünkü ombudsman bir yargıç değildir. Bu sebepten dolayı şikayet üzerine ombudsmandan hemen bir karar vermesinin beklenmesi doğru değildir. Ombudsman'ın herhangi bir yaptırım gücü olmamakla birlikte sadece idareye yaptığı hatayı ve vatandaşın mağduriyetini göstermekle görevlidir(Esgün, 1996: 262).

Herhangi bir yaptırım gücünün olmamasının yanında ombudsmanın idare üzerinde ciddi bir ağırlığı vardır. Bu ağırlık kurumun anayasa ile desteklenmesi sayesinde son derece güvenilir ve tarafsız bir kurum olmasından kaynaklanmaktadır (Işıkay, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>)

#### **1.4.1. Kişi Olarak Ombudsman**

İdare ile vatandaş arasında meydana gelen sorunların çözümünde köprü görevi gören ombudsman yasama organı tarafından atanmaktadır. Hiçbir siyasi yükümlülüğü bulunmayan ombudsman bağımsız hareket etmektedir. Ombudsman'ın temel amacı vatandaşın idarenin faaliyetlerinden dolayı zarar görmesini engellemektir. Bu sayede vatandaşlar kendilerini idarenin haksız eylemleri karşısında daha fazla güvende hissetmektedirler(Capozzola, 1968 : 289).

Ombudsman kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği işlemlerin hukuka uygunluğunu denetlemek için re'sen veya şikayet üzerine harekete geçebilmektedir. Amaç işlemlerin anayasa ve insan hakları hukuku çerçevesinde yasalara uygunluğunu sağlayarak, iyi bir yönetim düzeni oluşturmaktır (<http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/ea/english/index.htm>)

Ombudsman Kurumu toplumun her kesiminden şikayet kabul eden ve kolayca ulaşılabilecek bir kurum olma özelliğini taşımaktadır. Vatandaşın idare ile arasında meydana gelen sorunlarını, yargı organının zahmetli süreçlerine takılmadan, maddi ve manevi zarara girmeden ombudsmana anlatabilmesi önem taşımaktadır(Colon, 1973: 203).

Ombudsman, çok farklı düzeylerde vatandaşa hizmet etmektedir. Ombudsman, uluslararası düzeyde, ulusal ölçekteki uygulamalarda ve yerel düzeyde faaliyet

göstermektedir. Bunların yanında özel alanlarda uzmanlaşmış ombudsman kurumları da mevcuttur. Bu tip ombudsman kurumlarına askeri, tüketici, çocuk, sinema ve basın ombudsmanlarını; ticari alanda faaliyet gösteren banka, sigortacılık, taşımacılık ombudsmanlarını ve konularına göre aile ve üniversite ombudsmanlarını örnek gösterebiliriz(Temizel,1997: 39).

Ombudsman Kurumu'nun yaptığı denetimlerin hedefinde idare vardır. Bazı ülkelerde ombudsmanın yargı organını da denetlediği görülmektedir. Ombudsman, İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerde yargıçların konumu diğer kamu personeli ile aynı seviyede olduğu için yargı organını da denetlemektedir. Bu ülkelerde her ne kadar yargı üzerinde bir denetim yetkisi olsa da ombudsman kesinlikle bir yargıç değildir. Ombudsman olarak seçilen görevlinin bir hukukçu veya akademisyen olup olmadığı önemli değildir. Ombudsman yasama organı tarafından atanmakta ve yasama organına karşı bağımsız olmakla birlikte yürütme organına karşıda aynı şekilde bağımsızdır. Ombudsman, yönetimin kötü uygulamalarından dolayı mağdur olan vatandaşların herhangi bir şekil şartına gerek olmayan başvuruları ile harekete geçen; bütün kamu kurumları üzerinde geniş bir denetleme yetkisi olan; idarenin haksız uygulamalarını araştırmaları ile ortaya çıkaran; idarenin yasalara uymasını denetlemeleri ile teminat altına alan; hazırlamış olduğu raporları yılın belirli zamanlarında parlamentoya sunup idarenin daha verimli ve ilkeli çalışmasını amaç edinen bir kişidir(Avşar, 2007: 66, 67, 68).

Ombudsman olarak görevlendirilecek kişinin seçiminde genel uygulama kişinin devlet kademesinde daha önce görev yapmış ve idareci konumunda bulunmuş kişilerin seçilmesidir. Bunun yanında, toplumun her kesiminden erkek veya kadın aday olarak gösterilebilmektedir. Ombudsman olarak seçilecek olan kişinin tarafsız olma özelliğini koruyabilecek, görevini kişisel menfaatlerinden üstün tutabilecek, dürüstlüğü ile çevresinde tanınan ve hukuk konusunda bilgi sahibi olan kişiler arasından seçilmesi önem taşımaktadır(Küçüközyiğit, 2006: 100-101).

Yukarıda anlatılan özelliklerden yola çıkarak ombudsmanın kapsamlı bir tanımını yapacak olursak: Ombudsman, yasama organı tarafından atanan, vatandaş ile idare arasında meydana gelen anlaşmazlığı çözüme kavuşturmak için araştırmalar yapan, bağımsız ve tarafsız bir biçimde hareket eden, şikayetleri herhangi bir şekil

şartı gerektirmeden kabul eden, kendisine ulaşan her başvuruyu büyük bir titizlikle değerlendiren, görevini kişisel menfaatlerinden üstün tutan, idari ve hukuk sisteminin işleyişinden haberdar olan, bütün kamu idareleri üzerinde geniş bir denetim yetkisi olan ve yetkileri çerçevesinde anayasadan güç alan kişidir(Avşar, 2007: 68; Küçüközyiğit, 2006: 100-101).

#### **1.4.2. Ombudsman'ın Görevleri**

Kamu yönetimi ile vatandaş arasında meydana gelen sorunları tarafsız biçimde inceleyip her iki tarafın razı olacağı bir çözüm yolu bulmak amacını taşıyan ombudsmanların görev alanını kamu yönetimi oluşturmaktadır. Ombudsman yasanın kendisine tanıdığı yetkilerden güç alarak bütün devlet kurum ve kuruluşlarını, yerel yönetimleri, bağımsız kamu yönetim kurumlarını veya hizmet alanlarını denetlemekle görevlidir(Avşar, 2007: 68).

Ombudsman Kurumuna uygulamalarında yer veren ülkelerde ombudsmanın görev alanı iki ana başlık altında değerlendirilmektedir. Bunlar: Ombudsman'ın görev alanı ve Ombudsman'ın görev alanına giren kuruluşlardır(Temizel, 1997: 40).

#### **1.4.3. Ombudsman'ın Görev Alanı**

Ombudsmanın temel görev alanı kamu yönetimidir. Vatandaşların kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanan sorunları ombudsmanın ilgi alanına girmektedir. Bu sebepten dolayı ombudsmanın görev alanı belirlenirken bu önemli husus göz önüne alınmak zorundadır ( [www.ombudsman.gen.tr/sag/detay.asp?id=43](http://www.ombudsman.gen.tr/sag/detay.asp?id=43))

Ombudsman, meydana gelen olumsuzluğun sebebini araştırırken bu sorunun hangi kamu organından kaynaklandığını değil, hangi idari fonksiyon gerçekleştirilirken ortaya çıktığına bakmaktadır. (Eren, 2000: 86).

Dikkat edilmesi gereken husus Ombudsmanın özel kişiler arasında meydana gelen anlaşmazlıklarla ilgilenmediğidir. Görev alanına yasama ve yargı organlarının işlemleri de denetleme konusuna dahil değildir. Aksi takdirde ombudsman kurumu yargı organının ikamesi durumuna gelir ki buda yargı erkinin yetkisinin ikiye bölünmesine ve hatta yargı organının görev yapamamasına sebep olabilmektedir

(Eren, 2000: 86).

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

Dünyada uygulama alanı bulan tüm ombudsman kurumları kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve hukukun üstünlüğü ilkesine dayanarak demokratik bir ortam yaratmak amacı ile kamu yönetimi içerisinde çalışmaktadır. Ombudsman kurumu işleyişi ve kurum amacı çerçevesinde iyi yönetişimi teşvik için kilit bir görev üstlenmiş durumdadır. Ombudsmanın faaliyetleri incelendiğinde insan haklarının korunması sürecinde önemli görevler üstlendiği görülmektedir (<http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=126>)

Ombudsman insan hakları konusunda önemli görevler üstlenirken tarihi tecrübelerden oldukça faydalanmıştır. Her ülke farklı yollarla aynı amaç için kurumu kendi bünyesine kazandırmıştır. Kralın yokluğunda vatandaşların hak ve özgürlüklerinin çiğnenmemesi için kurum ilk olarak İsveç topraklarında hayat bulurken, İngiltere’de vatandaşın idarenin kötü yönetimine karşı korunması, Fransa’da ise vatandaşın kamu yönetimine karşı iyi duygular beslemesi ve kamu yönetiminde temel ilkenin hakkaniyet olmasını sağlamak için oluşturulmuştur (Temizel, 1997: 40). Ombudsmanın vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini korumak için var olduğu ülkelerde kişilerin hak ve özgürlükleri Anayasa ve yasalarla teminat altına alınmıştır(Temizel, 1997: 41).

Ombudsman hak ve özgürlüklerin korunması hususunda kendisine gelen şikâyetler üzerine veya re’sen harekete geçerek idarenin uygulamalarında yasaları çiğneyerek kişisel kararları ile işlem yapan kamu personelinin denetimi görevlerini yerine getirmektedir. İdarenin haksız eylemlerinden zarar gören vatandaşların şikayeti üzerine yapılan soruşturma kapsamlı bir denetim niteliği taşımaktadır. İsveç ve Finlandiya gibi ülkelerde hak ve özgürlüklerin korunması için görevlendirilmiş ombudsmanlar sadece şikayete konu olan haksız işlemleri çözüme kavuşturmak için mücadele etmezler. Temel amaçları bu haksızlığın tekrarlanmaması için sistemi derinden tarayarak bu haksızlığa neden olan unsurun ortadan kaldırılması olmuştur (Temizel, 1997: 41).

Hak ve özgürlükler İskandinav ülkelerinde görev yapan ombudsmanlarca sıkı



biçimde takip edilmektedir. Örneğin İsveç'te görev yapan ombudsman hükümet üyeleri hariç tüm kamu kurum, kuruluş ve personeli denetleyebilmektedir. Hollanda Ombudsmanı ise denetimine tabi olan tüm kamu kurumlarının ve personelinin gerçekleştirdiği eylemlerin yasalara uygunluğunu, uygulamalarda şahsi davranıp davranılmadığını ve kamu personelinin ihmalkâr tavırlar içerisinde olup olmadıklarını incelemektedir(Richardson ve Genn, 1994: 22).

Hak ve özgürlüklerin korunması ilkesine bağlı olarak görev yapan bir diğer ülke ise Norveç'tir. Norveç Ombudsmanı idari işlemler sonucunda vatandaşının hak ve özgürlüklerinin yok sayılmaması ve kamu personelinin görevini kötüye kullanması durumunda kişilerin maddi ve manevi yönden zarar görmemesi için görev yapmaktadır. İdarenin haksız eylemlerinden dolayı zarar gören vatandaşların ise zararlarının giderilmesi için çalışmaktadır(Avşar, 2007: 71).

#### **1.4.3.2. Kişilerin Kötü Yönetime Karşı Korunması**

Ombudsmanın temel amacı kişileri yönetimin kötü işlemesi, hiç işlememesi veya zamanında işlememesi nedeniyle uğranılan zararlardan korumaktır. Kişilerin kötü yönetime karşı korunabilmesi için oluşturulmuş ombudsman kurumunun en büyük örneğini İngiliz Ombudsmanı (The Parliamentary Commissioner, Parlamento Komiseri) oluşturmaktadır(Temizel, 1997: 42).

İdarenin kötü biçimde yönetilmesi veya genel olarak kötü yönetimden bahsedebilmemiz için bazı unsurların meydana gelmesi gerekmektedir. Kötü yönetim kavramsal çerçeveden değerlendirildiği takdirde ihmal, bilgisizlik, kasıtlı kusur veya hata, rüşvet, çıkar ilişkileri, keyfi ve şahsi uygulamalar, önemsememe, yetersizlik ve yeteneksizlik olarak karşımıza çıkmaktadır. İngiliz Ombudsmanı, kişisel şikayetleri kötü yönetimin iyileştirilmesi için bir araç olarak görmektedir. Kendisinin yaptığı denetimlerde göremediği hataları veya olumsuzlukları kişisel şikayetler üzerine ortaya çıkartıp bu hataların temelinden düzeltilmesi ve bir daha oluşmasına fırsat verilmemesi için kamu yönetimini iyileştirme çabası içerisine girmektedir(Uyanık, 1994: 206).

### 1.4.3.3. Kişiler ve İdare Arasında Hakkaniyetin Sağlanması

Hakkaniyet sözlük anlamı itibariyle hak ve adalete uygun olan ve doğruluk anlamlarına gelmektedir(<http://tdkterim.gov.tr/bts/>). Hakkaniyet, bütün hukuk sistemlerinin temellerini oluşturmaktadır. Kavramsal olarak kullanım yerine göre adalet sözcüğü ile aynı anlamı karşılamaktadır. Hakkaniyet, soyut bir kavram olmasının yanında maddi unsurları içeren durumlarda da bu ilke hukuk kuralları çerçevesinde geçerlidir(Temizel,1997: 46).

İdare ile vatandaş arasında yaşanan sorunların hakkaniyet çerçevesinde çözülebilmesi için vatandaşın tek yapabileceği iş yargı yoluna başvurmaktır. Fakat yargı organının yasanın açık hükmü karşısında yapabileceği çok fazla bir fonksiyonu yoktur. Bunun yanında, hakkaniyete aykırı olan sonuçlar doğuran unsur yargı organının kendisi tarafından alınmış bir karardan dolayı da kaynaklanabilmektedir. Hakkaniyet ilkesine aykırı olacak gerekçesi ile hiçbir yargı mensubu yasanın açık hükmünü uygulamama gibi bir durumda olamaz(Temizel,1997: 46).

Kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki ilişkilerin yasalara uygun, ancak hakkaniyetli olmayan işlemleri hakkaniyet ilkesi çerçevesinde yürütülmesi için çalışmayı kendisine görev edinen Fransız Ombudsman'ı yapılan işlemlerin hakkaniyete uygun olup olmadığını denetlemekte ve denetlemeleri sırasında kusurlu bir durum tespit ettiğinde ise işlemin hakkaniyet dahilinde çözümlenmesi için girişimlerde bulunmaktadır. Bu amaçla yönetimi daha iyi bir hale getireceğine inandığı bütün önlemleri yetkili makamlara önermek, yasal düzenlemelerde yapılmasının gerekli olduğunu düşündüğü değişiklikleri ilgili birimlere bildirmek görevlerini yerine getirmek durumundadır(Altuğ, 2002: 38).

Fransız Ombudsmanı'nın hakkaniyeti sağlamak adına çözüm yolları sunabilmesi için gerekli olan üç temel unsur söz konusudur. Bu temel unsurları şu şekilde sıralamak mümkündür;(Temizel, 1997: 47).

- Yasama organının çıkarttığı veya çıkartmak üzere olduğu ve üzerine son derece kararlı biçimde gittiği bir yasa hakkında bireylerin istekte bulunamayacağından; böyle bir durumda ombudsman, yasa metni üzerinde bir değişikliğin yapılması talebinde bulunacak, fakat bireyin

özel durumu üzerine müdahalede bulunmayacaktır.

- Yasanın uygulanması sonucu birey bu durumdan ciddi bir biçimde zarara uğraması gerekmektedir. Aksi takdirde; birey veya bireyler yasanın uygulanması sonucu ciddi zarara uğramamışsa veya yasanın uygulandığı bireylerin katlanabileceği zararlardan farklı değilse, ombudsman hakkaniyeti sağlamak adına yasanın sonuçlarını tartışmaya açmayacaktır.
- Son özellik ise bireyin uğradığı zararın telafi edilebilir nitelikte olması gerekmektedir. Hatanın telafi edilmesi, yasanın ruhuna, amaçlarına ve üçüncü kişilerin haklarına bir zarar vermiyorsa söz konusu olmalıdır. Aksi takdirde bir kişinin uğradığı zarar hakkaniyet ilkesi çerçevesinde telafi edilmeye çalışılırken bir başka kişinin haksızlığa uğratılabilmesi söz konusu olabilir.

#### **1.4.3.4. Kişiler ve İdare Arasındaki İlişkilerin İyileştirilmesi**

Ombudsmanın varlığı kamu yönetimi üzerinde iki şekilde kendisini hissettirmektedir. Birincisi, ombudsmanın varlığı kamu yönetimi üzerinde önleyici bir etki yaratmaktadır. Kamu yönetiminin gerçekleştirdiği işlemler üzerinde ombudsmanın sıkı denetimi olacağı bilincinde olunması işlemlerin daha dikkatli gerçekleştirilmesi sonucunu doğuracaktır. Bir diğer etki ise caydırıcılık etkisidir. Bu etki kamu personelinin gerçekleştirdiği işlemleri sırasında hukuka aykırı bir faaliyet içerisine girme teşebbüsünde bulunması durumunda yakalanmak endişesi ile bu girişiminden vazgeçmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu iki unsur kamu yönetiminin iyileştirilmesi açısından önemli görevler üstlenmektedir. Kamu yönetimi iyileşme sürecine girdiği takdirde vatandaş ile arasında meydana gelebilecek olası sorunlarda henüz vücut bulmadan engellenmiş olmaktadır(Erhürman, 1998: 100).

Ombudsmanın vatandaş ile idare arasında meydana gelebilecek uyuşmazlıklara müdahale edebilmesi için demokratik bir ortamın varlığı zorunludur. Ombudsman Kurumu bu zorunluluktan kaynaklanan sebeplerden dolayı yalnızca demokratik hukuk devletlerinde görev yapabilmektedir. Ombudsman, kişi ve idare arasında yaşanan olumsuzlukların çözülmesi için çaba gösterirken, ilişkilerin yumuşatılması

ve uzlaşmacı bir yolun takip edilebilmesi için kişi ve idare arasında darbeleri azaltıcı bir hava yastığı görevi görmektedir. Ombudsman idarenin uygulamalarından zarar gördüğünü beyan eden vatandaşın şikayeti veya kendisinin tespit ettiği olumsuzluklar üzerine kendiliğinden harekete geçerek kişilerin idare karşısında uğramış olduğu haksızlığı ortaya çıkartmak için geniş bir soruşturma yetkisi ile görev yapmaktadır. Ombudsman kamu personelinin işlemleri sırasında yasalara uygun olarak hareket etmesini ve hizmetlerin vatandaşa sunulurken daha iyi kalitede sunulabilmesi için fikirler beyan ederek kamu yönetiminin ve kişilerin arasındaki ilişkileri yumuşatma ve iyileştirme işlevi görmektedir(Oytan, 1975: 196-214).

#### **1.4.3.5 İdari Yargının Yükünün Hafifletilmesi**

Yargı organı, haksızlıkların hesabının sorulduğu, mağdurun haklarının güvence altına alındığı, suçlunun ise cezalandırıldığı geleneksel bir kurumdur. Uygulamada yargı organının bazı olumsuz ve eleştirilere konu olan tarafları mevcuttur. En büyük olumsuz yanı işleyişinin yavaş olması sebebi ile kararların gecikmeli verilmesidir. Gerçekten hukuk sistemlerinin karmaşık bir hal alması ile yargı organının iş yükü gereğinden fazla artmış ve kendisini yenileyemeyecek bir konuma gelmiştir(Temizel, 1997: 26).

Ombudsman Kurumu şikayetler üzerinde bir ön inceleme yaparak bu şikayetin yargı organına gitmeden nasıl çözülebileceği konusunda bir değerlendirme yapmaktadır. Ombudsman değerlendirmeleri sonucunda bu şikayeti yargı organına gitmeden çözüme kavuşturduğu takdirde yargının yükünü hafifletmiş olmaktadır. İdari açıdan değerlendirecek olursak ombudsman vatandaşı zarara sokan idarenin hatalı işlemini geri almasını veya düzeltilmesini talep ederek sorunu kaynağında ve yargıya gitmeden çözülebilmesini sağlamaktadır(Süler, 2010: 163).

Burada dikkat etmemiz gereken önemli husus ombudsmanın yargı yükünü hafifletirken kesinlikle yargının ve yargıçların yerine geçmediği, onların bir ikamesi konumuna gelmediği hususudur. Ombudsman sadece şikayetleri tarafsız bir biçimde inceleyip konunun yargıya gitmeden çözülebilecek özellikte bir konu olup olmadığına karar verdikten sonra şikayetin kaynağına inerek bir çözüm yolu bulmaya çalışmaktadır(<http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf>).

Şikayete konu olan sorun idarenin kendisi tarafından çözülebilecek nitelikte ise idareye bu sorunu çözmesi adına ombudsman tarafından uyarılarda bulunmaktadır. Bu sayede sorun henüz kaynağında iken çözülebilmekte ve yargı organına gitmesine fırsat verilmeden mahkemelerin ve hakimlerin iş yükünün gereksiz yere çoğaltılmasının önüne geçilmiş olmaktadır(Süler, 2010: 163).

#### **1.4.4. Ombudsman'ın Görev Alanına Giren Kuruluşlar**

Ombudsmanın görev alanı devlet kurumları ile sınırlıdır. Yerel yönetimler, kamu idareleri, kamu hizmeti gören kuruluşlar ve kamu personeli kimliği altında görev yapan gerçek kişiler ombudsmanın görev alanı içerisindedirler. Ombudsman sisteminin uygulandığı ülkelere göre bu görevlerin tümü veya bir kısmı görev alanına dahil edilebildiği gibi hariç de tutulabilmektedir. Bazı ülkelerde yargı organı, parlamento ve silahlı kuvvetler ombudsmanın görev alanında tutulmaktadır(Avşar, 2007: 75).

Özellikle İskandinav ülkelerinde ombudsmanın görev alanı oldukça geniş tutulmuştur. Örneğin İsveç Ombudsmanı'nın görev alanı çok geniştir. Yerel yönetimler, bütün kamu kurum ve kuruluşları, kamu personeli, İsveç Kilisesi, kilise mensupları ve silahlı kuvvetlerin üst düzey personeli ombudsmanın görev alanına dahildir. Bunun yanında, İsveç Ombudsmanı'nın görev alanına dahil olmayan unsurlar ise; Parlamento üyeleri, Parlamento'nun İdari ve Temyiz birimlerinin üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi, Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu yöneticisi ve yönetici yardımcıları, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, belediye konseyleri üyeleri ve başsavcıdır(Avşar, 2007: 75).

1919 yılında Anayasal bir kurum olarak kurulan Finlandiya Ombudsmanı'nın ilk başlarda görev alanı kamu kurumlarının işlevlerini yerine getirirken eşitliği sağlamak ile sınırlandırılmışken daha sonradan tüm kamu kurum ve kuruluşları ombudsmanın görev alanına dahil edilmiştir(Temizel, 1997: 52).

Danimarka Ombudsmanı da görev alanı konusunda sınırsız yetki ile donatılmıştır. Tek istisnası yargı organını denetleyememesidir. Yargı organı haricindeki bütün kamu kurum ve kuruluşları, bakanlar, bakanlıklar ve kamu

yetkisini kullanan bütün kamu personeli ombudsmanın görev alanına dahildir(Temizel, 1997: 52).

Danimarka Ombudsmanı'ndan farklı olarak Norveç Ombudsmanı'nın yargı organını da denetleme yetkisi bulunmaktadır. Fakat bakanlar kurulu kararı ile maliye müfettişlerinin çalışmaları ve yerel yönetimler ombudsmanın yetki alanı dışında bırakılmıştır(Temizel, 1997: 52).

İngiltere Ombudsmanı diğer ülkelere göre farklılık göstermektedir. İngiltere, İskoçya ve Galler için parlamentoya bağlı birer ombudsman görev yapmaktadır. Sağlık Ombudsmanı gibi her uzmanlık alanı için ayrı ayrı ombudsmanlar görevlidir. İngiltere 3 (üç) ayrı bölgeye ayrılarak her bölge için birer yerel yönetim ombudsmanı görev yapmaktadır. Görevlendirilen bu ombudsmanlar belediye meclisi üyeleri tarafından kendilerine iletilen şikayetlere bakmakla görevlidirler(Gölönü, 1997: 9).

#### **1.4.5. Ombudsman'ın Yetkileri**

Ombudsman görevini yerine getirirken sahip olduğu çözümleyici araçları ikna etme, eleştirme ve kamuoyu oluşturabilme unsurlarıdır. Ombudsmanın hukuk alanı dahilinde gerçekleşen idari bir kararı veya eylemi tersine çevirme yetkisi yoktur (Nelson, 1967: 6).

Ombudsmanların çok geniş araştırma, inceleme ve denetleme yetkilerinin olmasının yanında kurumlar üzerinde yaptırım uygulama gibi bir yetkisi yok denilebilecek kadar sınırlıdır. Bunun yanında yaptırım gücünün bir ikamesi olarak değerlendirebileceğimiz öneri, ikna ve kamusal eleştiri yapma yetkileri mevcuttur. Ombudsmanın kendisine ulaşan şikayetler hakkında elde ettiği bulgular sonucunda varmış olduğu çözüm yolu için idareye yaptırım uygulayamamakta, ancak tespit ettiği hataları idareye bildirerek düzeltilmesini sağlamak, idarenin bu önerileri dikkate almaması sonucunda bunu Parlamenteoya bildirmek ve kamuoyuna açıklama yetkisi vardır(Özden, 2010: 46; Temizel, 1997: 53).

Ombudsmanların yetkileri tamamen öneri çerçevesiyle sınırlıdır. Ombudsmanların kamu kurumları yerine geçerek karar verme, alınan kararları değiştirme veya iptal etme gibi yetkileri bulunmamaktadır. Ombudsman gücünü, kamu yönetiminin vatandaşlar adına aldığı kararlardaki eksiklikleri ve hataları

şikayet üzerine veya re'sen tespit edip, parlamentoya bir rapor halinde sunarak parlamentonun kanaatini değiştirmek ve kamuoyuna tespitlerinin sonuçlarını açıklayabilme yetkisinden almaktadır. Bu yetki, hemen her ülkede anayasa ile güvence altına alınmıştır(Richardson ve Genn, 1994: 3).

Ombudsman Kurumu'nun en etkili unsuru, kamu yönetiminin yanlışlarını kamuoyuna duyurabilme yetkisidir. Ombudsman, gerekli gördüğü takdirde, hak ve özgürlük ihlallerine karşı kamuoyu oluşturabilme gücüne sahiptir. Ombudsman kamu yönetiminin olumsuzluklarını araştırmaları sonucu tespit ederek bulgularını kamuoyuna açıklama sureti ile vatandaşın idare üzerindeki demokratik denetimini sağlamaktadır(Temizel,1997: 54).

Ombudsman öneri ve eleştirilerini sunarken çok geniş yetkiler ile donatılmıştır. Ombudsmanın araştırmaları sırasında her türlü dosyaya ulaşabilme, yetkililerden bilgi isteme, işlemi yapan kamu personelini çağırma, ilgili kişiyi konu hakkında sorguya çekme ve kamu kurumlarını denetleyebilme yetkileri bulunmaktadır(Temizel,1997: 54).

Ombudsmanlar şikayet üzerine harekete geçebildikleri gibi tespit ettikleri olumsuz durumlar karşısında kendiliğinde de harekete geçebilme hakları vardır. Fakat bu hak çoğu ülkede kendilerine tanınmamıştır. Ombudsmanlar denetimleri sonucunda tespit ettikleri hususlar hakkında disiplin soruşturmaları başlatma, yargı organına başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa veya diğer düzenlemeler için reform niteliğinde değişikliklerin yapılması için önerilerde bulunma yetkileri vardır(Temizel,1997: 55).

#### **1.4.6. Ombudsman'ın Statüsü ve Göreve Getirilmesi**

Ombudsman kişi ve kurum olarak tarafsız ve bağımsız statüye sahiptir. Hiçbir kurum veya makamdan emir almadan, taraf tutmadan ve kişisel yorumunu araştırmalarına dâhil etmeden sadece vatandaşın idare karşısında içine düştüğü çıkmazdan kurtulabilmesi için çözüm yolları aramaktadır(Kestane, 2006: 133).

Genellikle ombudsman parlamento tarafından atanmaktadır. Bununla birlikte incelemeleri sırasında, parlamentoya karşı tam bir bağımsızlık içerisindedir. Parlamento, ombudsmanı seçmek ve gerekli şartların varlığı söz konusu olduğunda

görevden almakla yetkilidir. Fakat parlamento ombudsmana hiçbir şekilde talimat veya emir veremeyeceği gibi çalışmaları sırasında da onu yönlendiremez. Bazı ülkelerde ombudsmanlar yürütme organı tarafından atanmakla birlikte bu uygulama çok yaygın değildir. Ombudsmanı vatandaşların demokratik yollarla seçtiği kişilerden oluşan parlamentonun ataması demokrasi ve bağımsızlık hususlarında ombudsmana yasal bir güç vermektedir. Bu kurala istisna gösterilebilecek üç ülke bulunmaktadır. Birincisi, İngiltere’de ombudsman hükümetin önerisi ile Kraliçe tarafından atanmaktadır. İkinci olarak İrlanda’da parlamentonun kararından sonra Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır ve üçüncü olarak da Fransa bu konuda farklı bir uygulama içerisindedir. Fransa’da Ombudsman (Mediateur) Cumhurbaşkanı’nın imzasından sonra Bakanlar Kurulu kararı ile atanmaktadır(Moller, 1994: 38; Tortop, 1998: 5).

Ombudsmanların bağımsız bir statüye sahip olmaları: Ombudsman Kurumu’nun dayandığı Anayasal ve diğer yasa metinlerinden; ombudsmanın atanma şeklinden; dokunulmazlık özelliğinden ve başka bir görevin ombudsman olan kişi tarafından yürütülememesinden; ombudsmanın eylemleri üzerinde herhangi bir kurumun dış denetim yapamamasından; maddi açıdan bağımsız olma özelliğinden ve bütün kamu kurumlarını denetleme yetkisinin olmasından kaynaklanmaktadır(Temizel,1997: 56).

Ombudsmanın bağımsız bir statüye sahip olma özelliği onun araştırmaları çerçevesinde hiçbir devlet kurumu veya makamı karşısında çekinmeden görev yapmasını sağlamaktadır(Avşar, 2007: 83).

Ombudsmanlar parlamento tarafından atanmakla birlikte Cumhurbaşkanı, Hükümet veya başka bir organ tarafından atansalar dahi görevlerinden alınmaları ancak parlamento kararı ile olmaktadır. Buradaki amaç ombudsmanın iktidar karşısında bağımsızlığını sağlamaktır. Ombudsmanlar parlamentoya karşı bağımsız olmakla birlikte başarısızlık, görevi kötüye kullanma, yetersizlik, yeteneksizlik ve ihmalkârlık suçlamalarının yanında görevini yerine getiremeyecek ölçüde olan sürekli hastalık yüzünden parlamento tarafından görevden alınabilmektedirler. Ombudsman’lar genellikle 4 veya 7 yıl arasında görev yapmakla birlikte bazı ülkelerde görev süresi dolan ombudsman, bağımsızlığına zarar gelmemesi için tekrar seçilemezken bazı ülkelerde iki dönem üst üste görev yapabilmektedir(Altuğ, 2002:



28).

Neredeyse bütün ombudsmanlar gerekli şartların gerçekleşmesi halinde görev süreleri dolmadan görevden alınabilmektedirler. Bu durumun tek istisnası olarak Avusturya Ombudsmanı (*Volksanwaltschaft*) ve Vorarlberg Eyaleti'nin bölgesel ombudsmanını gösterebiliriz. Ombudsmanın yasal statüsünü korumak ve politika sürecinden uzaklaştırabilmek için görevden alınması göreve getirilmesinden daha fazla uzlaşmaya ve oy çokluğuna bağlanmaktadır. Bu durum için İngiltere örnek olarak gösterilebilir. İngiltere'de Kraliçe ombudsmanı, görevden uzaklaştırma yetkisi ile donatılmakla birlikte göreve getirme yetkisinden farklı olarak her iki Yasama Meclisi'ne sadece öneri niteliğinde fikir beyan edebilmektedir(Stadlemayer, 2008: 13).

Ombudsman görevini yerine getirirken ilgili kurumlardan her türlü belge ve bilgi isteme hakkına sahiptir. Hiçbir kurumdan emir almaz ve baskı görmesi kabul edilemez. İncelemeleri sonrasında tespit ettiği haksız eylemlerden dolayı bu eylemleri gerçekleştiren kamu personelini mahkemeye verme yetkisi vardır. Bunun yanında, ombudsmanın araştırmaları sırasında gerçekleştirmiş olduğu eylemlerden dolayı yargılanmaları ve görevini yapmaması için tutuklanmaları kesinlikle söz konusu değildir. Bu konuda dokunulmazlıkları ve bağımsızlıkları söz konusudur (Payaslıoğlu, 1969: 7-8).

Ombudsmanın görev yaparken bağımsızlığından ve tarafsızlığından taviz vermemesi, hiçbir özel veya tüzel kişinin veya kurumun baskısı altına girmemesi için parlamentonun belirlediği sınırlar içerisinde harcama yapma özgürlüğü vardır. Harcamaları Maliye Bakanlığının kendilerine tanımış olduğu bütçe dahilinde olmaktadır(Altuğ, 2002: 28-29).

#### **1.4.7. Ombudsman'a Başvuru Şekli**

Ombudsmana başvuru tamamen aracısız olmaktadır. Her vatandaş idare hakkındaki şikayetini doğrudan sözlü veya yazılı biçimde ombudsmana iletebilir. Bunun yanında ombudsman, şikayet haricinde kendisinin tespit ettiği haksızlıklar için re'sen harekete geçebilmektedir(Mutta, 2005: 64).

Bir vatandaşın ombudsmana başvuru yapabilmesi için genellikle tüm idari yolların tükenmesi gerekmektedir. Ombudsmana başvuru, en son aşamayı teşkil etmektedir. Ombudsmanı diğer denetim organlarından ayıran en önemli özelliği başvuru sırasında herhangi bir şekil şartı içermemesidir. Başvuru doğrudan, masrafsız ve kolay olarak yapılabilir. Şikayette bulunan vatandaşın herhangi bir ücret talep edilmemesi ve her başvuru büyük bir ciddiyetle değerlendirmeye alınmaktadır. Ombudsmana sözlü yoldan yapılan şikayetlerinde yazılı hale getirilmesi gerekmektedir. Bu yüzden görevliler sözlü şekilde şikayette bulunan vatandaşlara yazılı dilekçe konusunda yardım etmektedirler. Sonuç itibari ile ombudsmana hem sözlü hem de yazılı bir biçimde başvuruda bulunulabilmektedir(Özden, 2010: 41). Ayrıca şikayete konu olan eylem ve işlemlerden dolayı başvuru sahibinin doğrudan etkilenmesi ve zarar görmesi şartı aranmaz. Herhangi bir vatandaş tespit ettiği idarenin uygunsuz eylemleri hakkında şikayette bulunabilmektedir. Şikayet Avusturya örneğinde olduğu gibi telefon aracılığı ile de yapılabilir(Altuğ, 2002: 39).

İlke olarak ombudsmana başvuru sırasında herhangi bir ücret talep edilmemesiyle birlikte bu konuda Yeni Zelanda Ombudsmanı istisnai bir durum sergilemektedir. Yeni Zelanda Ombudsmanı vatandaşın yaptığı her başvuru için harç adı altında ücret talep etmektedir. Şikayetleri sözlü olarak kesinlikle kabul etmemekte, yazılı dilekçeye mutlaka delil ve belgelerinde eklenmesi gerekmektedir. Bu şekilde ombudsmana yapılan gereksiz başvuruların sayısının azaltılması amaçlanmaktadır (Baylan, 1978: 75).

## **1.5. OMBUDSMAN KURUMUNUN UYGULANMA BİÇİMLERİ**

Ülkeler kendi kamu yönetimi yapısı ve ihtiyaçları ölçüsünde Ombudsman Kurumu'nu kendilerine göre uyarlayabilmektedirler(Temizel,1997: 59).

### **1.5.1. Genel Anlamda Ombudsman Türleri**

Günümüzde uygulanma biçimleri açısından üç farklı ombudsman çeşiti mevcuttur(Özden, 2010: 50).

### **1.5.1.1. Klasik Ombudsman**

Klasik Ombudsmanda iki kutup söz konusudur. Birincisi haksızlığa uğrayan vatandaş ve ikincisi ise haksız eylemi gerçekleştirip vatandaşı mağdur eden kamu personelidir. Klasik Ombudsman vatandaşın hakkını kamu otoritelerine karşı korumak için görev yapmaktadır. Örneğin nüfus müdürlüğünde işlem yapmak isteyen bir kişinin adının görevliye komik gelmesi sebebi ile kendisiyle alay edilerek kötü davranılan bir vatandaşın 118 şikayeti, klasik ombudsmanın görev alanına girmektedir(Özden, 2010: 51).

Klasik Ombudsman konum olarak idarenin hiyerarşik yapısından uzak, çalışma usulü açısından ise yasama ve yürütme organlarından bağımsızdır(Şahin, 2010: 133).

### **1.5.1.2. Avukat Ombudsman**

Avukat Ombudsmanı geleneksel ombudsmandan farklı olarak vatandaş ile idare arasında meydana gelen sorunlarla ilgilenmemektedir. Taraflardan birisinin kamu kurumu olma zorunluluğu yoktur. Gerçek kişiler arasında meydana gelen uyuşmazlıklar avukat ombudsmanının görev alanına girmektedir. Şikayette bulunan ve şikayete sebep olan tarafın ikisi de vatandaşdır(Özden, 2010: 51). Bu yüzden avukat ombudsmanına “Gerçek Kişi Ombudsmanı” da denilebilir.

### **1.5.1.3. Kurumsal Ombudsman<sup>2</sup>**

Kurumsal Ombudsman, kutuplaşmış tüzel kişiler, gruplar veya bireyler arasında meydana gelen sorunlar ve şikayetlerle ilgilenen tarafsız bir kişidir(<http://organizational-ombudsman.com/default.aspx>)

Ombudsmanın ilk olarak İsveç’te görünmesinden 1960’lı yılların başlarına kadar bütün devletlerce, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) de dahil olmak üzere, benimsenirken ufak değişikliklere uğramıştır. Gerçek anlamda ombudsman kamu görevlilerinin yaptıkları yolsuzlukları ve haksızlıkları araştıran resmi bir görevlidir. Fakat ilerleyen zamanlarda ABD’de zorlayıcı bir biçimde tekrar şekil alan

---

<sup>2</sup> Orijinal adı “Organizational Ombudsman” olan bu terim, Kemal Özden tarafından “*Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye’deki Tartışmalar*” adlı eserinde “Kurumsal Ombudsman” olarak tercüme edilmiştir.”

ombudsman özel kuruluşlar, üniversiteler ve diğer organizasyonlar arasında meydana gelen uyuşmazlıkları ve tartışmaları çözüme kavuşturmak için görev yapmaya başlamıştır. Bu noktada ombudsman organizasyonel bir şekle kavuştuğu için Kurumsal Ombudsman (Organizatioanal Ombudsman) haline dönüşmüştür(Howard, 2010: 1-2).

### **1.5.2. Özel Uzmanlık Alanı Gerektiren Ombudsman Türleri**

Parlamento Ombudsmanı, İnsan Hakları Ombudsmanı, Çocuk Hakları Ombudsmanı, Silahlı Kuvvetler (Askeri) Ombudsmanı, Polis Şikayetleri Ombudsmanı, Öğrenci Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı ve Yerel Yönetim Ombudsmanı özel uzmanlık alanı gerektiren ombudsman türleridir(Özden, 2010: 53; Avşar, 2007: 52). Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için özel uzmanlık alanlarında görev yapan ombudsman türleri aşağıda ayrıntıları ile birlikte incelenmiştir.

#### **1.5.2.1. Parlamento Ombudsmanı**

Parlamento Ombudsmanı vatandaşlardan gelen şikayetleri çözüme kavuşturmak için parlamento tarafından göreve getirilmekte ve şikayetleri dolaysız olarak kabul etmektedir. Parlamento Ombudsmanı her ne kadar parlamento tarafından göreve getirilse de görev süresi içerisinde tam bağımsızlığa sahiptir. Vatandaşların kamu otoriteleri ile arasında meydana gelen uyuşmazlıklardan kaynaklanan mağduriyetlerinin giderilmesi ve bir daha meydana gelmemesi için gerekli tedbirleri alan, herkes tarafından tanınan ve güvenilen ombudsmanlardır(Temizel,1997: 59).

Parlamento Ombudsmanı oluşturulan Parlamento Komisyonu Ofisi ile milletvekillerinin gerçekleştirmiş oldukları mali uygulamalarının sonuçlarından zarar gören vatandaşların şikayetlerini kabul etmektedir. Bunun yanında Parlamento Ombudsmanı, kamu kurumlarına ve bu kurumların gerçekleştirdikleri idari uygulamalara karşı vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumakla görevlidir(Özden, 2010: 54).

Parlamento Ombudsmanı görevini gayri resmi olarak ifa etse de bir mahkemenin tüm yetkilerini üzerinde taşımaktadır. Bu yetkiler araştırma aşamasında resmi

ilişkilerin kurulması, önemli ve ilgili evrakların temin edilmesi ve gerekli şartlarda tanıklara yemin altında ifade verdirme (http://umbr4.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety\_and\_ethics/assets/ombudsmanguidance.pdf)

Parlamento Ombudsmanı'nın uygulamada bazı avantajları ve sakıncaları mevcuttur. Parlamento ombudsmanı şikayetleri değerlendirirken hükümetten bağımsız bir biçimde çalışabilmesi onun en büyük avantajıdır. Kendisine iletilen şikayeti çözüme kavuşturabilmek için tüm kamu kurumlarında geniş çapta soruşturma başlatma yetkisi vardır. Parlamento Ombudsmanı'nın yukarıda saydığımız avantajlarının yanı sıra bazı sakıncaları da mevcuttur. Şikayetçi ilk olarak sıkıntısını ilgili parlamento üyesine bildirmek zorundadır. Parlamento Ombudsmanı'nın kararları ve önerileri bağlayıcı nitelikte değildir fakat her zaman için göz önünde bulundurulması gereken unsurları içermektedir (http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage\_30.html).

### **1.5.2.2. İnsan Hakları Ombudsmanı**

İnsan hakları ombudsmanı günümüzde bir çok ülkede görev yapmaktadır. Gelişen dünyada ve hızla artan demokrasi bilinci ile birlikte insan hakları kavramı ülkeleri insan hakları konusunda yükümlülük altına sokmaktadır. Bu yükümlülükten dolayı bir çok ülke bu konu üzerinde önemle durmaktadır. İnsan hakları konusuna önem veren ülkeler kendi vatandaşlarının her türlü insanlık onuruna yakışmayan eylemlerden dolayı zarar görmemesi için gerekli tedbirleri almaktadırlar. Bu tedbirlerden en önemlisi ise İnsan Hakları Ombudsmanı'na sahip olmaktır. İspanya, Arjantin, Peru, Bolivya, Ekvador, Kolombiya ve Portekiz gibi ülkeler birer İnsan Hakları Ombudsmanı'na sahiptirler(Reif, 2004: 12).

İlk insan hakları ombudsmanı 1975 yılında Portekiz'de görev yapmaya başlamıştır. İnsan hakları açısından Portekiz'de yaşanan bu olumlu gelişmeyi 1980 yılından sonra Latin Amerika ülkeleri takip etmiştir. Latin Amerika ülkelerinde otoriter rejimlerin yıkılması ile birlikte insanların özgürce yaşayabilmeleri ve doğuştan gelen tüm insanlık haklarının korunabilmesi için Kolombiya, Panama, Bolivya, Arjantin, Peru ve diğer Latin Amerika ülkelerinde insan hakları

ombudsmanı görev yapmaya başlamıştır. Bir çığ gibi hızlı bir şekilde büyüyen insan hakları ombudsmanı kavramı aynı hızla dünyayı dolaşmış ve 1990'lardan itibaren sosyalist bloğun çökmesi ve soğuk savaşın bitmesi ile Hırvatistan, Slovenya, Macaristan gibi Doğu Avrupa ülkelerinde de kendisini göstermiştir(Özden, 2010: 55-56).

### **1.5.2.3. Çocuk Hakları Ombudsmanı**

Çocuklar, yetişkin bireylere oranla şiddete, haksızlığa ve olumsuz şartlara daha fazla yakındırlar. Çocukların maruz kaldığı olumsuz durumların başlıcaları aile içi şiddet, küçük yaşta çalıştırılma, dilencilik yaptırılma, suça teşvik edilme, cinsel istismar ve eğitim hakkından yoksun bırakılmadır(Özden, 2010: 56). Çocukları bu olumsuz durumlardan uzaklaştırmak, onların hak ve menfaatlerini teminat altına almak için çocuk hakları ombudsmanı kurulmuştur(Avşar, 2007: 106). İlk çocuk hakları ombudsmanı 1981'de Norveç'te kurulmuştur(Özden, 2010: 56).

Çocuk Hakları Ombudsmanı kurulduğu günden bu yana bir çok ülkede etkin olarak görev yapmaktadır. Çocuklardan gelen şikayetleri dinlemek, şikayete konu olan hususları sürekli gözlem altında tutmak, kapsamlı bir araştırma yapmak, çocukların içinde yaşadığı şartların daha iyi olması için yetkili organlara tavsiyelerde bulunmak çocuk hakları ombudsmanının ilgilendiği konular arasındadır. Ombudsmanın gerekli gördüğü takdirde sorumlular hakkında çocuklar adına dava açabilme yetkisi vardır(Özden, 2010: 56-57).

İsveç'te Çocuk Ombudsmanı, alanında uzmanlaşmış ombudsman birimlerinin en önemlilerinden birisidir. Ombudsmanın amacı 18 yaşından küçüklerin ve gençlerin hak ve çıkarları bütün çevrelere karşı korumaktır. İsveç Parlamentosu 01.07.1993 yılında çıkarttığı bir yasa ile Çocuk Ombudsmanı'nı kurmuştur. Bu yasa çerçevesinde ombudsman bütün çocukların korunması ve bu alanda imzalanan uluslararası sözleşmelerin uygulamaya geçirilmesinden sorumludur. Ombudsman, sürekli olarak çocuk ve gençlerle iletişim halindedir. Bu amaçla çocukların ombudsmana telefon aracılığı ile kolayca ulaşabilmeleri için özel bir çocuk hattı kurulmuştur(Fendoğlu, 2011: 89).

Norveç bu konuda bir devrim yaratarak çocuk ombudsmanının faydalarını ve gerekliliğini tüm dünyaya göstermeyi başarmıştır. Norveç, çocuk ombudsmanının gerekliliğini iki temel madde üzerinden açıklamaktadır. Birincisi, çocuklar kendi haklarını arayamayacak kadar güçsüz ve acizdirler; ikincisi ise çocukların aksine yetişkinler ise kendi haklarını aramaya muktedir ve kamuoyunun oluşturulmasında söz sahibidirler. Bu sebeplerden ötürü çocukların haklarının yasalar çerçevesinde güvence altına alınması şarttır(Franklin, 2002: 407-411).

Norveç'te çocuk ombudsmanı çocukların sesi olmaktadır. Başka bir deyişle çocuklar adına onların zararına olan konularda yetkili makamları uyan bir kurumdur. Ombudsmanın politik ve finansal açıdan bağımsızlığı söz konusudur. Ombudsmana ulaşmak, özellikle çocuklar açısından, son derece kolaydır. Ombudsman görev yaparken gücünü yasalardan almaktadır. Ombudsman sivil toplum, eyalet ve yerel yönetimler ağları üzerinden görev yapmaktadır(Franklin, 2002: 407-411).

Finlandiya da çocuk hakları ombudsmanını benimseyen ilk ülkelerden birisidir. Finlandiya'da çocuk hakları ombudsmanına sözlü ve yazılı bir biçimde başvuruda bulunabilmektedir(Molander, 1996: 575-576).

Bir ada ülkesi olan İrlanda ise çocuk hakları adına yaşanan gelişmelere seyirci kalmamış; çocukların daha özgür bir ortamda yaşayabilmeleri için yasalarında çocukların lehine değişiklikler yapmıştır. Bu amaçla, İrlanda da Çocuk Ombudsmanı 2002 yılında "Çocuklar İçin Ombudsman Yasası" adı altında çocukların haklarını koruyabilmek için kurulmuştur. Ombudsmanın temel görevleri çocukların haklarını koruyup refahlarını olması gereken seviyeye çıkartabilmek ve çocukların aileleri, okulları ve kamu kurumları hakkındaki şikayetlerini dinleyip ciddi bir biçimde değerlendirmektir. Çocuk Ombudsmanı, temel görevlerini yerine getirebilmek için okulları, kamu kurumlarını, ıslah evlerini ve sağlık kurumlarını sık aralıklarla denetlemektedir. Aileler ile sürekli iletişim halinde olmaya çaba gösteren çocuk hakları ombudsmanı, çocuk hakları konusunda aileleri bilinçlendirmektedir. ([http://www.citizensinformation.ie/en/birth\\_family\\_relationships/children\\_s\\_rights\\_and\\_policy/the\\_ombudsman\\_for\\_children.html](http://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/children_s_rights_and_policy/the_ombudsman_for_children.html))

#### **1.5.2.4. Silahlı Kuvvetler (Askeri) Ombudsmanı**

İlk Askeri Ombudsman 31 Nisan 1952 yılında Norveç'te kurulmuştur(Altuğ, 2002: 94-95).Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı (Askeri Ombudsman) ordu teşkilatının hiyerarşik sisteminden uzak bir biçimde ve bağımsız olarak görev yapan bir ombudsman türüdür. Askeri Ombudsman silahlı kuvvetlerin olumsuz yanlarını ve eksikliklerini tespit etmekte ve bu olumsuzlukların düzeltilmesi için Parlamento ve Milli Savunma Bakanlığı'na önerilerde bulunmaktadır. Askeri Ombudsman, savunma politikaları ve yapılacak olan operasyonlar hakkında yaptırım uygulayabilecek fikir beyan edemez. Sunmuş olduğu fikirleri öneri niteliğindedir ve hiçbir yaptırım gücü yoktur. Askeri ombudsmanın temel amacı silahlı kuvvetler mensuplarının arasında var olan ve yasal zorunluluk gereği silah altına alınmış bireylere karşı yapılan haksızlıkları önlemek ve savunma sektörünün doğru işleyişini sağlamaktır(<http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=22169>)

Kanada Askeri Ombudsmanı, 1998 yılında Kanada Silahlı Kuvvetleri ve Milli Savunma Bakanlığı'na açık ve şeffaf bir yapının getirilmesi, silahlı kuvvetler mensuplarının ve ailelerinin dile getirdiği kaygılarının dikkate alınması ve çözüme kavuşturulması için kurulmuştur. Kanada'da Askeri Ombudsman tarafından kurulduğu günden günümüze kadar 14.000'den fazla başvuru işleme alınmıştır(<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/au-ns/index-eng.asp>)

#### **1.5.2.5. Polis Ombudsmanı**

Polis yaptığı görev gereği savcı ile sürekli iletişim halinde olmaktadır. Bu sebepten dolayı vatandaş tarafından polis hakkında yapılan şikayetlerin savcı tarafından bütün ayrıntılarıyla ve tarafsız bir biçimde değerlendirilemeyeceği gerekçesi ile İngiltere'de 1976 yılında savcılık makamından bağımsız bir Polis Şikayetleri Kurulu'nun kurulmasına karar verilmiştir. Bu kurul üyeleri polis kökenli oldukları ve çoğu zamanda taraflı davrandıkları için güvenilirliğini yitirmesi sonucu yerine 1981 yılında Polis Şikayetleri Otoritesi kurulmuştur. Bu otoritenin üyeleri polis kökenli kişilerden oluşmamakta ve olayları dışarıdan tarafsız bir biçimde gözlemleyebilmektedirler(Avşar, 2007: 105). Kuzey İrlanda'da ise polis ombudsmanı yedi yıllık bir süre için Majesteleri tarafından atanmaktadır.



Ombudsman Adalet Bakanı aracılığı ile Kuzey İrlanda Meclisi'ne karşı sorumlu çalışmaktadır(<http://www.policeombudsman.org/modules/pages/about.cfm>)

#### **1.5.2.6. Öğrenci Ombudsmanı**

Öğrenci Ombudsmanı, her eğitim seviyesinde öğrencilerin okuldaki sorunları ile ilgilenmektedir. Genellikle üniversite öğrencileri ailelerinden uzakta farklı şehirde buldukları için ilk ve orta öğretim öğrencilerine göre daha fazla sorun ile karşılaşmaktadırlar. Bu sebepten dolayı öğrenci ombudsmanına başvurular çoğunlukla bu kesimden gelmektedir(Özden, 2010: 60).

Bir üniversitede yer alan öğrenci ombudsman ofisi aşağıdaki konular hakkında dilek, şikâyet ve önerileri kabul etmektedir. Başvuruların ana başlıkları şu şekilde sıralanabilmektedir: akademik konuları içeren başvurular; disiplin işlemleri; finansal (burs, öğrenim kredisi) yardım problemleri; sağlık hizmetleri ve sigortası; öğrenci organizasyonları; öğrencilere karşı yapılan haksız uygulamalar; danışmanlık hizmetleri; mezuniyet sonrası iş bulma; sınav sonucunda not verme konusunda yaşanan sıkıntılar; öğretim üyesi ve öğrenci arasında yaşanan sorunlar; öğrenci teşvik politikaları; yurt ve barınma sorunları; fiyatlar (kantin, yurt, yol ücreti) ve para cezaları ile ilgili sorunlar; şikâyet prosedürleri ve politikaları; üniversite kayıtlarında yaşanan sorunlar; üniversiteye ulaşım hizmetlerinde yaşanan aksaklıklar ile ilgili konulardır(<http://ombuds.siuc.edu/service.html>)

Ombudsman, üniversite yönetmeliklerinden kaynaklanan sorunların çözümünde üniversite yönetimi ve öğrenciler arasında bir arabulucu gibi görev yapmaktadır. Bu arabulucuk görevi sırasında ombudsman, öğrenciler ve akademik personel ile sürekli iletişim ve işbirliği içerisinde. Üniversite ombudsmanlarının bir akademisyenin akademik çalışması hakkında yorum yapma yetkisi yoktur. Aynı şekilde akademik eser niteliği taşıyan çalışmaların içeriği hakkında da yorum yapamazlar(<http://www.csu.edu.au/division/plandev/ombudsman/>)

#### **1.5.2.7. Tüketici Ombudsmanı**

Ombudsman Kurumu'nun anavatanı olarak sayılan İsveç, kendi vatandaşının daha özgür ve adaletli bir ortamda yaşayabilmesi için Tüketici Ombudsman'ını

anayasal olarak güvence altına alıp kamu yönetimi sistemine uyarlayan ilk ülkedir(Baylan, 1978: 131). Bu amaç doğrultusunda Tüketici Ombudsmanı 1971 yılında İsveç'te göreve başlamış ve tüketicilerin Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler Yasası'ndaki tüketici haklarını korumakla görevlendirilmiştir. Ombudsmanın temel amacı tüketicinin kusurlu mal ve hatalı hizmet sunumlarından kaynaklanan kayıplarını önlemektir. Ayrıca tüketiciyi yanlış bilgilendiren ve aldatmacaya yönelik reklamlara karşı da tüketicinin korunması esas alınmıştır. Ticari pazarlamaya ilişkin uygulamalar tüketicinin aleyhine olabilecek durumları ortaya çıkartması durumunda bu işlemler yasaklanmaktadır(Akıncı, 1999: 312-313; Demir, 2002: 140-141).

Tüketici Ombudsmanı tüketicinin haklarını korurken ticaret mahkemelerinin de yükünü hafifletmektedir. Tüketici tarafından kendisine ulaşan bir şikayet üzerine Tüketici Ombudsmanı'nın ilk girişimi satıcı ve tüketiciyi ortak bir paydada buluşturup uzlaşmalarını ve hatalı pazarlama tekniklerinin gönüllü olarak terkedilmesini sağlamaktır.

Bu girişimden başarı elde edilemezse konu firmanın bağlı olduğu meslek kuruluşlarına taşınmaktadır. Sorun burada da çözülemezse, Ombudsman konuyu *Pazarlama Mahkemesi* adı altında kurulmuş özel bir yargı makamına götürmektedir(Baylan, 1978: 131).

Ombudsman, kendisine gelen şikayeti haklı bulursa kusurlu mal satan veya tüketiciye hakkaniyete aykırı olan sözleşmeler imzalatan şirkete önerilerde bulunarak tüketicinin hakkını korumaya çalışmaktadır. Ombudsmanın sunduğu öneriler şirket tarafından dikkate alınmadığı takdirde tüketici adına Ticaret Mahkemesine başvurarak şirket hakkında soruşturma açılmasını istemektedir. Tüketici Ombudsmanı, yılda yaklaşık 2000-2500 arasında şikayeti değerlendirmeye almaktadır(Akıncı, 1999: 312-313; Demir, 2002: 140-141).

#### **1.5.2.8. Basın Ombudsmanı**

Basın ombudsmanı, gazete okurlarının, görsel veya işitsel medya takipçilerinin haksızlık, doğruluğu kesin olmayan haberler ve uygun olmayan haber yayın süresi hakkındaki şikayetlerini kabul eden ve ilgili yayın kuruluşlarına önerilerde bulunan

bir ombudsman türüdür(<http://newsombudsmen.org/what.htm>)

Basın Ombudsmanı ilk olarak 1913 yılında “New York World” gazetesinde bir okuyucunun basın yönündeki sıkıntılarının değerlendirmeye alınmasıyla başlamıştır. Ardından okuyuculara karşı bu hassasiyet 1920 yılında Michigan’daki “Detroit News” ve daha organize bir şekilde Tokyo’daki “Asahi Shimbun” gazeteleri tarafından benimsenmiştir. Basın Ombudsmanı’nın yasal olarak göreve başlama tarihi ise 1967 yılıdır. Ombudsman okuyucular ve gazeteciler arasındaki ilişkileri düzenlemek üzere göreve getirilmiştir(Maurus, 2008: 68).

Dünya uygulamalarına baktığımız zaman genel olarak Basın Ombudsmanı’nın yazılı veya görsel basın kuruluşlarında görev yapmasının temel amaçlarını şu şekilde sıralamak mümkündür: Yayımlanan haberlerin doğruluk ve güvenilirliğini arttırmak; görev yaptığı haber kuruluşunun inandırıcı olmasını sağlayarak okuyucu veya seyircilerin güvenini kazanıp daha çok ilgiyi arttırmak; haber yapımcılarını halkın kaygıları konusunda bilgilendirmek; halktan gelen şikayet ve taleplerin çözümü için yayıncılara, editörlere ve haber müdürlerine zaman kazandırmak; avukat vasıtası ile mahkemeye gidilebilecek ve bu yüzden masraflı olabilecek şikayetleri mahkemeye gitmeden çözümlenebilmektir(<http://newsombudsmen.org/what.htm>)

Ombudsmanlar sadece yazılı basında değil aynı zamanda görsel basında da görev yapmaktadırlar. Fransa’da kamu radyo ve televizyonları 1998 yılından itibaren bünyesinde çalıştırılmak üzere ombudsmanlara yer vermiştir. Ombudsman görev yaptığı “Le Monde” gazetesinde baş editörden tamamen bağımsız olmakla birlikte sadece kendisini atayan yönetici müdüre karşı sorumludur. Ombudsman haftalık olarak kendisine ayrılan bölümde tartışılacak olan konuyu belirlemektedir. Ombudsmanın izni olmadan bu bölüm değiştirilememekte veya yayından kaldırılamamaktadır(Maurus, 2008: 69).

İsveç basın ombudsmanı 1969 yılında kurulmuştur. Okuyucuların basın hakkındaki şikâyetlerini yöneltebildikleri bir kurum olma özelliğini taşımaktadır. Ombudsmana yapılan başvurular tamamen ücretsizdir. Ombudsman basın kuruluşu adına görev yapmaktadır ve hükümet ile hiçbir bağı yoktur. Basın ombudsmanı ve yardımcıları Parlamento Ombudsmanı, İsveç Barolar Birliği Başkanı ve İsveç Basın Konseyi temsilcilerinden oluşan üç kişilik bir komisyon tarafından seçilerek göreve

getirilmekte ve maaşı İsveç Yayıncılar Derneği tarafından üye gazetecilerin ödediği aidatlardan elde edilen gelirlerden ödenmektedir(Avşar, 2007: 119).

#### **1.5.2.9. Sağlık Ombudsmanı**

İngiltere’de “Hasta Ombudsmanı” veya daha resmi bir ifade ile “Sağlık Hizmetleri Komiseri” 1973 yılında hasta haklarını korumak, sağlık kuruluşları ve hizmetleri hakkında gelen şikayetleri dinlemek için kurulmuştur. Sağlık Hizmetleri Komiseri İngiltere, İskoçya ve Galler’de görev yapmaktadır([http://www.radcliffeoxford.com/books/samplechapter/8706/07\\_Macken-2e3e758rdz.pdf](http://www.radcliffeoxford.com/books/samplechapter/8706/07_Macken-2e3e758rdz.pdf)) Sağlık Ombudsmanı’nın göreve başlaması ile devlet hastanelerinin ve diğer özel sağlık kuruluşlarının vatandaşa olan yaklaşımı, hizmet kalitesi ve hastane şartlarında gözle görülür bir değişme gerçekleşmiştir(Avşar, 2007: 97).

Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı’na başvuru tamamen ücretsiz yapılmaktadır. Ombudsman sağlık kuruluşlarında yaşanan olumsuzlukları, kötü yönetimi, hasta haklarına aykırı durumları incelemektedir. Sağlık kurumlarındaki kötü yönetim şekilleri hastaya karşı nezaketsiz davranmak, hastayı yetersiz veya yanlış biçimde bilgilendirmek, hastalar arasında ayrımcılık yapmak ve yanlış teşhis sonucu hastayı mağdur durumda bırakmaktır(<http://www.inbrief.co.uk/clinical-negligence/health-service-ombudsman.htm>)

İngiltere yasalarına göre Yerel Yönetimler Ombudsmanı’nın görev alanına giren Sağlık Bakanlığı, Galler Bürosu, İskoçya İçişleri ve Sağlık Bakanlığı, Ulusal Sağlık Hizmetleri Yürütme Kurulu ve Toplumsal Hizmetler gibi şikayete konu olabilecek kurum ve kuruluşların hakkındaki şikayetler sağlık ombudsmanının görev alanına girmemektedir. Bu tür konulara Yerel Yönetim Ombudsmanı bakmaktadır. Sağlık Ombudsmanı’na başvurunun ilk şartı bütün idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasıdır. Ombudsmana başvuru yapma süresi olayın gerçekleştiği tarihten itibaren bir senedir. Bu süreyi dolduran konu hakkında herhangi bir başvuru yapılamaz. Şikayetçinin başvurusu üzerine olay hakkında bir rapor hazırlanır ve bir nüshası başvuru sahibine teslim edilerek diğer nüshası şikayette adı geçen kuruma gönderilir. Ombudsman şikayet üzerine ilk olarak bir ön inceleme başlatır ve olayla ilgili bilgi ve belgeleri ilgili sağlık kurumundan talep eder. Gerek gördüğü takdirde bilir kişi

eşliğinde olayı yerinde inceler. Sağlık Ombudsmanı şikayeti haklı bulduğu takdirde haksız eylemlerin düzeltilmesi veya geri alınması için sağlık kurumuna önerilerde bulunur. Ombudsman sağlık kurumuna başvuru sahibinin zararının karşılanması için herhangi bir tazminat talebinde bulunamaz. Yalnızca sağlık hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi için önerilerde bulunabilir(Akıncı, 1999: 341; Avşar, 2007: 97-98).

#### **1.5.2.10. Yerel Yönetim Ombudsmanı**

Günümüzde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru bir yetki devri dönemi yaşanmaktadır. Merkezi yönetim yerel halkı ilgilendiren konularda daha serbest karar alınabilmesi için yetkilerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmektedir. Yerel yönetimlerin kendilerine sağlanan bu serbestlik çerçevesinde yerel halkın özgürlüklerini kısıtlamaması ve haksız uygulamalardan kaçınması için bir yerel yönetim ombudsmanına ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaçtan kaynaklanan sebeplerden dolayı ilk olarak 1974 yılında İngiltere’de yerel halkın sorunları ile ilgilenmek için bir Yerel Yönetim Ombudsmanı kurulmuştur. Mahalli İdareler Yasası’nın 23. Maddesine göre bir komisyon yerel yönetim ombudsmanı olarak görev yapmaktadır. Bu amaçla İngiltere’de üç, Galler’de bir ve İskoçya’da bir yerel yönetim ombudsmanı kurulmuştur(Avşar, 2007: 98; Özden, 2002: 67).

Yerel yönetimlerin işlemlerinin büyük bir kısmı meclis kararlarına istinaden gerçekleştirilmekte ve vatandaşların sorunları da bu uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Yerel meclislerin karar alma yetkisinin merkezi yönetim parlamentosunun yasa yapma yetkisi ile hiçbir ilişkisi yoktur. Yerel yönetim ombudsmanlarının yerel meclis kararlarının niteliği üzerinde herhangi bir denetim yetkisi yoktur. Bu sebepten dolayı yerel yönetim ombudsmanları sadece alınan kararların uygulanmasında haksızlık yapıp yapılmadığını denetleyen basit bir denetçi konumuna gelir ki bu da istenmeyen bir durumdur(Temizel,1997: 66).

Yerel yönetim ombudsmanları, yerel meclislerin aldığı kararların adil bir biçimde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değildirler. Yerel meclislerin yönetimle ilgili kararları da dahil olmak üzere yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini hem alınan karara belli bir değer kazandırmak hem de adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş ombudsmanlardır(Temizel,1997: 66).

Daha geniş bir anlatım tarzı ile Yerel Yönetim Ombudsmanları yerel yönetimlerin kötü yönetiminden ve eylemlerinden kaynaklanan sorunları çözümlenmek, yerel halkı yönetime karşı korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla önerilerde bulunmak için görev yapmaktadırlar(Küçüközyiğit, 2006: 95).

Yerel yönetim ombudsmanı yerel yöneticilerin haksız ve adaletsiz yönetim biçimlerinden kaynaklanan sorunların çözümü ile ilgilenmektedir. Ombudsman incelediği konu hakkında şikayetçiyi haklı bulduğu takdirde gerekli önlemleri alması için haksızlığın kaynağı olan yerel yönetim birimine öneriler sunmaktadır. Yerel yönetim birimindeki yöneticiler ise ombudsmanın önerisini dikkate almak ve haksızlığın giderilmesi için gerekli olan tedbirleri almakla mükelleftirler. Bütün tedbirleri aldıktan sonra ombudsmana dönüş yaparak uygulamaları hakkında bilgi vermek zorundadırlar (Temizel,1997: 66).

## İKİNCİ BÖLÜM

### ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE OMBUDSMANLIK SİSTEMİ

Daha önce de belirtildiği gibi ombudsman sistemi günümüz itibari ile yüze yakın ülkede uygulanmaktadır. Ombudsman sistemini uygulayan bütün ülkeler, sistemi kendi ülkelerine uyarlarken başka ülke örneklerinden etkilenmiş olmasına rağmen, kurumu kendi yönetsel yapısına, ülkenin şartlarına ve insan haklarında gelmiş olduğu son noktaya göre şekillendirmiştir. Buna bağlı olarak da ülkelerin kendilerine özgü bir ombudsman uygulaması ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Özden (2010: 73)'in de belirttiği gibi ülkeler incelenirken herhangi bir sınıflandırma yapmaya gerek yoktur. Yani Anglo-Sakson, İskandinav ülkeleri, Pasifik ülkeleri veya Kıta Avrupası gibi sınıflandırmaların, ülkelerde ombudsmanlığın uygulanmasında etkili olmadığı ve her ülkenin bu kurumu kendine özgü hale getirmesinden dolayı gereksiz olduğu düşünülmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde ülkeler bazında incelemeler yapılırken, ombudsman sisteminin ilk kez ortaya çıktığı ülke olan İsveç'ten başlayacağız. İsveç'ten sonra yönetsel yapı olarak da İsveç'in etkisi altında kalmış olan ve bu kurumu ikinci olarak uygulayan Finlandiya'da ombudsman sisteminin genel yapısı ortaya konacaktır.

Dünyada bu kurumun sadece belli bir bölgede uygulanabilirliği düşüncesini yıkan ve uygulanmasıyla tüm dünyada kurumun kabul edilebilirliğini artıran ülke olan İngiltere de çalışmamız kapsamına dahil edilmiştir. Bununla birlikte güçlü bir yönetsel yapı ve idari yargı sistemine sahip olan Fransa da, farklı bir yönetsel yapıda ombudsmanlığın uygulanmasına örnek teşkil ettiği için çalışmada incelenecektir.

Son olarak da 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nın 195. maddesiyle oluşturulan ve uluslar üstü bir uygulamaya örnek teşkil eden Avrupa Birliği bünyesindeki "Avrupa Ombudsmanı" çalışmaya dahil edilmiştir.

Ülke örnekleri incelenirken, uygulamada ombudsmanın ülkelere göre atanması ve statüsü, görev ve yetkileri, başvuru ve çalışma usulleri dikkate alınmıştır.

## 2.1. İSVEÇ OMBUDSMANI

Ombudsmanın anayasal olarak ilk ortaya çıktığı ülkenin İsveç olduğunu çalışmamızın daha önceki bölümlerinde aktarmıştık. İsveç'te ombudsman 1809 Anayasası ile kurulmuş ve kurulduğu tarihten itibaren de sürekli olarak değişim geçirmiştir. 1915'e kadar bir, 1915-1968 arasında da biri sivil biri de askeri olmak üzere iki ombudsman varken bu sayı 1972-1976 tarihleri arasında üçe çıkmıştır. Şu anda Parlamento tarafından seçilen dört tane Parlamento Ombudsmanı'nın yanı sıra hükümet tarafından atanan Tüketici Ombudsmanı, Erkek Kadın Eşitliği Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Cinsel Azınlıklar Ombudsmanı, Çocukların Korunması Ombudsmanı ve Özürlülerin Ombudsmanı vardır. Ayrıca medya tarafından desteklenen ve masrafları yine medya organları tarafından karşılanan Basın Ombudsmanı da vardır(Işıkkay, 2012). Biz çalışmamızda sadece Parlamento ombudsmanlarını incelemekle yetineceğiz.

İsveç'te 1976 yılında yapılan düzenlemeyle farklı idari alanlar üç ombudsman arasında paylaştırılmıştır. Birinci ombudsman genel uygulama esaslarını belirleyen, halkın resmi belgelere ulaşmasında, kararların yürütülmesinde ve ombudsman kurumunun personelini ilgilendiren merkezi ve yerel yönetim kararlarında yetkili ve görevlidir. İkinci ombudsman, mahkemeler, savcılık, polis ve hapishaneler konusunda yetkiliyken, üçüncü ombudsman ise vergiler ve sosyal hizmetler alanında çıkabilecek uyuşmazlıklar hakkında yetkili kılınmıştır (Mutta, 2005: 65).

### 2.1.1. Atanması ve Statüsü

İsveç Parlamentosu (Riksdag), 230 üyeli Temsilciler Meclisi ile 150 üyeli Ayan Meclisi olarak iki meclislidir. İsveç Ombudsmanı her genel seçimden sonra 15 gün içinde Parlamento(Riksdag)'nın her iki kanadından gelen 24'er kişiden oluşan toplam 48 kişilik bir kurul tarafından oybirliği ile Parlamento adına seçilmekte ve Parlamento tarafından atanmaktadır (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 55). Görev süresi dört yıl olan parlamento ombudsmanının, her zaman parlamento tarafından görevine son verilebilir ancak bu uygulamada pek tercih edilmemektedir, ombudsmanın görev süresinin dolması beklenmektedir (Baylan, 1978: 42). Parlamentonun dağılması Ombudsmanı etkilemez; görevi kendi isteğiyle veya dönem sonunda tekrar



seçilmeyerek sona erer. Yeniden seçilme olanağı vardır ve sıkça görülür (Işıkay, 2012).

Ombudsman adayları, parti gruplarından seçilmiş üyelerden oluşan bir kurul tarafından belirlenir. Parlamento'nun dağılması Ombudsmanı etkilemez; görevi kendi isteği ile veya dönem sonunda tekrar seçilmeyerek sona erer. Eğer Parlamento ombudsmana olan güvenini kaybetmişse onu görevden alabilir. Böyle bir karara ombudsmanın yıllık raporlarını inceleyen komitenin isteği üzerine varılır. Ombudsmanı görevden alma hakkına sadece Parlamento sahiptir. Buna karşın, Parlamento veya başka herhangi bir otorite kesinlikle ombudsmanın kararlarına müdahale veya etki edemez (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 38).

Ombudsman olabilmek için hukukçu olma şartı aranmamaktadır. Her vatandaş ombudsman adayı olabilmektedir. Ancak dikkat çeken bir nokta 20. yüzyıl içindeki ombudsmanların hiçbirinin politikacı olmamasıdır. Genelde kıdemli hâkimler ve yüksek mahkeme hâkimleri ombudsman olarak seçilmektedir (Mutta: 2005: 66). Ombudsmanın her koşul altında tarafsızlıklarını korumaları çok önemli olduğu için bu göreve seçilenlerin kariyer endişesi taşımayan, dürüst, olgun ve hukuka tam anlamıyla hâkim kişiler olması gerekmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 38).

İsveç Ombudsman sistemini tanımlayan anahtar sözcük, bağımsızlıktır. Ombudsmanlara vatandaşın kamu yönetimi ve kamu yetkilerini kullananlar karşısında haklarını korumaları konusunda duyulan güven, onların salt teorik olarak değil, gerçekte de bağımsız olmalarını gerektirir. Bugün ombudsmanların kendilerini yetkilendiren Riksdag'dan da bağımsız olarak çalışmaları esastır. Ombudsmanların çalışmaları Riksdag'ın onayladığı bir yasa ve doğrudan doğruya kendilerinin önerdiği bir bütçe uyarınca yürütülmektedir. Ombudsmanlar bu sınırlar içinde Riksdag karşısında tam bir bağımsızlık içinde görev yaparlar; kendi prosedürlerini belirlerler, denetleyecekleri kurum ve kuruluşları, incelemeleri gereken konuları ve daha derin bir araştırma yapılmasını gerektiren yakınmaları saptarlar (Erhuman, 2000: 478).

Ombudsmanın, parlamentoya karşı en önemli ve tek sorumluluğu, her yıl 15 Kasım'a kadar parlamentoya sunmak zorunda olduğu yıllık rapordur. Bu raporda

yapılan başvurular teker teker sıralanmakta, açıklanmakta, denetimin nasıl yapıldığı ve elde edilen neticeler bildirilmektedir (Özden, 2010: 74,75).

Ombudsmanın maaşı en yüksek dereceli hakim maaşına eşittir (Versan, 1990: 108) ve kuruma ayrılan bütçeyi istediği gibi kullanabilmektedir. Ombudsman kurum bünyesinde çalışacak memurları kendisi seçer. Bu özellikler ombudsmana büyük bir itibar kazandırmaktadır (Tortop, 1990: 168).

Ombudsmanlık ofisinde, toplamda 50 dolaylarında personel çalışmaktadır. Bunların 30 kadarı hukukçu, diğerleri ise sekreter ve yönetim personelidir. Ofisçe alınan son kararları yalnız ombudsmanlar imzalayabilir. Hukuk eğitimi görmüş personel genellikle kamu yönetiminden seçilir. Bu personel genellikle genç yargıçlar olup, ofiste dört ile altı yıl görev yaparlar (Erhuman, 2000: 479).

### **2.1.2. Görev ve Yetkileri**

İsveç'teki en geniş denetim alanına sahip kuruluş olan İsveç Ombudsmanı'nın ana görevleri hukukun üstünlüğü ilkesini korumak ve İsveç Anayasası ile yasalarının getirdiği kişisel hak ve özgürlükleri savunmaktır (Erhuman, 2000: 479).

İsveç'te ombudsmanın görev alanına birkaç istisna dışında tüm kurum ve kuruluşlar girmektedir. Kurum ilk kurulduğu yıl olan 1809'da asıl hedef kitlesi, mahkemeler, savcılar, polis ve cezaevleri olarak düşünülmüştür. Ombudsman merkezi idareyi denetleyebildiği gibi, 1967 yılında yapılan değişiklikle artık mahalli idareleri de denetleyebilmektedir. Silahlı kuvvetlerin emretme pozisyonunda olanları (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 24), ayrıca devlet memuru olmaları nedeniyle rahipleri ve kilise mensuplarını da denetleyebilmektedirler (Mutta, 2005: 67).

Ayrıca ombudsman tarafından yargı organlarının adalet hizmetlerini yerine getirirken görevi ihmal, görevi kötüye kullanma, davaları geciktirme, bireye Anayasa'da güvence altına alınmış olan savunma hakkını tanımama, davada taraf tutma gibi eylem ve işlemleri de sorgulanabilmektedir (Akıncı, 1999: 309).

Ombudsman görevini yapabilmek için bütün dokümanları, hatta gizli belgeleri görebilir. Yargıç ve yöneticilerin karar verdikleri tüm müzakerelere katılabilir, memurlardan gerekli bilgi ve dosyaları alabilir, bir işin soruşturulmasında

memurlardan yardım isteyebilir (Kaya, 1995: 399).

Yönetim ve yargıdaki karar alma süreçlerinin tüm aşamalarında hazır bulunabilen İsveç Ombudsmanı, kamu görevlilerinden bilgi belge ve yardım isteyebilir. Yaptığı işlemde dolayı sorumlu görülen hakim ve memurlar hakkında disiplin ve ceza kovuşturması açılmasını isteyebilir (Eryılmaz, 1993: 92).

Ombudsmanın bütün bu denetim ve inceleme yetkisinin yanında görev alanı kapsamında olmayan kurumlar da vardır. (Işıkkay, 2012: 49), Ombudsmanın denetim kapsamında olmayan kişi ve kurumlar maddeler halinde şu şekilde belirtmektedir;

- Parlamento üyeleri, Parlamento'nun İdari 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
- Kabine bakanları, belediye konseyleri üyeleri, başsavcı
- Ombudsmanlar birbirlerini denetleyemezler
- Bağımsız yetkilerle donatılmamış, Ombudsman kurumunda görev yapan alt bürokratlar.(Fakat Ombudsman yeterli delil bulursa, bu bürokratları denetlemek için faaliyete geçebilir)

Ombudsman hukukilik denetimi yaptığı kadar yerindelik denetimi de yapmakta ve yaptığı inceleme ve araştırmalar sonucunda yapılan idari işlemin hatalı olduğu kanaatine varırsa, hatalı işlemin geri alınmasını isteyebilir. Buna rağmen idarenin yerine geçerek karar alma ve idareye karşı zor kullanma yetkisi yoktur (Bereket ve Demirkol, 1996: 32).

### **2.1.3. Başvuru ve Çalışma Usulü**

Ombudsmana yapılacak başvuruların şekil şartı "Parlamento Ombudsmanı Yönelik Talimatlar Hakkında Yasa"da belirtilmiştir. Bu yasanın 5. maddesine göre; ombudsman, kendiliğinden ve şikayet üzerine harekete geçebilir. Aynı yasanın 17. maddesine göre, ombudsmanlığa yapılan başvurular yazılı olmalı ve kendisinden

şikayetçi olunan kurumu, şikayet konusu işlem, eylem veya davranışı, şikayet konusunun tarihini ve başvuranın isim ve adresini içermelidir. Yasa'nın 20. maddesine göre, ombudsmanlık, kural olarak, üzerinden iki yıl geçmiş eylem, işlem veya davranışlara ilişkin şikayetleri incelemeyecektir. ([http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t\\_style=tex&l\\_style=default](http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t_style=tex&l_style=default)) (28.10.2011)

Ombudsmana başvurmadan önce idari kademelere de başvurma şartı yoktur. Şikayetler herhangi bir ücrete tabi değildir ve karmaşık formalitelerden uzaktır. Vatandaş şikayetini sözlü veya yazılı olarak yapabilir ancak isimsiz yapamaz. İsimsiz yapılan şikayetler işleme konulmamaktadır. Ombudsmanın işleme koymadığı diğer şikayetler ise görev alanına girmeyen konularda yapılan şikayetler ve iki yıl öncesine dayanan olaylar üzerine yapılan şikayetlerdir. Ancak iki yıl öncesine dayanan şikayet içeriği kamu yararına olacaksa o zaman ombudsman şikayeti değerlendirebilir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 40).

Ombudsman kendisine verilen yetkileri iki şekilde kullanabilmektedir (Kılavuz, vd. 2003: 56):

- Vatandaşlardan aldığı şikâyetler üzerine şikâyetlerin gerçekliğini araştırmak.
- Basın yoluyla ya da yılın belli zamanlarında çıktığı yurt gezilerinde belirlediği yönetsel aksaklıklar konusunda incelemeye girişmek.

İdarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin ombudsmana başvurabilmesi için bir hukukçunun yardımına ihtiyaç yoktur. Bununla birlikte şikâyet için başvuranların bir avukatın hizmetinden yararlanmaları olağandır.

Başvuru basit bir şekilde şikâyetini yazılı olarak mevcut delil veya dokümanlarla birlikte gönderilmek suretiyle yapılır (Chapman, 1970: 241).

Herhangi bir şikayet ombudsmandan önce başka bir devlet otoritesine de yapılmış ise ve o kurum tarafından henüz neticelenmemişse, ombudsman bu şikayetin neticelenmesini o kurumdan isteyebilir. Hatta önceden izin alınarak olay, mahkemeye bile aktarılabilir. Ombudsmana başvurulacak şikâyet konusu olaylarda, bir zaman aşımı söz konusudur. Eğer istisnai bir durum yoksa Parlamento

Ombudsmanı iki ve daha önceki yıllara ait sorunlarla ilgilenmez (Özden, 2005: 56).

Ombudsman bir kusur ve idari bir ihmal belirlerse, suçlu olan memura kusurlarını bildiren ve izleyeceği yolu gösteren bir yazı gönderir. Gerektiğinde de yapılan işlemin değiştirilmesini ve vatandaşın dilediği şekilde işlem yapılmasını isteyebilir. Fakat ombudsman yönetimin yerine geçerek onun adına karar alamaz ve bu yönde incelemede bulunamaz. Bunun yanında ombudsman, memurun ciddi bir kusurunu belirlerse, genel mahkemelerde soruşturma açabilir ve şikayetçinin zararının giderilmesi için gerekli yardımın yapılmasını sağlayabilir (Kaya, 1995: 400).

Kovuşturmalar tamamlandığında ombudsmanlar, kamuya açık olarak kararlarını bildirirler. Bu kararlar genellikle çok ayrıntılı gerekçeler içerir ve bir yargı kararı gibi yazılır. Bu gibi kararlar zaman zaman basında da yer alır ve Riksdag üyeleri, yargıçlar ve kamu görevlileri için önem taşır. Bunlar yıllık raporda da yer alarak ilgili üst makamlarca alt kademe makamlara bildirilir (Chapman, 1970: 481).

## **2.2. FİNLANDİYA OMBUDSMANI**

1809 yılına kadar İsveç Krallığı'nın bir parçası olarak dünyadaki yerini koruyan Finlandiya bu tarihten sonra Rus İmparatorluğu'na bağlı otonom bir bölge haline gelmiş ve 1917 yılında Bolşevik İhtilali sırasında bağımsızlığını kazanmıştır. Bağımsızlığını ilan ettikten sonra yaşanan iç savaştan kurtulup 1919 yılında demokratik temellere dayanan anayasayı kabul ederek dünya devletleri arasındaki yerini almıştır. Günümüzde Finlandiya özgürlükler ve halkın yönetime katılımı konusunda ileri düzeyde bir devlet olarak görülmektedir (Toker, 2012).

Finlandiya'da 1919 Anayasası ile "Parlamento Ombudsmanı Yasası" çerçevesinde Parlamento Ombudsmanı göreve getirilmiştir (Temizel, 1997: 101). Finlandiya'nın siyasal oluşumuna bakılırsa, İsveç'ten sonra ilk olarak ombudsman kurumunu anayasal güvence altında uygulamaya koyan ülke olması şaşırtıcı değildir. Çünkü Finlandiya 1809 yılına kadar İsveç'e bağlı bir birim olarak varlığını sürdürmüştür. Buna bağlı olarak da, devlet yönetimi olarak İsveç'ten etkilendiği bir gerçektir (Mutta, 2005: 69). 1919 tarihli Finlandiya Anayasası'nın 46. maddesine göre vatandaşların haklarını koruyacak olan iki kurumdan söz edilebilir. Bunlar,

hükümetin bir kolu olarak görev yapan “Adalet Şansölyesi” ve Parlamento adına hareket eden “Ombudsman” dır. Çeşitli ülkelerde uygulanmakta olan Ombudsman Kurumları incelendiğinde, en geniş yetkiler ile donatılmış olan ombudsman kurumunun Finlandiya Ombudsmanı olduğu söylenebilir. Çünkü ombudsman görevi sırasında tamamen bağımsızdır. Parlamento dahil olmak üzere hiçbir devlet kurumu veya makamı ombudsmana emir veya talimat verememekte ve onu görevi konusunda kesinlikle yönlendirememektedir (Baylan, 1978: 35-36).

### **2.2.1. Atanması ve Statüsü**

Birçok ülkede olduğu gibi Finlandiya Ombudsmanı da parlamento tarafından atanmaktadır. Görev süresi 4 yıl ile sınırlı olmakla birlikte görev süresi dolan ombudsman, uygun görüldüğü takdirde parlamento tarafından tekrar atanabilmektedir. Ombudsmanın görev süresi içerisinde görevden alınabilmesi ile ilgili ne Anayasa’da ne de Parlamento Yasası’nda kesin bir hüküm bulunmamaktadır (Temizel, 1997: 105-113).

Tam bir bağımsızlık içerisinde görevini yürüten Finlandiya Ombudsmanı’na hiçbir makam, kişi veya otorite emir ve talimat verememektedir. Kendisini atayan parlamentoya karşı da hiçbir şekilde bağımlı değildir. Ombudsmanın maaşı Yüksek Mahkeme ile Yüksek İdare Mahkemesi başkanlarının maaşına eşit düzeydedir. Maaşının yüksek tutulmasındaki amaç, denetlemeleri sırasında maddi çıkarları için görevini ihmal etmemesi ve yasal olmayan yollara eğilim göstermemesidir (Baylan, 1978: 35-38).

### **2.2.2. Görev ve Yetkileri**

Ombudsman Kurumu’na sahip olan diğer ülkelerle kıyaslandığında Finlandiya Ombudsmanı yetki alanı açısından geniş özgürlüğe sahiptir. Kendisini atayan parlamento dahil olmak üzere yargı organlarını, yargı organı üyelerini, seçimle oluşturulmuş meclisleri ve kamu görevlilerini, din görevlilerini, kamu görevi yürüten bütün özel şirketleri, başbakanı ve gerektiği zaman devlet başkanı da dahil olmak üzere bütün devlet kurum ve görevlilerini şikayet üzerine veya re’sen denetleme yetkisi vardır. Finlandiya Ombudsmanı, daha önce de belirtildiği gibi, bu

denetlemelerini tam bir bağımsızlık içerisinde yürütmektedir (Esgün, 1996: 257). Finlandiya Ombudsmanı hakimler, devlet başkanı ve parlamento dahil, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisine sahiptir. Yine devlet başkanı, anayasa mahkemesi üyeleri ve yüksek idare mahkemesi üyeleri hakkında dava açabilmektedir (Mutta, 2005: 71). Bu yönüyle Finlandiya Ombudsmanının, yönetimin tamamında etkili ve yetkili olduğu açıktır.

Genel kural olarak birçok ülke ombudsmanı sadece idari işlemler sonucu gerçekleşen durumları incelerken; Finlandiya Ombudsmanının hem idari hem de yargısal işlemler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında da Finlandiya Ombudsmanı, diğer ülkelerdeki ombudsmanlara göre farklı bir durum sergilemekte ve genel kurala aykırı hareket etmektedir (Erhürman, 2000: 158).

Ombudsmanın yargı yetkisinin kapsamı, ceza kanunundaki kamu görevlisi tanımı altına giren herkesi içine almaktadır. Diğer bir deyişle bütün kamu idaresi ombudsmanın görev alanı dahilindedir. Bununla birlikte Ombudsmanın, hukuk mahkemelerinin, kamu kuruluşlarının veya belediye meclislerinin bütün oturumlarına ve Bakanlar Kurulu'nun toplantılarına katılma hakkı vardır. Yine Hukuk faaliyetleri Bakanlar ile belediye hizmetleri ve Finlandiya Kilisesi de bütün faaliyetleri açısından ombudsmanın yetki alanı içindedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 44).

Ombudsmana tanınan bütün bu geniş yetkilere rağmen Ombudsman, Parlamento, hükümet veya ilgili yönetici yerine geçerek eylem veya işlem gerçekleştirememektedir (Kılavuz vd, 2003: 57).

### **2.2.3. Başvuru ve Çalışma Usulü**

Finlandiya Ombudsmanı, gelen şikayetler üzerine veya re'sen araştırma ve inceleme başlatabilmektedir. Ombudsmana gelen şikayet başvurularının sözlü veya yazılı biçimde olması önemli değildir. Bu konuda vatandaşı herhangi kısıtlayıcı bir durum yoktur. Finlandiya Ombudsmanına gelen başvuruların çoğunu yargı organı tarafından görülüp hükme bağlanmış davaların tekrar değerlendirilmesi, zaman aşımına uğrayan bir davanın tekrar açılması ve herhangi bir dava hakkında temyiz yoluna gidilmesi için yapılan başvurular oluşturmaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu,

1997: 44-45).

Finlandiya Ombudsmanı'na başvuruda bulunabilmek için öncelikle diğer denetim kurumlarına veya şikayete konu olan devlet kurumuna başvuru yapma gibi bir zorunluluk da yoktur (Esgün, 1996: 259). Ayrıca vatandaşın kamu kurumları ile yaşadığı sorunları hakkında ombudsmana başvuru yapması için herhangi bir süre kısıtlaması da mevcut değildir (Avşar, 2007: 187).

Finlandiya Ombudsmanının hukuk eğitimi görmesi, hukuk alanında uzun yıllar çalışarak mesleki tecrübeye sahip olması, çevresi tarafından saygı duyulan bir kariyer yapması ve hukuk alanında kendisini son derece iyi yetiştirmiş olması gerekmektedir. Zira Ombudsman kendisine gelen başvuruları bir hukukçu gözüyle değerlendirmektedir. (Avşar, 2007: 187).

Genellikle isimsiz ve imzasız dilekçeler işleme konulmaz, ancak bu söz konusu şikayetin ombudsman tarafından işleme konulmayacağı anlamına gelmez (Baylan, 1978: 38). Kural olarak Ombudsman mahkemeler gibi duruşma yapmaz, ihtiyaç duyarsa kolluk kuvvetlerinden yardım isteyebilir. Ombudsman, gelen şikayetler üzerine öncelikle ilgili kurumdan rapor ister. Bütün kamu kurum ve kuruluşları, ombudsmanın istediği bütün belgeleri sağlamak ve ombudsmandan gelen yardım isteklerini yerine getirmek zorundadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 32).

Finlandiya Ombudsmanı re'sen harekete geçmede sınırsız bir özgürlüğe sahiptir. Herhangi bir konuda harekete geçebilmesi için mutlaka bir şikayetin varlığının olması gerekmemektedir. Ombudsman, kendi tespit ettiği yanlışlar için hiç kimseye danışmadan ve izin almadan harekete geçebilmektedir (Baylan, 1978: 38). Ombudsman, kendi isteği ile denetleme yapabilmekte ve inceleme başlatabilmektedir. İdari kurumların denetimi, ombudsman veya asistan ombudsman tarafından habersiz yapılır. Ombudsman zaman zaman düzenlediği halk toplantıları yoluyla da halkın şikayetlerini dinleyerek harekete geçebilmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 32).

Ombudsman yaptığı çalışmalar sonucu idare veya personeli tarafından yapılan eylem ve işlemlerin hatalı olduğu sonucuna varırsa, sorumlular hakkında soruşturma emri verebilir, gerekli görürse adli soruşturmayı bizzat yaparak mahkemeye iddia makamı olarak çıkabilir, disiplin soruşturması açtırabilir. Ayrıca ombudsman, şikayet



olunan idari eylem ve işlem üzerinde görüşlerini bildirip öneriler ileri sürebilir, bulgularını çözüme ulaşmayı engelleyen yasa ve idari kararları kamuoyu önünde açıkça tartışabilir. Hatta görüşlerine itibar etmeyen devlet başkanı ve parlamentoyu rahatça eleştirebilmektedir. Teorik olarak idarecilerin, ombudsmanın çözüm önerilerini kabul etme ve uygulama mecburiyetleri olmasa da, yaygın olarak eleştirilerin aynen kabul edildiği ve önerilerin benimsendiği görülmektedir (Baylan, 1978: 39).

### **2.3. İNGİLTERE OMBUDSMANI (PARLAMENTO KOMİSERİ)**

İngiltere'de özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren idarenin üstlendiği faaliyetlerde olağan üstü artışlar olmuştur. Bu durum adli ve idari yargı ayrımının olmadığı bu ülkede, idarenin denetimi konusunda büyük güçlükler yaşanmasına sebep olmuştur (Mutta, 2005: 80).

İdareyi denetlemek için ayrı idari mahkemelerin bulunmadığı İngiltere'de, herhangi bir yöneticinin veya memurun eylem ve işlemleri hakkında şikayeti olan bir vatandaşın, adli mahkemeler önünde haklılığını ispat etmesi gerekmektedir.

Mahkemenin, idari eylem ve işlemi yetki dışı ilan etmesi durumunda, yargıç bu kişiye söz konusu görevi mahkemece doğru kabul edilen şekliyle yerine getirmesini emredebilir. Ancak vatandaşın mahkemeler aracılığı ile idareye karşı hakkını araması şekilci, pahalı ve uzun zaman alan bir yöntemdir. Bu da vatandaşın haklarını aramalarında önemli engeldir (Ataman, 1993: 219).

İngiltere'de tüm kamu yönetim birimleri ve bakanlıklar parlamentoya karşı sorumlu olan bir bakan tarafından yönetilirler. Milletvekilleri bu düzen içerisinde vatandaştan gelen şikayetleri söz konusu bakana iletir. Siyasal güç ile idari güç ayrımı olmayan İngiltere'de, bakan kötü yönetimden dolayı direkt sorumludur. Milletvekillerinin çok yoğun bir şekilde asli görevleriyle ilgisi bulunmayan işlerle uğraşması, yönetime yeterince etki edememekte, böylece vatandaşların idareye ilişkin sorunları da tatmin edici bir şekilde çözümlenememektedir. Dolayısıyla bu yolla idarenin denetlenmesinde zorluklar meydana gelmektedir (Ataman, 1993: 219-220).

İngiltere'deki idareye karşı vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi ve

mevcut denetim yollarına yardımcı olması amacıyla, ombudsman kurumunun oluşturulması için 1961 yılında Sir John Whyatt tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporda mevcut denetim yollarının yetersizliği tespit edilmiş ve yeni bir denetim mekanizması olarak, parlamentoya karşı sorumlu bir ombudsman kurumunun kurulması önerilmiştir. Bu öneriye zamanın muhafazakar partisi karşı çıkmışsa da, işçi partisi iktidarı Whyatt'ın teklifini benimsemiştir (Özer, 1999: 59). Bu teklifin benimsenmesinde şüphesiz, 1962'de Yeni Zelanda'da kurulmuş olan ombudsmanlığın etkisi de vardır. Ancak bu tavsiye altı yıl sonra; 1967'de çıkarılan "Parlamento Komiserliği Kanunu" ile hukukilik kazanmıştır. Kurum İngiltere'de kuruluş kanunu gereği, "Parlamento Komiseri" ismiyle anılmaktadır. İlk parlamento komiseri kanun çıkmadan önce, Eylül 1966'da atanmış olsa da göreve ancak Nisan 1967'de başlayabilmiştir (Arslan, 1986: 158). İlk yılında kuruma 1069 şikayet ulaşmıştır. Bu sayı kuruma duyulan ihtiyacın bir yansımasıdır. İngiltere'de Parlamento Komiseri'ne başvurular bir parlamenter aracılığıyla gerçekleşirse bu sayı, ilk yılı olmasına karşın daha da yüksek olabileceği savunulmaktadır (Langrod, 1975: 121).

### **2.3.1. Atanması ve Statüsü**

Parlamento Komiseri, Başbakanın önerisi ile Kraliçe tarafından atanmaktadır. Başbakan önerisini sunmadan önce muhalefet partisi liderinin görüşünü almak zorundadır. Bu durum, Parlamento Komiseri'nin toplumda kabul görmesi ve demokrasi adına önem taşımaktadır (Versan, 1990: 118).

Yasa gereği, Parlamento Komiseri'nin görev süresinde herhangi bir kısıtlama yoktur ancak 65 yaşını dolduran kişi emekliye ayrılmaktadır. Parlamento Komiseri'nin, görevini aksatmadan ve düzenli bir biçimde yaptığı sürece, görevden alınması söz konusu değildir. Görevini yerine getirmediği tespit edilen Parlamento Komiseri, parlamentonun Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası'nın kabulü ile atanmasında olduğu gibi, yine Kraliçe tarafından görevden alınabilmektedir. Şayet Parlamento Komiseri kendi rızası ile görevden ayrılmak isterse, Kraliçe tarafından Parlamento'nun her iki Kamarası'nın kabulü gerekmeden görevden alınabilmektedir. Ayrıca Avam Kamarası, Lordlar Kamarası veya Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olan bir kişi Parlamento Komiseri olarak seçilememektedir (Arslan, 1986: 158-

159).

Parlamento Komiseri, görevini yerine getirmede bağımsız bir statüye sahiptir. Hiçbir kamu kurumu veya makamı görevi sırasında Komisere emir ve talimat veremez. Parlamento Komiseri kamu kurumlarının gerçekleştirdiği eylemlerden dolayı mağdur olan vatandaşların şikayetlerinin kendisine iletilmesi sonucu araştırmalarına başlamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi Parlamento Komiseri vatandaşların şikayetlerini doğrudan kabul edemez. Şikayette bulunmak isteyen kişiler, Avam Kamarası üyeleri aracılığı ile Parlamento Komiseri'ne ulaşabilmektedirler (Versan, 1990: 115).

Parlamento Komiseri, hizmet şartları ve sayıları Hazine Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra kendisine yeteri kadar yardımcı personel atayabilmekte, yetkilerinden bir kısmını bu yardımcı personele devredebilmektedir. Parlamento Komiseri'nin aylık ücreti, emeklilik ve diğer giderleri devlet gelirlerinden karşılanmaktadır (Arslan, 1986: 159).

### **2.3.2. Görev ve Yetkileri**

Parlamento Komiseri, kamu kurumlarının idari yetkilerini kullanırken ortaya çıkan hatalı eylemlerinden ve işlemlerinden dolayı gerçek kişilerin veya özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan kuruluşların zarar görmesi sonucu kendisine ulaşan şikayetleri inceleyip sorunun kaynağını tespit etmekle görevlidir. Sayılanların dışında kalan kamu kurumları ve kamu hizmeti görmek için kurulmuş olan yerel idare birimleri, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar ve gelirleri Parlamento tarafından sağlanan kurumlar Parlamento Komiseri'ne şikayette bulunamazlar (Ataman, 1993: 228-229). Yasal olarak tek yetkisi inceleme yapmak ve elde ettiği bulguları bir rapor halinde düzenleyerek Parlamento'ya iletmek olan Parlamento Komiseri'nin, tespit ettiği olumsuzluklar için herhangi bir yaptırım uygulama, idari kararlar alma ve yetkili organlarca alınan idari kararları değiştirme yetkisi yoktur (Arslan, 1986: 160).

Parlamento Komiseri'nin görev alanına girmeyen konular da vardır. Bunlardan en önemlileri ise siyasi konulardır. Dış ilişkileri ilgilendiren konular, hükümet politikaları, yasaların içeriği, af yetkisinin kullanımına ilişkin sorunlar, yargı alanına giren davalar, kamu personelini ilgilendiren konular, silahlı kuvvetlerin her türlü

disiplin işlemleri, hastane hizmetlerini ilgilendiren konular dâhilinde komiser re'sen veya şikayet üzerine harekete geçemez, bu konular için Parlamento Komiseri'ne başvuruda bulunulamaz. Bunların yanında bu noktada belirtilmesi gereken önemli bir husus ise başka yollarla çözülebilecek konuların Parlamento Komiseri'nin inceleme alanına dahil edilmemiş olmasıdır. Örneğin, bir vatandaşın sorununu bağımsız bir mahkeme çözebilecek durumda ise Parlamento Komiseri vatandaşın bu konu hakkındaki başvurusunu kabul etmemektedir (Akıncı, 1999: 331-332).

Sorgulama ve araştırma yapma konusunda Yüksek Mahkeme ile aynı yetkilere sahip olan Parlamento Komiseri, kendisine ulaşan bir şikayeti incelerken konu ile ilgisi olduğunu tespit ettiği herhangi bir bakanı, kamu görevlisini, ilgili idareyi veya kişiyi sorguya çekebilir. Bu konuda Parlamento Komiseri, Devlet tarafından kendisine tanınan bu ayrıcalık ile bütün ilgili kamu kurumlarından şikayete konu olan olay çerçevesinde dosya, belge ve bilgi talep etme yetkisi vardır (Tayşi, 1997: 112). Ayrıca olayla ilgisi olduğunu düşünülen kişiler, Parlamento Komiseri tarafından makama çağrılarak dinlenebilir. Parlamento Komiseri'nin çağrısına uymayan kişileri gerektiği takdirde makamına gelmeye ve ifade vermeye zorlama yetkisi vardır (Altuğ, 2002: 17).

### **2.3.3. Başvuru ve Çalışma Usulü**

Hemen hemen bütün ombudsman örneklerinde genel olarak ombudsmana başvuruların aracısız ve herhangi bir şarta bağlı olmadığı görülmektedir. İngiltere ve Fransa bu genelleme dışında kalmaktadır. Zira bu iki ülkede ombudsmana başvurular bir parlamenter aracılığı ile yapılmaktadır.

İngiltere Parlamento Komiseri'ne müracaatlarda müracaatın önce bir parlamentere yapılması gerekmektedir. Şikayet Parlamento Komiseri'ne intikal ettirilecekse, konunun şikayetçinin rızasıyla ve dilekçe ile yazılı olarak bu parlamenter tarafından komiserine iletilmesi gerekmektedir (Avşar, 2007: 90). Parlamento Komiseri'ne doğrudan yapılan başvurular kabul edilmemektedir. Başvuruda olduğu gibi yapılan denetimin sonuçları da parlamento komiserince doğrudan şikayetçiye iletilmez, bu görev de Avam Kamarası'nın parlamento üyelerince yerine getirilir (Çakmak, 2008: 70).

Başvuruda olduğu gibi inceleme veya denetimin başlatılabilmesi için de genel kurala aykırı olarak Parlamento Komiseri re'sen harekete geçemez. Mutlaka Parlamento Komiseri'ne bir şikayetin parlamenterlerce ulaştırılması gerekmektedir. Parlamenterlerin de kendilerine herhangi bir şikayet ulaşmadan şikayette bulunma yetkileri yoktur. Şikayetler kişi veya topluluk tarafından yapılmak zorundadır. Şikayetçi, şikayetini yaptıktan sonra ölmüşse veya herhangi bir nedenle kendi adına hareket etme gücü kalmamışsa, şikayet onun şahsi temsilcisi, aile üyelerinden birisi veya onu temsil edecek diğer bir kişi tarafından takip edilir. Yine şikayetçi kişinin başvuruda kesin çıkarı olmak zorundadır. Genel bir sorun için başvuruda bulunmak mümkün değildir. Örneğin, polisin toplumsal olaylara müdahalesini doğru bulmayan bir kişi, bu nedenle ombudsmana şikayette bulunamaz. Şikayetçi kişi İngiltere'de oturuyor olmalı veya şikayetin orada bulunduğu sırada onunla ilgili olarak yapılan bir işleme dayanıyor olması veya şikayetçinin İngiltere'ye kayıtlı uçak ya da gemide şikayete konu olacak bir işlemlerle karşılaşması gerekmektedir (Arslan, 1986: 161).

Avam kamarası üyesi parlamentere yapılacak olan başvuru yazılı olmalıdır. Kişi konunun parlamento komiserine iletilmesi için bu isteğini başvurusunda mutlaka bildirmelidir. Kişi başvurusunu söz konusu şikayete konu olan olayı öğrendiği andan itibaren on iki ay içerisinde yapmalıdır. Ancak parlamento komiseri, gecikmeyi haklı kılan sebepler varsa veya olaya ilişkin özel sebepler görürse zamanaşımına uğramış bir başvuruyu da kabul edebilir (Ataman, 1993: 229).

Parlamento Komiseri kendisine gelen başvuruları incelerken, öncelikle kendi yetki alanına girip girmediğine bakar ve yapılan şikayetle ilgili kendisini yetkili görürse çalışmalarına başlar. Komiser yaptığı çalışmalarını gizlilik içerisinde yürütür. Olayın tüm taraflarına iddialara ilişkin cevap verme fırsatı tanınır. Yapılan inceleme sonucunda Parlamento Komiseri kararını bir raporla şikayetin incelenmesi için kendisine başvuran parlamentere iletir. Ayrıca bu raporun bir kopyası da ilgili kamu kurumunun en yetkili memuruna veya kendisinden şikayet edilen memura gönderilir (Çakmak, 2008: 71).

Parlamento komiserinin kararlarının bağlayıcılığı yoktur. Fakat Parlamento Komiseri'nin en önemli gücü, vermiş olduğu karara uyulmadığını ve haksızlığın düzeltilmediğini görürse durumu özel bir raporla hem Avam Kamarası'na hem de

Lordlar Kamarası'na bildirebilmesidir. Ancak çoğu zaman buna gerek kalmamakta, şikayetçi olunan kamu kurumları, parlamento komiserinin kararlarına genelde uymaktadır (Oytan, 1985: 609).

Genel görüş olarak ombudsmanın, herkesçe ve kolayca ulaşılabilir bir konumda olması gerekmektedir. Ombudsmana başvuru aracısız, doğrudan, formalitesiz ve kolay olmalıdır. Bu özellikler, Ombudsmanı diğer idari denetim mekanizmalarından ayırması ve başarılı olmasındaki en temel unsurlardandır. İngiltere Parlamento Komiseri her ne kadar başarılı olsa da başvuruların bir parlamenter aracılığı ile yapılmasından dolayı eleştirilmektedir (Avşar, 1999: 149).

#### **2.4. FRANSA OMBUDSMANI (MEDİYATÖR)**

Uzun yıllardan beri merkezi yönetim sistemine ve güçlü bir devlet yönetim geleneğine sahip olan Fransa, etkin bir yönetsel yargı sistemi ile vatandaşların kamu kurumları karşısında hak ve özgürlüklerinin korunmasını, yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesini sağlamaktadır. Yönetsel yargı sistemi tarafından vatandaşları devlet kurumlarının haksız uygulamalarına karşı korumaktadır. Haksızlıkla karşı karşıya kalan vatandaşlar kamu kurumlarının işlemlerine karşı iptal davası açarak haklarını güvence altına alabilmektedir (Özden, 2010: 79).

Kişisel özgürlüklerin korunmasında yargı dışı yolların yetersiz kalması, dilekçe hakkı ve meclis araştırması gibi parlamento denetim yollarının istenen başarıyı gösterememesi, yönetimin itiraz, hiyerarşik başvuru ve vesayet denetimi gibi yönetsel yollardan denetlenmesinin de etkili ve yeterli olamaması gibi nedenler Fransa'da ombudsmanlık kurumunun kurulması tartışmalarının başlamasına sebep olmuştur (Özden, 2010: 79-80). Bunlara ek olarak yargısal denetimin karmaşık formalitesi, geç işleyişi, mahkeme giderlerinin yüklü olması ve idaredeki aksaklıklar da vatandaşları zor durumda bırakmaya başlamış, masrafsız basit ve daha hızlı çözüme ulaşabilen bir kuruma yani ombudsmanlığa olan ihtiyaç belirginleşmeye başlamıştır (Atay, 1999: 281).

Ombudsmanlık kurumunun Fransa'da kurulmasıyla ilgili ilk fikir Bağımsız Cumhuriyetçi Parti Genel Sekreteri Michael Poniatowski tarafından 1970 yılında

ortaya atılmıştır. Yaklaşık iki sene sonra 2 Ekim 1972’de Dönemin Başbakanı Pierre Messmer’in Parlamento’nun açılışı sebebi ile yaptığı konuşmasında; Fransa’da bir Ombudsman Kurumu’nun faaliyete geçirilmesi yönündeki fikri benimsediğini açıklamıştır (Versan, 1986: 121).

Başbakan Pierre Messmer yaptığı açıklamada İskandinav kökenli bu kurumun Fransa idari sistemine uyarlanarak faaliyete geçirileceğini, ombudsman isminin de Mediyatör (Arabulucu) olarak değiştirilebileceğini belirtmiştir. Mediyatör’ün görevi devlet ile vatandaş arasındaki sorunları çözmekten daha ziyade karşılıklı ilişkilerin geliştirilmesi olacaktır. Bu sayede vatandaş devletin idari birimlerine olumlu tavır ve tutum sergilerken ülke genelinde daha demokratik ve huzurlu bir ortam yaratılmış olacaktır (Versan, 1986: 122).

Mediyatör’ün faaliyete geçirilmesi fikri Fransa’da çift kutuplu bir tartışma zemini meydana getirmiştir. Bu iki kutuptan biri Mediyatör’ün yargı sisteminin yükünü hafifletilip daha verimli bir biçimde çalışmasını sağlayacağını ve bu sayede de vatandaşların kötü yönetimden kaynaklanan sorunlarını hızlı bir biçimde çözüme kavuşturacağını savunurken (Kılavuz vd, 2003: 51-52), diğer kutupta Fransa’da yönetimi denetleyen ve kararlarının hukuka uygunluğunu yaptığı incelemelerle tespit eden bir Danıştay kurumunun varlığını gerekçe göstererek ombudsman kurumunun yargı sistemini ve idari yönetimi karşı karşıya getireceğini savunmaktadır (Atay, 1999: 280-281).

Tüm bu tartışmalar sonucunda Fransız Ombudsmanı Mediyatör adı altında 3 Ocak 1973 tarihinde çıkarılan bir yasa ile resmen faaliyete geçmiştir. Faaliyete geçtikten sonra da 24 Aralık 1976 ve 13 Ocak 1989 tarihlerinde yasa üzerinde değişiklikler yapılmıştır. Kurumun ismi 6 Şubat 1992 tarihinde, Mediyatör’ün başına Cumhuriyet sözcüğü eklenerek Cumhuriyet Arabulucusu (Mediaeteur de la Republique) olarak değiştirilmiştir (Altuğ, 2002: 107; Tortop, 1998: 5). Son olarak da 23 Temmuz 2008 tarih ve 2008-724 no’lu Kanunla değişik 71’inci maddesine göre “Le Défenseurdesdroits” ismini almıştır (Gözler, 2011: 810).

#### **2.4.1. Atanması ve Statüsü**

Fransa’da Mediyatör Bakanlar Kurulu tarafından Cumhurbaşkanı’nın onayını

almak şartıyla atanmaktadır. Bir çok ülkedeki uygulamanın aksine Mediyatör'ün göreve getirilmesinde Parlamento'nun herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır (Tortop, 1998: 5).

Mediyatör'ün görev süresi, parlamento için belirlenmiş olan 5 yıllık seçim süresinden bir yıl daha fazladır ve görev süresi dolan Mediyatör'ün tekrardan atanması söz konusu değildir. Bu düzenlemeyle Mediyatör'ün bir sonraki dönem için beklentiye girerek hükümete yaklaşmasının önüne geçilmektedir. Mediyatör'ün görevi sırasında yaptığı incelemeler ve söylediği sözlerden dolayı hakkında herhangi bir kovuşturma yapılamamaktadır. Mediyatör'ün yasaların açıkça belirttiği bir suçu işlediği Danıştay tarafından karar altına alınmadıkça görevden alınamamakta ve hiçbir makam veya kişi tarafından hakkında suç duyurusunda bulunulamamaktadır (Versan, 1986: 124; Kılavuz vd, 2003: 59).

Mediyatör genellikle devletin üst kademe memuriyetlerinde veya yüksek yargı organlarında görev yapmış kişilerden seçilmektedir. Seçildikten sonra hiçbir devlet kurumu ile bağlantısı olmadan bağımsız ve geniş bir dokunulmazlık zırhı içerisinde görevini sürdürmektedir (Avşar, 2007: 186). Mediyatör görevi sırasında tam bir bağımsızlığa sahiptir. Hiçbir makamdaki veya kişiden emir ve talimat almaz. Görevi sırasında kendisine yardımcı olacak personeli kendisi seçmekte özgürdür (Versan, 1986: 124).

#### **2.4.2. Görev ve Yetkileri**

Mediyatör'ün görev alanını Devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan bütün merkez ve taşra teşkilatı, tüzel kişiliğe sahip olan ve ulusal düzeyde kamu hizmeti yapan kuruluşlar, yerel yönetimler ve birlikleri, devlet iktisadi teşebbüsleri ve kamu hizmeti gören özel hukuk kuruluşları oluşturmaktadırlar. Mediyatör bu kurum ve kuruluşların iç işleriyle ilgili kararlarına karışmamakta, sadece vatandaş ile bu kuruluşlar arasındaki sorunlarla ilgilenmektedir. Bu sorunlarla ilgili olarak yaptığı incelemeler sırasında ihtiyaç duyduğu takdirde bakanlar da dahil olmak üzere bütün kamu personelinin yardım isteyebilir (Atay, 1999: 285; Avşar, 2007: 186). Yalnız mahkemeler üzerinde herhangi bir inceleme ve araştırma yetkisi yoktur ve bu yüzden bir yargısal kararın tartışmasına giremez, doğru ve yanlış olduğunu söz konusu



edemez, gerekçesini ve dayanaklarını eleştiremez. Bu özelliği ile de İngiliz Parlamento Komiseri'ne benzemekle birlikte İsveç ve Finlandiya Ombudsmanları'ndan ayrılmaktadır (Thery, 1998: 21).

Mediyatör'un kendisine gelen şikayetlerle ilgili olarak, milli savunma, devlet güvenliği ve dış ilişkiler ile ilgili olan konularda ve devlet sırrı niteliği taşıyan belgeler haricinde her türlü evrak ve belgeleri incele yetkisi vardır. Ayrıca Mediyatör araştırmaları sonucu elde ettiği bulguları isterse kamuoyu ile de paylaşabilir (Versan, 1986: 125; Avşar, 2007: 186).

#### **2.4.3. Başvuru ve Çalışma Usulü**

Fransa'da Mediyatör'e başvurmanın diğer ülkelerden farklı olan bazı kuralları vardır. İdari yargı sisteminin bulunduğu bu ülkede Mediyatör'e doğrudan başvuru yapılamamaktadır. Ayrıca Mediyatör'e başvuru yapılmadan önce şikayetçi olunan idare birimine başvurulmuş, normal yolların tüketilmiş ve tatmin edici bir sonucun alınamamış olması gerekmektedir (Avşar, 2007: 91). Konu ile ilgili bütün başvuru şekilleri ve yolları tüketildikten sonra Mediyatör'e yazılı olmak şartı ile başvuru yapılabilmektedir (Esgün, 1996: 260).

Fransa, İngiltere gibi kendi ombudsmanına, dünya üzerindeki benzer kurumların aksine doğrudan başvuru olanağı vermeyen bir ülkedir. Ancak İngiltere'de bireyler bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla komiserine başvurması şeklindeki uygulamaya karşılık, Fransa'da vatandaşın hem bir milletvekili, hem de bir senatör aracılığıyla başvuruda bulunması mümkündür (Avşar, 2000: 150).

Mediyatör mahkeme sürecinde olan olaylarla ilgili şikayetleri kabul edememektedir. Mahkeme sonucunda da verilen kararın haksız, taraflı, yanlış ve kabul edilemez olduğu gerekçesi ile itirazda bulunma yetkisine sahip değildir. Bu aşamada sadece olayla ilgisi bulunan kurum ve kuruluşlara yaptırımdan uzak ve öneri niteliği taşıyan tavsiyelerde bulunabilir (Özden, 2010: 83).

Mediyatör'e başvuru yapma hakkı sadece özel kişiliği bulunanlar için mümkündür, tüzel kişilerin ve kamu personellerinin başvuru yapma hakları yoktur. Başvuru sahibinin şikayete konu olan olayla doğrudan ilgisi olması şarttır. Kişi bu olay karşısında maddi veya manevi yönden zarara uğraması gerekmektedir.

Mediyatör'e yapılan başvuru yargısal başvuru niteliği taşımamaktadır. Başvurulara herhangi bir zaman aşımı süresi tanınmamıştır. Kişi her zaman için başvuruda bulunabilir (Atay, 1999: 286).

## 2.5. AVRUPA BİRLİĞİ OMBUDSMANI

7 Şubat 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda; ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde birlik dahilindeki kurumların saydamlığını sağlayarak Avrupa vatandaşı ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca vatandaşların şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokrasiye uygun işleminde birlik vatandaşlarına yardımcı olmayı amaçlayan "Avrupa Ombudsmanı" (The European Ombudsman) oluşturulmuştur (Temizel, 2007: 36).

Avrupa Ombudsmanı'nın kurulması için öne sürülen nedenler, diğer ombudsmanların kurulması için öne sürülen nedenlerle paralellik göstermektedir. Yargıya yapılacak başvuruların karmaşıklığı, karar alma sürecinin uzunluğu ve maddi olarak vatandaşa bazı yükler getirmesi gibi nedenleri ortadan kaldırmak amacıyla ombudsmanlar oluşturulmuştur. Avrupa Birliği'nde de Avrupa Adalet Divanı'na başvuruların pahalılığı, karar alma sürecini uzunluğu, başvuru aşamasının kolayca anlaşılamayacak ölçüde karmaşık olması ve Divan'ın dar yasal çerçeveden dışarı çıkamaması birlik bünyesinde yeni mekanizmalara olan ihtiyacı artırmıştır. Bunun yanında, Avrupa Birliği'ne üye olan devletlere her geçen gün yeni katılımların olmasından dolayı birliğin nüfusunda artış meydana gelmesi, birliğin kötü yönetim uygulamalarından zarar gören vatandaş sayısını da artırmıştır. Bu gelişmelere istinaden Birlik, üye ülkelerin vatandaşlarını daha özgür bir ortamda yaşatabilmek için Avrupa Ombudsmanı'nı faaliyete geçirmiştir (Köseoğlu, 2010: 38).

Avrupa Ombudsmanı olarak atanan ilk isim Jacop Söderman'dır. Söderman, iki dönem olmak üzere, Temmuz 1995'den 31 Mart 2003'e kadar Avrupa Ombudsmanı olarak görev yapmıştır. Söderman'ın göreve başladığı ilk dönemde kurum 1577'nin üzerinde şikayet başvurusunu kabul etmiştir. Jacop Söderman'ın görev süresinin dolması sonucu yerine eski Yunanistan Ulusal Ombudsmanlık görevini yürütmüş

olan P.Nikiforos Diamandouros Avrupa Parlamentosu tarafından 1 Nisan 2003 tarihinde göreve getirilmiştir (Özden, 2010: 113). Günümüzde görev yapan Avrupa Ombudsmanı ise emekliye ayrılan Nikiforos Diamandouros'un yerine 3 Temmuz 2013 tarihinde Avrupa Parlamentosu'nda yapılan oylamada 359 parlamenterin desteğini alan Emily O'Reilly'dir. İrlandalı Emily O'Reilly bu makama seçilen ilk kadın ombudsman'dır. ([http://bulten.ikv.org.tr/?ust\\_id=149&id=577](http://bulten.ikv.org.tr/?ust_id=149&id=577))

### **2.5.1. Atanması ve Statüsü**

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesinde, Avrupa Ombudsmanının Parlamento tarafından "atanması" yerine "seçilmesi" ifadesi kullanılmıştır.(Köseoğlu, 2010: 40).

Avrupa Ombudsmanı'nın görev süresi Avrupa Parlamentosunun görev süresi ile aynıdır. Buna göre, her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, Parlamentosun görev süresi kadar görev yapacak olan Avrupa Ombudsmanı seçilmektedir. Görev yaptığı süre içerisinde hiçbir kurum, kuruluş, makam veya kişiden emir ve talimat almayan Avrupa Ombudsmanı, bu görevini tam bir bağımsızlık içerisinde ifa etmektedir. Görevi süresince herhangi bir özel veya kamu kurumunda görev alamayan Avrupa Ombudsman'ı, ticari amaca yönelik faaliyette bulunan bir organizasyona da dahil olamamaktadır. Görev süresi dolan Ombudsmanın tekrar seçilebilmesi mümkündür. Görevden alınması da Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine Avrupa Adalet Divanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Ombudsmanın görev süresi dolmadan görevden alınabilmesi için hakkında ciddi bir kötü yönetim suçlamasında bulunulması veya görevini yerine getirebilmesi için gerekli koşulları kaybetmesi gerekmektedir.(Avşar, 2007: 62).

### **2.5.2. Görev ve Yetkileri**

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Adalet Mahkemesi ve ilk derece mahkemesinin yargı işlevleri haricinde, Avrupa Birliği içerisinde bulunan kuruluşlarda veya birimlerde meydana gelen kötü yönetim ile ilgili şikayetleri incelemektedir (Temizel, 1997: 36).

Avrupa Birliği, 1998 yılında kötü yönetimden dolayı gelen Őikayetlerde dikkate değer bir artış olduğunu tespit etmiş ve bu artıştan dolayı kötü yönetimin ne olduğunu açıklama ihtiyacı hissetmiştir. Bu açıklamaya göre Avrupa Birliği bünyesindeki kurum ve kuruluşların, Avrupa Birliği Hukuku'na veya Avrupa Adalet Divanı'nın kararlarına aykırı hareket ediyorsa kötü yönetimin varlığı kabul edilmektedir. Buna ek olarak, idari usulsüzlükler, ihmaller, yetkiyi kötüye kullanma, yasaya aykırı işlemler, yeteneksizlik ve yetersizlik, taraflı davranma, sebepsiz olarak işlemin süresinin uzatılması, bireylere işlem hakkında bilgi verilmemesi, haksız eylemlerde bulunulması ve kişiler arasında ayrımcılık yapılması kötü yönetime örnek oluşturmaktadır (Altuğ, 2002: 135).

Ombudsman, ya kendi giriŐimiyle ya da kendisine gelen bir Şikâyet zerine harekete geçer ve Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimlerinin faaliyetlerinde ortaya çıkan kötü yönetimin kesinleŐtiđi durumlarla ilgili soruŐtırmaları yürütür. Ombudsman, kendisine soruŐtırmada kullanabileceği bir bilgi, belge veya açıklama sunan ilgili kurum veya organları soruŐtırmının gidiŐatı hakkında bilgilendirmekle yükümlüdür. Uygulamalarda, Ombudsman'a yapılan tüm Őikyetler kaydedilir, dosyalanır ve numaralandırılır. Şikâyet sahibine, Őikyetin kayıt numarası ve davayla ilgilenen görevliyi açıklayan bir bilgi notu gönderilir. Dilekçe sahibinin izniyle Avrupa Parlamentosu tarafından Ombudsman'a havale edilen dilekçeler Şikâyet olarak değerlendirilir. Diğer yandan, Ombudsman'a yapılan başvurulardan dilekçe olarak kabul edilenler de Avrupa Parlamentosu'na veya ilgili kurum ya da organa havale edilir. ( <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der79m2.pdf>)

Avrupa Ombudsmanı görev alanı bakımından Avrupa Birliği sınırlarını aŐamamakta, birlik bünyesinde bulunan Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, ve Avrupa Parlamentosu gibi Avrupa Birliği'ne özgü kurum ve organları, kötü yönetime karşı Şikâyet zerine veya re'sen denetlemektedir. Avrupa Ombudsmanı'na Şikayette bulunulabilecek kurum ve organlar Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası'dır (Őafaklı, 2009: 177). Sadece adli göreve sahip Adalet Divanı ve Asliye Mahkemesi ombudsmanın görev alanı dışındadır. Ayrıca mahkeme aŐamasındaki bir Şikayette ombudsman tarafından incelenememektedir (zden,

2005: 83).

Avrupa Ombudsmanı genellikle şikayet üzerine soruşturmalarına başlıyor olsa da re'sen de soruşturma yapabilmektedir. Ombudsman bir kötü yönetim durumunu tespit ederse ilgili kurum, organ veya daireden bu konu hakkında fikrini istemektedir. Bu mercilere konu hakkındaki görüşlerini bildirmeleri için üç aylık bir süre tanımaktadır. Avrupa Ombudsmanı, ilgili birimin cevabına göre ayrıca bir inceleme yapma yetkisi vardır. İncelemelerinin sonuçlarını başvuru sahibine, ilgili birime ve Avrupa Parlamentosu'na bir rapor halinde sunmaktadır (Avşar, 2007: 62).

Avrupa Ombudsmanı ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerle ilgili kendisine gelen şikayetleri, konu Avrupa Birliği ile ilgili olsa bile inceleme yetkisine sahip değildir. Ayrıca birliğe üye ülkelerdeki ombudsmanların veya ulusal mahkemelerin vermiş olduğu kararlar hakkında da Avrupa Ombudsmanı'na şikayette bulunulamaz. Keza, Avrupa Ombudsmanı özel kişiler ile özel şirketler arasında meydana gelen anlaşmazlıklarla ilgili kendisine gelen şikayetleri de kabul etmemektedir (Avşar, 2007: 62,63).

### **2.5.3. Başvuru ve Çalışma Usulü**

Avrupa Ombudsmanı'na, başvurabilme şartlarına gelince; Birlik vatandaşı olanlar veya bir üye devlette oturan ya da kayıtlı bürosu olan özel veya tüzel kişiler Birlik bürokrasisinin yasalara aykırı bir tavrı (işlem veya eylemi) ile karşılaştıklarında, doğrudan veya Parlamento'nun bir üyesi aracılığıyla ombudsmana başvurabilmektedirler. Buradan da anlaşılacağı üzere, Avrupa Ombudsmanı'na başvurmak için AB üyesi bir ülke vatandaşı olmak şart değildir. Üye ülkelerde yaşayan gerçek kişiler de ombudsmana başvurabilir. Bireylerin dışında tüzel kişiler, şirketler ve dernekler de şikayette bulunabilmektedirler (Özden, 2010: 114)

Kendisine ulaşan şikayetler hakkında bir ay içerisinde şikayetin görev alanı içinde olup olmadığına karar veren Avrupa Ombudsmanı, şikayetin görev alanı içerisinde olduğuna karar verirse gerekli soruşturmayı başlatmakta ve şikayete konu olan organdan konuyla ilgili bilgi ve belgeleri istemektedir. Eğer yapılan şikayet görev alanı dahilinde değilse başvuru sahibine hangi kuruma nasıl başvurması gerektiğiyle ilgili bilgi vermekte ve şikayet sahibini yönlendirmektedir (Özden,

2010: 115).

Avrupa Ombudsmanı, kendisine gelen şikayetlerle ilgili yapmış olduğu soruşturma sonucunda vatandaşı haklı görürse, şikayete konu olan kurumdan bazı düzeltmeleri yapmasını ister. Kurum bu düzeltmeleri yaparsa konu kapanmış olur fakat kurum bazı düzeltmelerin yapılamayacağına ısrar ederse, olay Avrupa Ombudsmanı tarafından Avrupa Parlamentosu'na bir raporla bildirilir (Özden, 2005: 82).

Avrupa Ombudsmanı'na kötü yönetimle ilgili şikayette bulunmak isteyen vatandaşlar, bu şikayet başvurularını mektup, faks veya elektronik posta yoluyla iletebilirler. Vatandaş, Avrupa Ombudsmanı'nın internet sitesinden edineceği bir başvuru formuyla ve bahsedilen yollarla şikayetlerini Ombudsman'a iletebilmektedir (Avşar, 2007: 63).

Şikâyet başvurusunda kullanılacak dil ise Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin resmi dillerinden herhangi biri olabilmektedir. Ombudsman da şikâyete vereceği cevapta aynı dili kullanmaktadır. Avrupa Ombudsmanı'na başvuru süresin de bazı kısıtlamalar bulunmaktadır. Buna göre kişiler Avrupa Ombudsmanı'na, olayın meydana geldiği veya olayın öğrenildiği tarihten itibaren iki yıl içinde başvurusunu yapmak zorundadır. Bu süre zarfında yapılmayan veya iki yıl geçtikten sonra yapılan başvurular Ombudsman tarafından dikkate alınmamaktadır. Başvuru sahibi kişi, yapmış olduğu şikâyete konu olan kurum ve görevlilerin kimliklerini, olayın geçtiği yer ve zamanı açık bir şekilde Ombudsman'a bildirmelidir. Fakat kendi kimliğinin saklı kalmasını Ombudsman'dan isteme hakkı vardır (Abdioğlu, 2007: 87).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK ÇALIŞMALARI VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Ombudsmanlık kurumu, İsveç’te kurulduğu 1809 yılından itibaren birçok ülke tarafından benimsenmiş, farklı adlar ve özelliklerle de olsa uygulamaya konulmuştur.

Ülkemizde de kurumun kurulmasıyla ilgili uzun yıllardır süren çalışmalar bulunmaktadır. 1979 yılında hazırlanan “4. Beş Yıllık Kalkınma Planı”na kadar geçmişe götürülebilecek bu çalışmalar 1982 tarihli “Gerekçeli Anayasa Önerisi” ve sonrasında hazırlanan çeşitli rapor ve mevzuat çalışmalarıyla devam etmiştir. Son olarak 2010 Anayasa Değişikliği ve akabinde yapılan referandum ile kurum anayasal bir güvence kazanmış, 2012 yılında da kurumun kurulması, görevleri, yetkileri ve kurum personelinin özlük haklarını düzenleyen 6328 sayılı kanun TBMM tarafından kabul edilip Resmi Gazete’de yayınlanmasıyla yürürlüğe girmiştir.

"Ombudsman" kelimesi İsveç kökenli bir kelimedir (Sezen, 2001: 72). Birçok dünya uygulamasında, daha önceki bölümde de bahsedildiği gibi farklı isimler altında görev yapmaktadır. Ombudsman kurumu diğer ülkelerde olduğu gibi farklı bir isimle Türkiye’de de uygulanmaya başlamıştır.

Dünya uygulamalarında Ombudsman ifadesini karşılayabilecek birçok kelimenin (Yurttaş Sözcüsü, Halkın Avukatı, Kamu Savcısı) kullanıldığı görülmektedir. Cevdet Atay, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetim konusunda görev yapacak böyle bir kuruma isim aranırken ombudsman kelimesinin yerine "Kamutay" kelimesinin kullanılmasını önermekte idi (1999: 342).

Türkiye’de kurum hakkında tartışmaların başladığı ilk günden bugüne kadar geçen süre içerisinde de ombudsman kelimesi yerine "Kamu Denetçisi" teriminin kullanılması tercih edilmiştir. Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plan’larında da "Kamu Denetçisi" terimi kabul görmüş ve bu şekilde yazıya geçirilmiştir.

Devlet kademesinde, resmi belgelerde ve kalkınma planlarında genellikle "denetçi" terimi kullanılırken akademik alanda daha çok gerçek hali ile "Ombudsman" olarak kullanılmaktadır (Özden, 2010: 120).

Çalışmamızın bu bölümünde öncelikle Türkiye’de Ombudsman Kurumuna

benzetilen kurul ve komisyonların Ombudsman Kurumu ile benzerlikleri ve farklılıkları ele alınacak. Daha sonra Türkiye’de Ombudsman Kurumu kurulmasıyla ilgili yapılan çalışmalardan bahsedilecek, bu bağlamda hazırlanan çeşitli yasa tasarıları ve raporlarda kurumun oluşturulması çabaları incelenecektir. Son olarak da 2010 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun anayasal bir kurum haline gelmesini sağlayan değişiklikler ele alınacak ve 2012 yılında kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu irdelenecektir.

### **3.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NA BENZETİLEN KURUL VE KOMİSYONLAR**

#### **3.1.1. Devlet Denetleme Kurulu(DDK) ve Kamu Denetçiliği**

1982 Anayasasının 108. maddesinde yerini almadan önce, 1 Nisan 1981 tarihinde 2443 sayılı kanunla "İdarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak ve Cumhurbaşkanı’nın istemi üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanına giren kurum ve kuruluşlar üzerinde her türlü inceleme, araştırma ve denetim yapmak üzere" kurulmuş olan DDK, hazırlanan 1982 Anayasasında yerini almış ve Anayasal bir kurum haline gelmiştir.

DDK, Türkiye’de bazı kesimlerce Ombudsman benzeri bir kuruluş ve Türk Ombudsmanı olarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeyi destekleyen görüş de DDK’nın idarenin hukuka uygun davranmasını ve hizmetin gereklerine göre yerine getirilmesini denetlemek amacıyla kurulmuş olmasıdır (Mutta, 2005: 95). Oysa Ombudsmanlık ve DDK arasında benzerlikler ve farklılıklar ortaya konulacak olunursa DDK ile Ombudsman kurumunun benzerliğinin çok fazla olmadığı görülmektedir. Bu benzerlikler, her ikisinin de denetim alanına giren makamların belgelerini inceleme konusundaki yetkileri ve bir de raporları ilgili yerlere iletip bir yaptırım uygulamalarıyla ortaya çıkmaktadır (Kuruüzüm, 2008: 177). Bu iki benzerliğe rağmen DDK ile ombudsman kurumu arasında pek çok farklılıklar vardır. Bu farklılıkları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Ombudsman, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören



vatandaşların şikâyetlerini en kısa zamanda incelemek ve zarar gören kişinin hakkını korumak amacıyla hareket ederken, DDK yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli şekilde çalışmasının temini amacıyla faaliyet göstermektedir.

- Uluslararası Ombudsman Enstitüsü bir kurumun Ombudsman sayılabilmesi için o kurumun parlamentoya bağlı faaliyet göstermesi koşulunu aramaktadır. Diğer taraftan Ombudsman'ın en önemli özelliklerinden biri olan bağımsızlığın sağlanabilmesi için Ombudsman'a yönetsel ve mali özerklik tanınmalıdır. Fakat DDK, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı faaliyet göstermekte, üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve yönetsel açıdan da Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile ilişkilendirilmiş bir kuruldur.
- Ombudsman ve DDK arasındaki farklılardan bir tanesi de Ombudsmanın en belirgin özelliklerinden birisi olan 'harekete geçme' şeklindedir. Ombudsman bireylerin başvuruları ile veya resen harekete geçebilmekte iken DDK, sadece Cumhurbaşkanının talebi üzerine denetim ve inceleme yapabilmektedir.
- Ombudsman ve DDK arasındaki benzerliklerde bahsettiğimiz gibi her iki organ da inceleme ve denetimleri sonucunda bir rapor hazırlamaktadır. Hazırlanan raporlar arasındaki fark ise ombudsmanın, hazırladığı raporları Meclise sunmak, kendi inisiyatifi ile kamuoyuna ve basına bilgi vermek, yönetimi uyarmak, bazı ülkelerde disiplin ve ceza kovuşturması yapılmasını istemek, hatta bizzat kovuşturmaları yürütmek gibi yetkileri bulunmaktadır. Fakat DDK, hazırladığı raporu Cumhurbaşkanına sunmakta ve gereğinin yapılmasını isteme konusunda ise takdir yetkisini Cumhurbaşkanına bırakmaktadır (Kılavuz, Yılmaz ve İzci, 2003: 62).

Bu farklılıklar da incelendikten sonra söylenebilir ki, idarenin hukuka uygunluğunu sağlama, düzenli ve verimli çalışmasının gerçekleştirilmesi gibi verilerden hareket edildiğinde DDK'nın, merkezi idare içinde yer alan danışma ve yardımcı kurullardan birisi olduğu söylenebilir. Ancak DDK'ya Cumhurbaşkanından

başka kimsenin başvuramaması, kararlarının Cumhurbaşkanının iradesini yansıtmaması, örgütsel olarak Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği içinde yer alması dikkate alındığında ise bir idare makamını işgal etmediği, idare teşkilatı içinde yer almadığı, sadece Cumhurbaşkanı'na yetkilerini kullanmada yardımcı olan bir birim olduğu söylenebilir (Darendeli, 2012). Dolayısıyla DDK'nın Ombudsmanlık olarak değerlendirilemeyeceği açıktır.

### **3.1.2. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve Kamu Denetçiliği**

1987 yılında ülkemizin AB'ye tam üyelik başvurusu üzerine insan hakları konusu yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Devletin devamlı olarak insan hakları ihlallerine karıştığı iddiaları insan hakları alanında yapılan çalışmaları da gölgelemiştir. 1990'lı yıllarda insan hakları ihlallerinin ve insan hakları konusunda yapılan çalışmaların parlamento aracılığı ile denetlenmesi amacıyla TBMM bünyesinde bir komisyonun kurulmasına karar verilmiş (Eroğlu, 2006: 35) ve insan haklarının korunması konusunda, 1990 tarihli 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununun 1. maddesiyle TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) kurulmuştur.

3686 sayılı kanunun 4, 5 ve 6. maddelerinde komisyonun görevleri, yetkileri ve çalışma usulleri düzenlenmektedir. Kanunun 4.maddesine göre komisyonun görevlerinden birisi insan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek olarak belirlenmiştir. Ayrıca her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve yurtdışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir raporun hazırlanması komisyonun görevleri arasında sayılmıştır. 5.maddede ise komisyonun yetkileri düzenlenmiştir. Bu maddeye göre komisyonun yetkileri, görevlerinin gereği olarak Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almaktır. Komisyonun çalışma usullerinin ve inceleme sonuçlarıyla ilgili bildirimlerin düzenlendiği 6. ve 7. maddeye göre Komisyonun hazırladığı raporların TBMM Başkanlığına sunulması ile Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara Başbakanlıkça gönderilmesi kanun gereğidir. Komisyon gerekli görürse ilgililer

hakkında kovuşturma veya işlem yapılması sürecini de başlatabilmektedir. Komisyon, sadece TBMM Başkanlığınca havale olunan başvurular ile ilgili konuları incelemektedir. Komisyonun, başvuruların akıbeti konusunda başvuru sahiplerini en geç altmış günlük süre içerisinde bilgilendirmesi gerekmektedir.

Komisyonun, insan hakları açısından ülkemizdeki ve dünyadaki uygulamaları incelediğini, insan hakları ihlalleri üzerine gittiğini ve görevleri arasında uygulama ile insan hakları standartları, uluslararası antlaşmalar, Anayasa ve yasalar arasında uyum sağlamak üzere yasal düzenlemeler önermenin de bulunduğu düşünülürse; Ombudsman'ın bazı fonksiyonlarının bu Komisyonda toplanmış olduğu söylenebilir (Işıkay, 2012).

Kanun hükümleri incelendiğinde Komisyonun idarenin denetiminde sınırlılıkları olduğu görülmektedir. Öncelikle belirtilmesi gereken husus komisyonun harekete geçebilmesinin TBMM Başkanlığınca başvuruların kendisine iletilmesinden sonra olanaklı olduğudur. Ayrıca Komisyona yapılan başvuruların işleme konulabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenlenen temel hak ve özgürlüklerden birisinin ihlal edilmesi gerekmektedir. Belirtilen kapsama girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi komisyonun görev alanı dışında kalmaktadır. Sayma yoluyla belirlenen Komisyonun görev alanı ombudsmanın görev alanına nazaran daha dar olmaktadır. Ayrıca Komisyonun, vatandaşların yönetimle ilgili şikâyetlerinin çözümü için yönetimle diyaloga girmesi mümkün değildir. Komisyon sadece hak ihlallerini tespit etmekle yetinerek, gerekiyorsa ilgililer hakkında idari ve cezai yaptırım sürecinin başlatılmasını talep eder. Bütün bunlardan anlaşıldığı üzere yönetimin denetlenmesinde ombudsman ile karşılaştırıldığında Komisyonun işlevselliği sınırlı kalmaktadır (Şengül, 2007: 133).

### **3.1.3. TBMM Dilekçe Komisyonu ve Kamu Denetçiliği**

1982 Anayasasında dilekçe hakkı 74. maddede düzenlenmiştir. 2010 yılına kadar bu maddenin kenar başlığı “Dilekçe Hakkı” iken 5982 sayılı kanunun 8. maddesiyle “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” olarak değiştirilmiştir. Kamu Denetçiliği tez konumuzun esasını oluşturduğu için burada dilekçe hakkının ombudsmanlıkla olan benzerlikler ve farklılıklarına değinmekle

yetineceğiz. Bu maddeyle vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahip olmuşlardır.

Vatandaşların TBMM'ye yapacakları başvurular Meclis Dilekçe Komisyonunca değerlendirilmektedir. TBMM Dilekçe Komisyonu, bütün bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir.

Dilekçe hakkıyla ilgili mevzuatın da gösterdiği gibi Dilekçe Komisyonu'nun yönetim üzerindeki denetiminde şekilcilik ön plana çıkmaktadır. Komisyonun dilekçeyi işleme koyabilmesi için içtüzükte belirtilen şekil şartlarına uygun olması gerekmektedir (TBMM İçtüzüğü, 1973: m.116). Kendilerini yazıyla ifade etmekte zorlanan vatandaşların dilek ve şikâyetlerinde istemlerini açık bir şekilde ortaya koyamamaları durumunda dilekçelerinin işleme konulmaması ihtimal dâhilindedir. Ayrıca Komisyon, kendisine yapılan başvuruları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmekte, onların verdikleri yanıtlar ekseninde başvuru sahibine dilek ve şikâyetiyle ilgili geri dönmektedir. Bu süreçte dilek ve şikâyet konularının muhatabı olan kurum ve kuruluşun kendi görüşünü benimsetmesinde hâkim pozisyona sahip olduğu görülmektedir. Aynı şekilde kanuna göre TBMM Dilekçe Komisyonunun başvuru altmış günlük süre içerisinde sonuçlandırması istenmektedir. Oysaki uygulamaya bakıldığında komisyonun iş yükünün fazlalığı nedeniyle başvuruların sonuçlandırılmasının söz konusu süreyi aştığı görülmektedir. Dilekçenin konusu olan dilek ve şikâyetin hangi kurum ve kuruluşu ilgilendirdiğinin her zaman kesin olarak belirlenememesi de diğer bir sorun alanıdır. Başvuru konusunda sorumlu birimlerinin bulunması bazen uzun bir süreci gerektirebilmektedir (Şengül, 2007: 132). Ayrıca dilekçeler üzerinde yapılan incelemeler sonucunda varılan kararların, hükümeti veya yönetimi bağlayıcılığı da yoktur. Yönetim bu kararların hukuka uygunluğunu kabul etmemiş ise bunu uygulamayabilir (Günler, 2006: 90).

İlgili mevzuatta ve uygulamalarda ortaya çıkan bu hususlar Dilekçe Komisyonunun esasen vatandaşlardan gelen şikâyetleri yönetime ileten bir aracı işlevi üstlenmesidir. Vatandaşların dilek ve şikâyetleri konusunda vatandaş ile

yönetim arasında bilgi akışını sağlamakla yetinmekte ve yönetimden kaynaklanan mağduriyetlerin doğrudan çözümünde görevli olmamaktadır. Yönetimin verdiği cevapla bağlı kalan komisyon, bu cevabı ilgililere iletmekle yetinmektedir. Mevcut durumyla Komisyon, Ombudsman'ın işlevlerini yerine getirmekten uzaktır (Şengül, 2007: 132).

### **3.2. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR**

İsveç'te 1809 yılında ortaya çıkan Ombudsmanlık, özellikle 19. yüzyıldan beri çok büyük gelişme kaydetmiş, neredeyse Batı ülkelerinin tamamında uygulanır hale gelmiştir. Bu kurumun Türkiye'de tesis edilmesiyle ilgili ciddi anlamda ilk tartışmalar 1970'li yılların sonuna doğru başlamıştır. Ombudsman kurumunun idari yönetim yapımıza adapte edilerek ülkemizde uygulamayı amaçlayan çok fazla çalışma yapılmıştır (Köksal, 2007: 63).Çeşitli mevzuat çalışmalarında, yönetimin iyileştirilmesi amacıyla hazırlanan raporlarda, sivil toplum örgütlerinin konuyla ilgili çalışmalarında ve kalkınma planlarında bu çalışmaların izlerini görmek mümkündür. Bu çalışmaları özetle şu şekilde inceleyebiliriz.

#### **3.2.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Kamu Denetçiliği Kurumu**

Ombudsmanlık sistemi, bir mevzuat çalışması olarak ilk kez 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. 1982 Anayasası hazırlık çalışmalarında yeni anayasa içerisinde yer alması için Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne bağlı öğretim üyelerinin "Gerekçeli Anayasa Önerisi" adı altında hazırladığı ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını amaçlayan Kamu Denetçiliği Kurumu dikkat çekmektedir(Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Hukuk Fakültesi'nin öğretim üyeleri tarafından hazırlanmış olan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde Ombudsman "Kamu Denetçileri Kurulu" olarak şu şekilde tasarlanmıştır: "Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceler ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesini gözetir. Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; TBMM'nin, Danıştay'ın, Sayıştay'ın, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini beş yıllık bir

süre için Kamu Denetçisi olarak atar. Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na rapor verir. Bu raporlar Resmi Gazete'de yayınlanır. Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir". Anayasa Önerisini hazırlayanlara göre, "Demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikâyetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi son derece önemlidir. Vatandaş böylece devlet yönetimine doğrudan katılacak, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak, onu denetleyebilecektir. Yönetim ise vatandaş dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerinin giderebilecek yanlış yapmama ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır" (Gerekçeli Anayasa Önerisi, 1982: 139).

Milli Güvenlik Kurulu, akademisyenler tarafından hazırlanan bu öneriyi kabul etmemiştir. Bunun yerine Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışacak Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'nu kurmuştur (Saygın, 2008: 1049).

### **3.2.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporunda Kamu Denetçiliği Kurumu**

Türk Kamu Yönetim Sistemi'ni geliştirmek için 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından Prof. Dr. Nuri Tortop'un başkanlığını yaptığı Kamu Yönetimi Araştırması Projesi adıyla bir proje gerçekleştirilmiştir. Temel amacı; devlet yönetimi sistemimizi geliştirmek, yönetim ihtiyaçlarına daha fazla cevap verebilmek için yapılan eski tarihli çalışmaları incelemek, bu çalışmaların uygulama alanlarını tespit etmek ve kamu yönetimi sistemimizin nasıl daha iyi faaliyet gösterebileceği konusunda fikirler üretmek olan bu projede, oluşturulan kurulun genel düşüncesi bu çalışma sonucunda elde edilen bulguların yetkili kişiler ve makamlar tarafından dikkate alınarak kamu yönetimi sistemimizin daha etkin çalışmasına katkı sağlamasıydı (KAYA Raporu, 1991: 1).

Hazırlanan raporda "Denetleme" konusu raporun "Planlama" alt başlığında yer almıştır ve Türk Kamu Yönetimi'nin denetimde yaşadığı sorunlardan bahsedilmiştir. İdari yönetimde denetlemenin önemine değinen rapor, denetimde temel amacın, "örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamak" şeklinde belirtmekte ve denetimi yönetim sürecinin en önemli halkalarından birisi olarak görmektedir. Rapora göre etkili bir denetimin varlığı amaçlarda açıklık, amaçlara uygun olarak örgütlenme ve eylem planları ile uyumlu bir işleyiş özelliklerine sahip olmakla yönetime katkı sağlayabileceği savunulmaktadır.

Mevcut denetim birimleri ve çeşitli denetim kurullarının eksiklikleri hakkında eleştirilerde bulunan raporun "Öneriler" alt başlığı altında yer alan 7. maddede Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan bahsetmekte ve bu konu hakkındaki fikirlerini şu şekilde ifade etmektedir: "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulu'nun da bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir" (Kaya Raporu, 1991: 44).

### **3.2.3. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumu**

Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu kurulmasıyla ilgili yapılan çalışmalar içerisinde beş yıllık kalkınma planlarının da sayılması gerekmektedir zira bu planlar ülkemizin her konuda daha ileri bir seviyeye ulaşması için mevcut düzen içerisindeki aksaklıkları belirterek bu aksaklıkların giderilmesi için çözüm yolları önermektedir. Bir önceki kalkınma planlarında gerçekleştirilmesi hedeflenen çalışmaların ne durumda olduğuyla ilgili bilgilerden sonra hazırlanan yıllar için neler yapılacağı hakkında planlar ortaya koymaktadır.

Bu bağlamda çeşitli isimlerle de olsa Ombudsmanlık Kurumu kurulması gerektiğiyle ilgili tavsiyeler de kalkınma planlarında yerini almıştır. Kalkınma planlarında da ilk olarak 1979-1983 yılları için hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı içerisinde Üçüncü Kesim Sekizinci Bölümde "Kamu Hizmetleri" başlığı altındaki "Adalet Hizmetleri" alt başlığında "Uyuşmazlıkları mahkeme önüne

gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılacak bir “Devlet Avukatlığı Kurumu” oluşturulacak, kurum etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını öngören yöntem ve koşullara kavuşturulacaktır" şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir (4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979: 484). Burada yetkileri hakkında olması gerekenlerin belirtildiği Devlet Avukatlığı Kurumu Ombudsmanlık olarak anlaşılmaktadır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan sonra hazırlanan her planda Ombudsmanlık Kurumu'nun görev ve yetkilerini anımsatan veya doğrudan kurumun kurulması gerektiğiyle ilgili maddeler bulunmaktadır. 1985-1989 yılları için hazırlanan ve 1984 yılında TBMM'de kabul edilen Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise; "Her türlü vatandaşın temel hak ve hürriyetlerinde eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanma ve milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içerisinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığının bu yönde geliştirme hak ve yetkisine sahip olduğunu", "Özellikle vatandaş ile doğrudan teması gerektiren görev ve hizmetlerde idare halk ilişkisinin ahenkli bir şekilde yürütülmesine önem verilecektir" ifadeleri yer almıştır (5. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1984: 188-204).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına bakıldığında ise; "Yargı sisteminin hızlı, nitelikli ve adil sonuç almaya elverişli bir düzene kavuşturulması sağlanacaktır" şeklindeki ifadeler, her ne kadar ombudsmanlığın yargı sistemi içinde yer almıyor olsa da, adaletin sağlanması için Ombudsman'lığa atıfta bulunduğu düşünülmektedir. Böylece, Ombudsman'lığın kurulması yolundaki düşüncelerin ilk adımları atılmış olmasına rağmen, 1978'den 1994'e kadar olan sürede konuya yaklaşım, beyin jimnastiği yapma şeklinde olmuş, resmi bir sonuç olmamıştır (Köksal, 2007: 65).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında geçen “Devlet Avukatlığı Kurumu” ibaresinden sonra Ombudsmanlıkla ilgili en net ifade “Kamu Denetçiliği Kurumu” adıyla Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yerini bulmuştur. 1996-2000 yılları için hazırlanan bu planın “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi Ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı ve “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” alt başlığı altında; "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan



ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın Őikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de kurulması sağlanacaktır" ifadelerine yer verilerek Ombudsman'lığın kurulmasını izlenecek politikalar arasında saymıŐtır (7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 119).

Sekizinci Beş Yıl Kalkınma Planının "Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler" başında Ombudsman'lığın "Kamu Denetçiliği" adıyla kurulması için net bir ifade kullanılmıŐ, Buna göre: "Kamu yönetimi vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir Şekilde çözümlü amacıyla, halkın Őikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasına önem verilecektir" Şeklinde belirtilmiştir (8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000: 193).

#### **3.2.4. Türkiye Sanayici ve İŞadamları Derneği (TÜSİAD) Ombudsman Raporu**

Ombudsmanlık, Türkiye'de yaygın kullanılan ismiyle kamu denetçiliği, konusunda yapılan öneriler, sadece kamu kuruluşlarının yaptığı çalıŐmalarla sınırlı kalmamış, sivil toplum kuruluşları da bu konuda çalışmalarda bulunmuŐtur. Nitekim bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İŞadamları Derneği'nin (TÜSİAD) 1997 yılında yayınladığı bir raporda, "devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı" için, "büroların sert ve robotik davranıŐlarından bunalmıŐ bireylerin kendilerini güler yüzle karŐılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaç" olarak görölmüŐ ve İskandinav ülkelerinde görölen Ombudsman benzeri bir büronun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye'de faaliyete geçirilmesinin, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayıŐlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir (Abdioğlu, 2007: 90).

Ayrıca yine TÜSİAD'ın 1997 yılında yayımlanan raporu da kamuoyunda ve hükümet çevrelerinde büyük yankılar uyandırmıŐtır. Raporda, Ombudsman'ın genel özelliklerine ve dünyada belli baŐlı ülkelerdeki ombudsman uygulamalarına değinilmiŐtir. Ayrıca, Türkiye'de idarenin eylem ve işlemleri üzerinde mevcut denetim mekanizmalarının bireylerin hak ve özgürlüklerini korumada yetersiz

kalması nedeniyle; idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, süratli, masrafsız, resen araştırma yetkisine sahip bir denetim mekanizması olan Ombudsman kurumunun kurulmasının demokrasimiz için bir ihtiyaç olduğu belirtilmektedir (Mutta, 2005: 97).

### **3.2.5. Hukuki Çalışmalarda Kamu Denetçiliği Kurumu**

Kurulduğu günden itibaren birçok ülke tarafından anayasal veya yasal bir statü kazandırılıp uygulamaya konulan Ombudsman Kurumu, ülkemizde de uzun yıllardır kurulması amacıyla tartışmalara yer verilmiş, yukarıda da belirtildiği üzere kurumun kurulmasıyla ilgili birçok çalışma yapılmıştır.

Ülkemizde hukuki olarak kurumun kurulmasıyla ilgili ilk ciddi adım, 57. Hükümet döneminde atılmıştır. Kurumun oluşumuna yönelik 13/10/2000 tarih ve 4842 sayılı bir kanun tasarısı hazırlanıp TBMM Başkanlığına sunulmuş olmasına ve ilgili komisyonlarca incelenmesine rağmen tasarı meclis gündemine gelememiş ve kadük olmuştur.

Kadük kalan bu tasarıdan sonra yapılan bir çalışma da 2004 yılında, 59. Hükümet döneminde kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"dur. Bu kanunda ise yerel düzeyde Ombudsman kurumunun oluşumu öngörülmüştür.

14/07/2004 tarih ve 5227 sayılı Kanunun kamu yönetiminde denetim başlığını taşıyan üçüncü kısımdaki 42. maddesi yerel Ombudsman kurumunu düzenlemiştir. Buna göre her ilde il genel meclisi tarafından bir mahalli idare halk denetçisi seçilecektir. Mahalli idare halk denetçisi yerel yönetimlerin ve bunlara bağlı kuruluşların işlem ve eylemlerinden menfaatleri ihlal olan gerçek ve tüzel kişilerin şikâyetlerinin çözümüne yardımcı olmakla görevlidirler. Halk denetçisinin şikâyete ilişkin kararları bağlayıcı değildir. Kanuna göre tavsiye niteliğinde olan halk denetçisinin kararını ilgili yerel yönetim birimi uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmekle yükümlü tutulmuştur. Yerel yönetimler düzeyinde yapılan bu kanun da Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye tekrar görüşülmek üzere iade edilmiş, dolayısıyla uygulamaya geçirilememiştir.

### 3.2.5.1. 5521 ve 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla ülkemizde kamuoyu gündemine 59. hükümet döneminde 15/06/2006 tarih ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile tekrar gelmiştir. 5521 sayılı Yasa mecliste kabul edilerek Cumhurbaşkanı'na gönderilmiş, Cumhurbaşkanı da 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, TBMM Başkanlığına iade etmiştir.

Cumhurbaşkanı tekrar görüşülmesi için geri gönderdiği kanunun yukarıda sayılan maddelerini kanunda geçtiği şekliyle belirtmiş ve ardından şu ifadeler yer vermiştir: “Anayasal sistem, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını inceleyip, araştıran bir kurum oluşturulmasına olur vermemektedir.”

“Öte yandan, yasamanın yürütmeyi denetlemesi, yalnız siyasal denetimi kapsamakta ve denetim yolları Anayasa'nın "Yasama" bölümünün 98-100. maddelerinde düzenlenmektedir. Bunun dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa'ya göre olanaklı değildir.”

“Ayrıca, Anayasa'nın 87. maddesinde, idarenin eylem ve işlemlerinin incelenip araştırılması Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri arasında sayılmamıştır. Üstelik Anayasa'nın "Yargı" bölümünde bulunan 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine bağlı tutulmuştur. İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetim dışında incelenip araştırılması, ancak yürütmenin kendi içinde oluşturacağı denetim kurum ya da birimleriyle olanaklıdır.”

“Yapılan açıklamalar karşısında, bugünkü anayasal sistemin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına olanak vermediği sonucuna ulaşılmaktadır.”

“Anayasa incelendiğinde, Merkezi yönetim ve yerinden yönetim örgütlerinden oluşan idarenin yürütme erki içinde, onun siyasal olmayan, kamu görevinin yürütülmesi için örgütlenen bölümünü oluşturduğu görülmektedir. Dolayısıyla, yasama ve yargı erklerinin işlem, eylem ve etkinlikleri, hem idare kapsamında

olmadığından, hem de anayasal sistem izin vermediğinden Kurum'un görev kapsamına girmemektedir.”

Ayrıca, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'nın sorumluluk ve Sorumsuzluk hallerini belirten 105.maddesi, İdarenin her türlü işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirten 125.maddesi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kurulup görev yapmalarını hüküm altına alan 159. maddesi, yasa ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev kapsamına alınması anayasal kuralların özüne ters düşmektedir. Cumhurbaşkanı'nın anayasal konumu, Devlet'in ve yürütmenin başı sıfatı, işlem, emir ve kararlarının Yasa kapsamına alınmasına engel oluşturmaktadır. Anayasal düzen ve kurallar nedeniyle yasa kapsamına alınamayacak konuların, yasa kapsamındaymış izlenimi verilip istisna olarak düzenlenmesi, hukuk devleti ilkesinin önemli konularından olan yasa yapma tekniği ile bağdaşmamakta, dolayısıyla Anayasa'nın 2. maddesine aykırı düşmektedir.

“Yasa'nın 11 ve geçici 1. maddelerinde, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca seçilmesi öngörülmüş; 15. maddesinde de, Başdenetçi ve denetçilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca görevden alınabileceği belirtilmiştir.”

“Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri 87. maddede tek tek sayılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu görev ve yetkilerin dışına çıkması olanaklı görülmemektedir.”

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, veto ettiği yasanın gerekçesinde, Başdenetçi ve denetçilerin, TBMM Genel Kurulu'nda ant içerek göreve başlayacaklarının belirtildiği ancak; seçimleri TBMM'ce yapılması Anayasa'ya uygun düşmeyen Başdenetçi ve denetçilerin, TBMM Genel Kurulu yerine işin önemine uygun bir başka kurul önünde yemin etmelerinin daha uygun olacağına da değinmiştir (www.tccb.gov.tr, 2012).

Cumhurbaşkanının yasayı geri göndermesinin ardından “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” TBMM tarafından aynı şekilde kabul edilerek 5548 sayılı kanun olarak Cumhurbaşkanlığı'na tekrar gönderilmiştir. Meclisin aynen kabul ettiği bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmak zorunda olduğundan dolayı 5548

sayılı kanun olarak kabul edilmiş, 13/10/2006 Tarih ve 26318 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 5548 sayılı yasa ile mecliste tekrar kabul edilip Cumhurbaşkanlığına gönderilince, Cumhurbaşkanı'nca onaylanmış ve Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının ve 123 Milletvekilinin Anayasa Mahkemesine iptal ve yürütmeyi durdurma başvurusu üzerine, Anayasa Mahkemesi 27/10/2006 tarihinde, kanunun geçici 1. maddesi hakkında yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Yasanın iptal istemi ise iki yıl sonra sonuçlandırılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, 25/12/2008 günlü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararlar, 28.9.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun tümünü oybirliği ile iptal etmiştir. Gerekçeli iptal kararı, 4 Nisan 2009 tarih ve 27190 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesi ise Cumhurbaşkanı tarafından kanunun geri gönderilme gerekçeleriyle yakınlık göstermektedir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı özetle;

"İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür.

Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir. Kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması,

idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz.

Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır.”

“5548 sayılı Yasa'nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa'nın diğer maddelerinde de bu bağlılığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır.

Öte yandan, Yasa'nın bir bütün olarak incelenmesinden, Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne görevler verildiği ve Yasa'nın bu konulara ilişkin hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince yürütülmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri açıkça belirtilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir.

Açıklanan nedenlerle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir” şeklinde ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanının geri gönderme ve Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinden de anlaşılacağı üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'de kurulabilmesi için Anayasal bir dayanağa sahip olması gerekmektedir. Bu amaçla Kamu Denetçiliği Kurumu'nu anayasal temellere oturtma çalışmaları başlamış ve 2010 yılında 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde

Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la kurum Anayasal bir statü kazanmıştır.

### **3.2.5.2. 5982 Sayılı Kanun ve 12 Eylül 2010 Halkoylaması**

1982 Anayasasının hazırlık sürecinden bugüne Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasıyla ilgili tavsiyeler ve yapılan hukuki çalışmalar, daha önceki başlıklarda anlatıldığı üzere hep bir engelle karşılaşmış, kurum anayasal temelleri olmadığı gerekçesiyle ülkemizde hayata geçirilememiştir.

Bu engelleri ortadan kaldırmak, Kamu Denetçiliği Kurumu’nu Anayasal güvence altına almak ve 1982 Anayasası’nda bazı değişiklikler yapmak amacıyla 60. Hükümet döneminde bir kanun hazırlanmıştır. Çalışmamızın konu bütünlüğünün bozulmaması amacıyla bu kanunda Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olan kısma yer verilecektir.

07/05/2010 Tarih ve 5982 sayılı bu kanun toplamda 26 maddeden oluşmaktadır. Kanunun genel gerekçesinde yüzyıldan fazla anayasa geleneği olan ülkemizde halkın katılımı ve demokratik yöntemlerle Anayasa yapılamamış olması büyük bir eksiklik olarak görülmüş, yeni anayasa çalışmalarının da bazı engellerden dolayı yapılamamasından bahsedilmiştir.

Kanunda amaçlanan değişiklikler içerisinde yer alan, vatandaşın bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkının sağlanması amacıyla düzenlemelere gidilmiş, 26 maddelik 5982 sayılı kanunun 8. maddesiyle Anayasa’nın 74. maddesinin değiştirilmesi öngörülmüştür.

5982 sayılı kanunun teklifinde 8. maddenin gerekçesinde şu ifadeler yer verilmiştir:

*“Bireylerin, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen iş ve işlemlerle ilgili olarak bilgi edinebilmesi, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması bakımından büyük öneme sahiptir. Bilgi edinme hakkı, bu konuda çıkartılan özel bir Kanunla düzenlenmiş bulunmasına rağmen, Anayasada bu hakkı doğrudan düzenleyen açık bir hüküm yer almamaktadır. Günümüz toplumunda büyük önemi haiz olan bu hakkın garanti altına alınmasının ileri bir adım olacağı düşünüldüğünden, maddede yapılan değişiklikle bilgi edinme hakkı, Anayasada açıkça düzenlenmektedir.*

*Öte yandan, maddeyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması öngörülmektedir.*

*Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetlerini incelemekle görevlendirilmektedir. Pek çok Avrupa ülkelerinde işletilen bu müessesenin, idarenin işleyişi konusunda standartlar oluşturacağı, ilkeler belirleyeceği ve önemli katkılar sunacağı düşünülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulup faaliyete geçirilmesi, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının da bir gereğidir. Bu kapsamda, idarenin işleyişi ile ilgili olarak, bireylere, kamu denetçisine başvurma hakkı getirilmektedir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulması öngörülen Kamu Denetçiliği Kurumunda görev yapacak Kamu Başdenetçisinin seçimine ilişkin anayasal esaslar düzenlenmektedir. Bunların yanında, Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin diğer hususların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmaktadır.*

*Bilindiği gibi konuyla ilgili Kanun daha önce yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, anayasal dayanağının bulunmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Sorun, Anayasa normu düzeyinde ve kurulu iktidarı bağlar şekilde çözüme kavuşturulmaktadır.”*

Bu değişiklikle Anayasanın 74.maddesinin “VII. Dilekçe Hakkı” olan kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” olarak değiştirilmiş, maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmış, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilere bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru hakkı sağlanmıştır. TBMM’ye bağlı olarak, idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri inceleyecek olan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması öngörülmüş; Başdenetçinin görev süresi ve seçilmesiyle ilgili şartlar belirlenmiştir.

5982 sayılı kanunun 8.maddesinin son fıkrasında ise kurumun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla



düzenleneceği hükme bağlanmıştır.<sup>3</sup>

Son haliyle Anayasanın 74. maddesi şu şekildedir:

*“VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı **Madde 74 - Vatandaşlar (Ek ibare:3/10/2001-4709/26 md.)** ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.*

*Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.*

**(Mülga üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.)**

*(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.*

*(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.*

*(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.*

*(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi,*

*Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”*

<sup>3</sup>Kanunun tümü üzerinde yapılan oylamada 5982 sayılı kanun TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilmiş, aynı gün Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanının da onaylamasının ardından 07/05/2010 Tarih ve 5982 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 13/05/2010 tarih ve 27580 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.07/05/2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bazı maddelerinde yapılan değişikliklerin 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca 12/09/2010 Pazar günü yapılan halkoylaması sonucu, ülke geneli geçerli oyların %42,12’si hayır, %57,88’i evet şeklinde çıkmış ve 5982 sayılı kanun Türk Milleti tarafından da kabul edilmiştir. Yüksek Seçim Kurulu’nun halkoylaması sonuçlarını 23 Eylül 2010 tarih ve 27708 sayılı Resmi Gazete’de yayımlamasıyla da kanun yürürlüğe girmiştir.

Kamu denetçiliği Kurumu'nun ülkemizde hayata geçirilmesi önündeki en büyük engellerden biri olan kurumun anayasal dayanağa sahip olmaması, yapılan bu değişiklikle ortadan kalkmış ve Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasal kurumlarımız arasında yerini almıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal dayanağının oluşturulmasının ardından kurumun kanununun yapılması çalışmaları hız kazanmış, bu amaçla 05/01/2011 tarihinde bir kanun tasarısı hazırlanmış olmasına rağmen TBMM Genel Kurulunda görüşülememiş yani kadük kalmıştır. Son olarak 17/05/2012 tarihinde hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, Meclis Başkanlığı'na gönderilmiş, esas komisyon olarak Anayasa Komisyonu ve tali komisyon olarak Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda görüşülmüştür. Komisyon raporlarının hazırlanmasının ardından Meclis Genel Kurulunda da görüşülerek 14/06/2012 Tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak kabul edilmiş, 29/06/2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

### **3.3. 6328 SAYILI KANUN VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU**

Kamu yönetiminin, dünyada ve ülkemizde meydana gelen değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı her geçen gün artmaktadır. Buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikayetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk haline gelmiştir.

Yedinci ve sekizinci kalkınma planlarında “kamu hizmetlerinde etkinliği artırılması” çerçevesinde yönetim-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulması amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması ve kurumla ilgili gerekli altyapı çalışmalarının yapılmasına önem verileceğinden bahsedilmektedir.

Osmanlı Devleti'nde buna benzer kurumların olduğunu, günümüzde ise Fransa, İngiltere, İtalya gibi yüzü aşkın devlette ombudsman veya başkaca isimlerle bu kurumun faaliyet göstermekte olduğu, ülkemizde de vatandaşın idareyle ilgili şikayetlerine etkin ve hızlı çözümler getirecek bir kuruma ihtiyaç duyulduğu hazırlanan kanun tasarısının genel gerekçesinde ifade edilmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıyla ilgili ülkemizde daha önce yapılan çalışmalar ve karşılaşılan engellerle ilgili açıklamaların da bulunduğu genel gerekçede, çalışmamızın daha önceki bölümlerinde ayrıntılı olarak işlenen 5548 sayılı kanunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçeleri de göz önünde bulundurularak bu kanunun hazırlandığı dile getirilmektedir.

Kurumun anayasal güvencesinin olmadığı eleştirilerinin de 5982 sayılı kanunun 8. maddesiyle ortadan kalktığı ve Anayasanın 74. maddesinde hükme bağlandığı şekliyle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurularak çalışmalarına başlaması amacıyla bu kanunun hazırlandığı açıkça belirtilmiştir. Hazırlanan bu kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş; başdenetçi, denetçiler, uzmanlar, uzman yardımcıları ve diğer personelin görev yapacağı hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede hazırlanan kanunla başdenetçi ve denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterildiği, böylece idarenin mümkün olduğu kadar kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması ve idari yargının yükünün azaltılmasının hedeflendiği belirtilmiştir.

Toplamda otuz yedi maddeden oluşan kanunda bir de geçici madde bulunmaktadır. Beş bölümde gruplandırılan kanunun amaç, kapsam ve tanımların bulunduğu genel hükümler ilk bölümde; kuruluş, görev ve çalışma ilkelerinin bulunduğu hükümler ikinci bölümde, kuruma başvuru ve yapılacak işlemler üçüncü bölümde, kurum personeline ilişkin hükümler dördüncü bölümde yer almaktadır. Son bölümde ise çeşitli hükümler başlığı altında kurumun bütçesi, yasaklar, kovuşturma ve soruşturma usulü, emeklilik, kadrolar, yürürlük ve yürütme gibi çeşitli hükümler bulunmaktadır.

Çalışmamızın bu bölümünde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yukarıda belirtilen bölümler halinde gruplandırılarak incelenecektir. Ayrıca kanun tasarisinin hazırlanıp Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesine kadar olan süreçte, komisyonlarda ve Meclis Genel Kurulu'nda yapılan tartışmalara ve değişiklik önerilerine de yer verilecektir.

### 3.3.1. Genel Hükümler

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun birinci bölümü "Genel Hükümler" başlığı altında üç maddeden oluşmaktadır. Bu maddeler kanunun amacını, kapsamını ve kanunda geçen bazı terimlerin tanımlarını belirtmektedir.

Kanunun ilk maddesi Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun amacını ortaya koymaktadır. Bu amaç;

*"Madde 1: 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."*

Şeklinde ifade edilmiştir.

Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nca TBMM Başkanlığı'na sunulan tasarıda "kamu hizmetlerinin işleyişinde" ifadesi yerine "kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasına yönelik" ifadesi kullanılmıştır. Anayasa Komisyonunda "kalite" kelimesinin düzenlenen alana hitap etmediği, ticari ve göreceli olduğu gerekçesiyle değiştirilerek kanun maddesinde geçtiği şekliyle kabul edilmesine karar verilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 35). Ayrıca kanunun amacını düzenleyen bu maddede geçen "insan haklarına dayalı" ibaresi yerine "uluslararası belgeler ve Anayasada yer alan insan haklarına dayalı" şeklinde değiştirilmesi gerektiği, uygulama açısından bu düzenlemenin kolaylık sağlayacağı ifade edilmiştir. Muhalefet partisi komisyon üyesi de "kalitenin artırılmasına yönelik" ifadesinin kanun diline uygun olmaması nedeniyle "kamu hizmetlerinin etkin, süratli ve verimli olarak yerine getirilmesine yönelik" ifadesinin kullanılmasını önermiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 17).

Tasarı üzerinde Meclis Genel Kurulunda yapılan görüşmeler sırasında da kanunun amacını düzenleyen bu madde üzerinde değişiklik önerileri olmuştur. Bu önerilerden biri de kanunda geçen "bulunmak" sözcüğünden sonra gelmek üzere "elde ettiği sonuçları yayınlamak" ibaresinin eklenmesidir. Diğer önerilerde olduğu gibi bu öneri de komisyon ve hükümet tarafından kabul edilmemiş, kanunun amacını

düzenleyen 1'inci madde Anayasa Komisyonu tarafından yapılan değişiklikle, kanunda geçtiği şekliyle kabul edilmiştir.

Genel Hükümler başlığı altında bulunan 2'inci ve 3'üncü maddelerde kapsam ve tanımlar yer almaktadır. Kanunun 2'inci maddesinde kapsam;

*“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.”*

Şeklinde belirtilmiş, 3'üncü maddede ise *“Başdenetçi, Başdenetçilik, Başkanlık, Denetçi, Genel Kurul, İdare, Komisyon ve Kurum”* terimlerinin tanımları yapılmıştır. Burada geçen *“Komisyon”*, Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu belirtmekte ve oluşturulan Karma Komisyonun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Katibi; Dilekçe Komisyonunun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Katibi olduğu belirtilmiştir.

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

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun ikinci bölümü, *“Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri”* başlığı altında on üç maddede düzenlenmiştir. Bu bölümde; Kurumun kuruluşuna ilişkin teşkilatlanma esasları, Kurumun görevi, Başdenetçi ve Denetçilerin görevleri, Kurumun çalışma ilkeleri, Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri, Başdenetçi veya Denetçi seçileceklerde aranacak nitelikler, Başdenetçi ve Denetçilerin adaylık ve seçiminde uygulanacak hükümler düzenlenmektedir. Ayrıca Başdenetçi ve Denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlıklarıyla ilgili hükümlerle, görev süreleri, görevden alınmaları, görevin hangi şartlarda sonra ereceği ve sosyal ve mali hakları da bu bölümde düzenlenmiştir.

Kanunun 4'üncü maddesi, Kurumun kuruluşuna ilişkin teşkilatlanma esaslarını belirlemektedir. Bu maddeye göre, Tarafsızlığı, bağımsızlığı, emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisinin bulunması gibi yerine getireceği görevler ve bu görevler dolayısıyla tanınan yetkiler dikkate alınarak TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Başdenetçilik ve Genel

Sekreterlikten oluşan kurum, gelen iş yoğunluğuna veya işin özelliğine göre uygun gördüğü yerlerde büro açabilecektir. Kurum bünyesinde bir Başdenetçi, beş Denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m.4).

Bu maddede yer alan “Kurumun gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmesi”ne yönelik düzenlemenin gereksiz teşkilat kurmaya neden olacağı, valilik ve kaymakamlıklar aracılığıyla doğacak ihtiyacın giderilebileceği komisyon görüşmelerinde dile getirilmiş fakat bu görüş kabul görmemiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 35).

### **3.3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görevleri**

Kurumla ilgili tartışmaların yoğunluk kazandığı maddelerden birisi Kurumun görevlerini düzenleyen 5’inci maddedir. Bu maddede Kurumun görevleri şu şekilde düzenlenmiştir;

*“Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”*

Komisyon görüşmelerinde, Kurumun kendisine yapılan başvuru neticesinde harekete geçebileceği belirtilmiş, resen harekete geçebilmesine yönelik bir düzenlemenin olmadığına dikkat çekilmiştir. Kimi ülkelerde resen harekete geçme yetkisi bulunan kamu denetçisinin kimi ülkelerde de sadece şikayet üzerine harekete geçtiğinin de belirtildiği komisyonda, Kamu Denetçisinin resen harekete geçme yetkisine sahip olması gerektiği noktasında görüş birliğine varılmış ve “şikayet üzerine” ibaresinden sonra “veya re’sen” ibaresinin eklenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca komisyonun muhalefet partisi üyesince 5’inci madde görüşmeleri sırasında, idare tarafından kurumun önerilerinin yerine getirilmemesi durumunda Kamu Denetçisine idari dava yoluna başvurma yetkisinin tanınması, bir nevi kamu avukatlığı oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Diğer üyeler ise Kamu Denetçisinin görevinin idareye önerilerde bulunmakla sınırlı olduğunu özellikle yargısal alana girilmemesi gerektiğini belirtmişlerdir(276 Sıra Sayılı Komisyon

Raporu, 2012: 14-17). Sonuç olarak, birçok ülkede kurumun re'sen harekete geçme yetkisi varken, komisyon görüşmelerinde üzerinde görüş birliğine varılmış olmasına rağmen, Türkiye'de Kamu Denetçisine bu yetki verilmemiştir.

*Maddenin ikinci fıkrasında ise Kurumun görevleriyle ilgili kısıtlamalar ortaya konmuştur. Bu kısıtlamalar; “Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri”dir ve Kurumun görev alanı dışında sayılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m.5).*

Kurumun görev kısıtlamaları en çok tartışılan konulardandır. Özellikle “Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri” nin muğlak bir ifade olduğu, nerede başlayıp nerede bittiğinin somutlaştırılmadığı Komisyon görüşmelerinde dile getirilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyonu Raporu, 2012: 36). Bu konuyla ilgili olarak Komisyonda Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı yetkililerinin görüşleri alınmış, “sırf askeri nitelikteki faaliyetler” den anlaşılması gerekenin; askeriye'nin işleyişinden kaynaklanan, atış, manevra, tatbikat, eğitim, nöbet gibi disiplini tesis etmede yararlanan ve diğer idari kurumlarda benzerlerinin olmadığı faaliyetler olarak tanımlamışlardır. Ayrıca yetkililer, idari yargıda yaşanan sıkıntıların askeri yargı için söz konusu olmadığını, hem işlem hem eylemden kaynaklı şikayetlerin askeri yargıda kısa sürede sonuçlandığını ifade etmişlerdir.

Muhalefet partisi Komisyon üyesi de 5'inci maddenin ikinci fıkrasının “ç” bendinin yani askeri faaliyetlerle ilgili olan bendin metinden çıkarılarak emir-komuta zincirinden bağımsız, kötü muamele ve çalışma koşullarının Kamu Denetçisinin incelemesine açılmasını, böylelikle mağduriyetlerin giderilmesi ve insan hakları ihlallerinin tekrarının önlenmesini önermiş ancak bu öneri kabul edilmemiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 18).

Komisyonlarda kabul edilmeyen öneriler Genel Kurul görüşmelerinde değişiklik önerisi olarak tekrar gündeme gelmiş, maddenin “ç” bendinin kaldırılması ve resen harekete geçme yetkisinin verilmesi önerilmiş fakat kabul edilmemiştir.

Muhalefet partisinin bu hususla ilgili önerilerinden bir tanesi de çeşitli alanlarda ihtisaslaşmış bir Kamu Denetçiliği sisteminin getirilmesidir. Askeri uygulamaları

bilen ve bu alanda uzmanlaşmış bir Denetçi olduğunda TSK'nın emir- komuta zincirinden bağımsız bir denetim mekanizması oluşacak ve bu uzman denetçi TBMM adına personelin karşılaştığı insan hakları ihlallerini, çalışma koşullarını ve kötü muameleyle ilgili şikayetleri inceleyip mağduriyetlerin giderilmesini ve hak ihlallerinin tekrarlanmasını önleyerek TSK'ya halk nezdinde daha fazla güven duyulmasının bu yolla sağlanacağını savunmuşlardır (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 42).

Kurumun görev alanı dışında bırakılan hususlardan tartışma konusu olan bir diğeri ise Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirlerdir. Halkın seçtiği Cumhurbaşkanının, halkın siyasi denetimine tabi olacağı gibi hukuki denetime de tabi olması, bunun sonucu olarak tek başına yaptığı işlemlerin Kurumun denetimine açılması gerektiği Anayasa Komisyonunda dile getirilmiş fakat bu istisnanın Anayasadan kaynaklandığı gerekçesiyle öneri kabul edilmemiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 36).

### **3.3.2.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Çalışma İlkeleri**

Kurumun görevlerinin ve görev alanı dışında kalan hususların belirlendiği 5'inci maddeden sonra 6'ncı maddede Başdenetçiliğin, Başdenetçi ve Denetçilerden oluşacağı belirtilmekte ve Kurumun Başdenetçi tarafından yönetileceği ve temsil edileceği hükme bağlanmaktadır.

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri Kanunun 7'nci maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre Başdenetçinin görevleri; Kuruma gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri ve yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak, yokluğunda kendisine vekalet edecek denetçiyi belirlemek, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek, Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak ve Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Denetçiler ise Başdenetçi'ye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yerine getirmekle görevlendirilmişlerdir (Kamu Denetçiliği Kurumu



Kanunu, 2012: m.7).

05/01/2011 tarihinde hazırlanan ve kadük kalan tasarıda “kurul halinde” çalışma ve karar alma usulüne mevcut tasarıda yer verilmemiş olması, Kurumun; Kamu Denetçisinin kişiliği, yetkinliği, tecrübesi ve itibarına dayalı biçimde ve hukuka, hakkaniyete göre tutum belirlemesi üzerine bina edilmiş olması itibariyle olumlu bir husus olduğu ifade edilmiştir. Buna rağmen bir tek kişiye idarenin işleyişini denetlemekle ilgili tüm yetkiyi vermenin yanlış olacağı, Başdenetçinin çalışmasının bireysel tanzim edilmesi nedeniyle çatışma doğuracağı, kadük kalan tasarıda olduğu gibi kurul halinde çalışmasının daha objektif sonuçlar vereceği aksi halde kurumun çare değil çaresizlik üreteceği Anayasa Komisyonunda bulunan bazı üyeler tarafından ifade edilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 36).

Genel Kurul görüşmelerinde “kurul halinde” çalışma konusu gündeme gelmiş ve muhalefet partisi tarafından değişiklik önerisi sunulmuştur. Öneri gerekçesinde Kurumun her işinin tek yetkilinin Başdenetçinin olması dikta yönetim biçimlerinin başvurduğu, demokratik yönetimlerin terk ettiği bir hastalık olarak belirtilmiş, tek bir kişinin kanunla verilen bütün görevleri yerine getirebilmesi için insan üstü bir güce sahip olması gerektiği ve bunun imkansız olması nedeniyle, Kurumun amacına uygun çalışabilmesi, Başdenetçinin subjektif hatalarından arındırılabilmesi ve kolektif iradenin tek kişi iradesinden daha doğru ve objektif karar alabileceği gerekçesiyle kurul halinde çalışması gerektiği belirtilmiştir (24. Dönem 2. Yasama Yılı Meclis Tutanakları, 2012).

Başdenetçi ve denetçilerin görevlerinin belirlendiği 7’nci maddenin ilk fıkrasının “f” bendi, Kanunun tasarı metninde “denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek” şeklinde iken Genel Kurul görüşmelerinde iktidar partisi milletvekillerce “*Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere*” ibaresinin eklenmesi teklif edilmiş ve bu eklemeye söz konusu maddenin “f” bendi “*Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek*” şeklinde kabul edilmiştir. Bu değişiklik uzmanlık alanlarına ayrılmış Kamu Denetçiliği görüşünü savunan muhalefet partisi tarafından olumlu karşılanmışsa da kanunda geçen “birisi” ibaresinin “*en az birisi*” şeklinde olması gerektiği savunulmuştur (24. Dönem 2. Yasama Yılı Meclis Tutanakları, 2012).

Başdenetçi ve Denetçilerin çalışma ilkelerinin düzenlendiği 8'inci maddede Başdenetçi'nin, Denetçiler arasında işbirliğini sağlayacağı ve Denetçilerin uyumlu çalışmalarını gözeteceği; Denetçilerin de Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışacakları ve bu çalışma sonucunda önerilerini Başdenetçi'ye sunacakları ifade edilmiştir. Ayrıca Kurumun, faaliyetlerinde iletişim araçlarının ve elektronik ortamın da kullanılmasının gözetileceği belirtilmiştir.

8'inci madde üzerinde de muhalefet partisi milletvekilleri bir önerge vermiş, bu önergeyle "kurul halinde çalışma" esaslarının benimsenmesini ve kanuna işlenmesini teklif etmişlerdir fakat daha önce bu konuyla ilgili yapılan değişiklik önerilerinde olduğu gibi bu öneri de kabul görmemiştir.

Kurumun Genel Sekreterliğinin oluşumu ve görevleri kanunun 9'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede Kurumun idari ve mali işleriyle sekreteryaya hizmetlerini yerine getirecek, Genel Sekreter ve diğer personelin görev yaptığı bir yapı oluşturulmuştur. Kurumun büro işlerini yapmak, personel dosyalarını tutmak, arşiv hizmetlerini yerine getirmek, personelin izin ve emeklilik işleriyle sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek ve Başdenetçi ve kanunlarla verilen işleri yapmak Genel Sekreterliğin görevleri arasında sayılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2012: m.9).

### **3.3.2.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Nitelikleri, Seçilmesi ve Görev Süresi**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 10'uncu maddesi, Başdenetçi ve Denetçi seçilebilmek için aranan nitelikleri ortaya koymaktadır. Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçiler için elli, Denetçileri için kırk yaşını doldurmuş olmak şartı vardır. Ayrıca hem Başdenetçi hem de Denetçiler için Türk vatandaşı olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak; 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 ve seçilmeye engel bir suçtan mahkum olmamak şartları aranmaktadır.

*Bu niteliklere ek olarak 10'uncu maddenin "c" bendinde: "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” şartı aranmaktadır. Tasarı metninde bu şart sadece “dört yıllık eğitim veren fakültelerden” şeklinde düzenlenmiş, komisyonlarda ve Genel kurul görüşmelerinde bu konuyla ilgili değişiklik önerileri sunulmuştur.*

AB Uyum Komisyonunda, Kurumun idare-birey ilişkilerine dair şikayetleri değerlendirecek olması hasebiyle denetçi ve başdenetçi'nin sosyal bilimler alanında, hukuk alanında ya da idari iktisadi bilimler alanında eğitim görmüş olmasının önem arz ettiği belirtilmiştir ve “Dört yıllık eğitim veren iktisadi ve idari bilimler, sosyal bilimler ve hukuk fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurtiçi veya yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak” şeklinde değiştirilmesine karar verilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 15).

Anayasa Komisyonu tarafından oluşturulan Alt Komisyon ise bu hususta “tercihen” hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden mezun olanlar arasından Başdenetçi ve Denetçilerin seçilmesini öngörmüştür. Bazı komisyon üyeleri tercihen değil zorunlu olarak sosyal bilimler ve hukuk alanlarından mezun olanların seçilmesi gerektiğini dile getirmişlerdir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 36).

Genel Kurulda ise Kanunda geçen “tercihen” kelimesinin metinden çıkarılması, yaş sınırının da Başdenetçi için elli beş, Denetçiler için elli olarak değiştirilmesi muhalefet partisi vekillerince önerilmiştir. Önergenin gerekçesiyle ilgili konuşmasında Konya Milletvekili Faruk Bal; seçilecek Başdenetçi ve Denetçilerin akil adam olması, liyakatli olması, devletin nasıl işlediğine dair bilgi ve tecrübe sahibi olmasının öneminden bahsetmiş, ayrıca elli yaşındaki bir Başdenetçi'nin görev süresi sonunda emekliliğe hak kazanmadığını, emekliliğe hak kazabilmesi için bir dönem daha göreve devam etmesi gerektiğini ve tekrar seçilebilmek için iktidar partisine ihtiyaç duyacağı için tarafsızlığını kaybetmiş olacağından bahsetmiş, yaş sınırının elli beşe çıkarılmasıyla bu sorunun ortadan kalkabileceğini belirtmiştir (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

Genel Kurulda yapılan bir başka değişiklik teklifi de Sırrı Süreyya Önder tarafından sunulmuştur. Bu teklifte Kanunun 10'uncu maddesine “*Tercihen, insan*

*hakları konusunda bilimsel ve akademik çalışmalar yapmış, bu alandaki ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarında görev almış olmak” şeklinde bir bend daha eklenmesi önerilmiştir. Bu önergeyi destekleyici konuşmasında Önder; “İslami referanslarda da emanetin ehline verilmesinin emredildiğini, insan hakları konusunda denetleme yetkisine sahip bir Başdenetçi ve Denetçinin bu alanda uzmanlaşmış, liyakat sahibi kişilerden seçilmesi gerektiğini, uzmanlık titrine sahip kişilerin seçilebilmesi için böyle bir önerenin verildiğini bu nedenle önerenin kabul edilmesi gerektiğini” dile getirmiştir fakat önerge Genel Kurulda kabul edilmemiştir (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).*

Kanunun 11’inci maddesinde Başdenetçi ve Denetçilerin adaylık ve seçilme şartları düzenlenmiştir. Bu madde üzerinde tartışmaların yoğunlaştığı nokta Başdenetçi ve Denetçilerin seçilmelerinde nitelikli çoğunluğun son turda da aranması gerektiğiyle ilgilidir.

*Başdenetçi’nin seçimi Anayasanın 74’üncü maddesinde “Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur” şeklinde düzenlenmiş ve bu husus Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 11’inci maddesinin beşinci fıkrasında da belirtilmiştir.*

Denetçilerin seçimi ise Başdenetçi’den farklı olarak Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu tarafından oluşturulacak Karma Komisyon tarafından seçilmektedir. Karma Komisyon tarafından oluşturulacak bir alt komisyonda başvuruda bulunan aday adayları arasından seçilecek Denetçi sayısının üç katı kadar yani on beş aday başvuru süresi bitiminden on beş gün içinde Karma Komisyona sunar. Komisyonda on beş gün içinde Denetçi seçimlerini yapar.

Denetçilerin seçiminde de Başdenetçi’de olduğu gibi ilk iki turda nitelikli çoğunluk yani üye sayısının üçte iki çoğunluğu aranır İlk iki turda bu çoğunluk sağlanamazsa üçüncü turda üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa dördüncü oylama yapılır ve bu oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday

seçilmiş olur (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m. 11).

Başdenetçi ve denetçilerin seçimleriyle ilgili, Komisyonlarda ve Genel Kurul görüşmelerinde değişiklik önerileri verilmiş, yapılan seçimlerde nitelikli çoğunluğun aranmasının çoğunluğun desteğiyle göreve gelme ve meşruiyetinin sağlaştırılmasını teminen gerekli olduğu savunulmuştur (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 15). Anayasa Komisyonu tarafından oluşturulan alt komisyonda da bu husus dile getirilmiş, seçimlerin her aşamasında üçte iki çoğunluğun aranması gerektiğinin öneminden bahsedilmiştir. Anayasa Komisyonunda da seçimlerle ilgili benzer eleştiriler getirilmiş, idareyi denetleyecek Kurumun bu seçim yöntemiyle iktidar tarafından seçileceği ve bunun yanlış olduğu, nitelikli çoğunluk aranarak iktidar çoğunluğunun denetçileri seçmesinin önlenmesi gerektiği söylenmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 37).

Komisyonlarda kabul görmeyen bu öneriler Genel Kurul görüşmelerinde tekrar gündeme gelmiş, nitelikli çoğunluk aranmadan seçilen Başdenetçi ve denetçilerin iktidarın kendi kendini denetleyebileceği bir kişiyi atama usulünün benimsenmesi olarak kabul edilmiştir. Bu konuda değişiklik teklifinde bulunan Faruk Bal, teklifle ilgili Genel Kurulda yaptığı konuşmada, üzerinde uzlaşa sağlanmadan seçilen Başdenetçi ve Denetçilerin, Kamu Denetimiyle ilgili işin özüne ve ruhuna aykırı olacağı, kamu denetimi yerine iktidarın kendi kendini denetleyebileceği bir kişiyi atama usulünün kabullenilmesi anlamına geldiğini belirtmiş, seçimlerle ilgili muhalefet partilerine de bir imkan sağlanması gerektiğini söylemiştir (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

Muhalefet partileri tarafından da seçimlerde nitelikli çoğunluğun aranması gerektiğiyle ilgili değişiklik önerileri verilmiş, gerekçe olarak da “Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsız ve tarafsız olması gerektiği, mevcut şekliyle seçilen Başdenetçi ve Denetçilerin iktidarda hangi parti varsa onun seçtiği kişinin bu göreve geleceği ve tarafsızlığına ve bağımsızlığına gölge düşeceği” savunulmuştur (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

Muhalefet partilerinin önerileri Genel Kurul görüşmelerinde de kabul edilmemiş, Başdenetçi ve Denetçilerin seçimleriyle ilgili düzenlemeler kanunda geçtiği şekilde kabul edilmiştir.

Başdenetçi ve Denetçilerin görev süreleri Kanunun 14'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin ilk fıkrasında bu sürenin Başdenetçi için de Denetçiler için de dört yıl olduğu belirtilmiş, üçüncü fıkrada da sadece bir dönem daha Başdenetçi veya Denetçi olarak seçilebilecekleri ifade edilmiştir. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi sebeplerle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya Denetçinin yerine seçilen kişinin de görev süresi dört yıldır.

Bu maddede yer alan dört yıllık görev süresi ve tekrar seçilme şartı tartışma konusu olmuştur. Anayasa Komisyonunda bazı üyeler üçte iki çoğunlukla seçilmeyen Başdenetçi ve Denetçilerin görev süresinin kendisini seçen Parlamento ile aynı olması gerektiği aksi halde parlamentonun değil kendisini seçen iktidarın denetçisi olacağı ve Denetçilerin tek dönem seçilip önemli güvencelere kavuşturulmasının tarafsızlığı ve bağımsızlığı sağlama konusunda değerlendirilebileceği belirtilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 37).

Genel Kurul görüşmelerinde de bu hususta bir değişiklik teklifi yapılmış, Başdenetçi ve Denetçilerin görev süresinin TBMM'nin bir yasama dönemi süresiyle aynı olması istenmiştir. Bir başka teklifte de Başdenetçi ve Denetçilerin iki defa seçilme ihtimalinin ortadan kaldırılması istenmiş, iki defa seçilme hakkına sahip Başdenetçi ve denetçilerin birinci görev döneminde iktidar çoğunluğunu rahatsız edecek hiç bir denetimi yapamayacağı, geleceği konusunda kaygıya düşeceği, ikinci defa seçilmeleriyle ilgili karar alacak olan mekanizmalardan bir takım beklentiler içine girebileceği dile getirilmekte, önergeyle Başdenetçi ve Denetçilerin bu negatif beklentilerinin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır (Bal, 24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

Kanunun 15'inci maddesinde ise Başdenetçi ve Denetçilerin görevden alınma ve görevin sona ermesiyle ilgili hükümler yer almaktadır. Bu maddeye göre görevin sona ermesi halleri şu şekilde hükme bağlanmıştır:

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

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

Bu madde görüşmeleri sırasında görevden alınmanın da atamaya paralel şekilde düzenlenmesi, niteliklerin kaybının tespitinde ihtilaf çıkabileceği göz önünde bulundurularak üye tam sayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla görevden alınmanın mümkün olması gerektiği dile getirilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 37). Komisyon görüşmelerinde dile getirilen bu husus Genel Kurul görüşmelerinde değişiklik önerisi olarak tekrar gündeme gelmiştir. Buradaki eksikliğin görevin sona ermesinde hangi çoğunluğa göre hareket edileceğinin belli olmadığı belirtilmiş, bu belirsizliğin giderilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla karar verilmesine yönelik bir değişiklik teklif edilmiştir (Tezcan, 24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

#### **3.3.2.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**

Çalışmamızın daha önceki bölümlerinde de bahsedildiği gibi Ombudsmanlık yani Kanunda geçtiği adıyla Kamu Denetçiliği'nin en önemli ve olmazsa olmaz özelliklerinden bir tanesi bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Bu husus Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 12'nci maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

*“Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.*

*Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.”*

Komisyonlarda ve Genel Kurulda yapılan görüşmeler sırasında Başdenetçi ve Denetçilerin bağımsızlığını düzenleyen bu madde hakkında fazlaca bir tartışma olmamıştır. Bunun nedeni tarafsızlık ve bağımsızlığın bu kurum için olmazsa olmaz bir şart olduğu ve kanun maddesinde bununla ilgili hususların belirtilmiş olmasıdır. Genel Kurul görüşmelerinde maddeyle ilgili bir tek değişiklik teklifi vardır. Muhalefet partisi milletvekillerinin verdiği bu teklifte 12'nci maddenin başına

*“Başdenetçi ve Denetçiler görevlerinde bağımsızdır”* cümlesinin eklenmesi istenmektedir. Teklifile ilgili yaptığı konuşmada Kamer Genç, 12’nci maddenin başlığının *“bağımsızlık ve tarafsızlık”* olduğunu fakat bağımsızlıkla ilgili bir hükmün bulunmadığını, maddenin ilk fıkrasının direk *“hiç bir organ, makam...”* diye başlamasını eleştirmiş ve bu amaçla maddenin başına *“Başdenetçi ve Denetçiler görevlerinde bağımsızdır”* cümlesinin eklenmesini teklif etmiş, Hükümetin ve Komisyonun bu inceliği anlamadığını iddia etmiştir (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

Kanunun 13’üncü maddesi Başdenetçi ve Denetçilerin görevlerine başlarken andiçme şeklini düzenlemiş, burada da tarafsızlık vurgusu yapılmıştır. Başdenetçi’nin Genel Kurulda, Denetçilerin ise Komisyonda şu şekilde andiçmesi kabul edilmiştir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m.13):

*“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim”*

Genel Kurul görüşmelerinde and içme metninin değiştirilmesi için teklifler olmuştur. Bu tekliflerden biri muhalefet partisi milletvekillerinden gelmiş, andiçme metninin başına *“Görevimi Cumhuriyetin temel nitelikleri ve Anayasaya uygun olarak”* ibaresinin gelmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Diğer önerge ise *“and”* kelimesinin yerine *“yemin”* kelimesinin kullanılmasını ve *“Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına sadakat ile”* ibaresinin yemin metninin başına getirilmesini teklif etmişleridir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun ikinci bölümü Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal haklarını düzenleyen 16’ncı maddeyle son bulmaktadır.

Bu maddeyle, Başdenetçi’ye, en yüksek Devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarı, Denetçilere ise Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dahil mali haklar tutarında aylık ücret ödeneceği düzenlenmiştir. Başdenetçi ve Denetçilerin, Başbakanlık Müsteşarı ve müsteşar yardımcılarının kadroya bağlı olan mali haklarından faydalanacakları belirtilmiştir.



### 3.3.3. Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Üçüncü Bölümü yedi maddeden oluşmaktadır. Bu maddeler Kuruma yapılacak başvuru ve usulünün yanında Başdenetçi ve Denetçilerin yetkilerini de ortaya koymaktadır.

#### 3.3.3.1. Kuruma Yapılacak Başvuru ve Usulü

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu ve 28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. ([http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-350-kimler-basvuru-yapabilir?.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-350-kimler-basvuru-yapabilir?.html))

Tasarı metninde başvurunun gizli tutulmasıyla ilgili bir hüküm bulunmazken, AB Uyum Komisyonu tarafından, “Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin 2003 yılı 1615 sayılı Tavsiye Kararı’nda öngörüldüğü üzere başvuru sahibinin talep etmesi halinde başvurusunun gizli tutulabilmesine olanak tanıyan bir düzenlemenin getirilmesi ve bu hakkın tasarıya eklenmesi” gerektiğine yönelik bir önerge verilmiştir. Bu önergenin kabul edilmesinin ardından “*başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur*” cümlesi maddeye eklenmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 15).

*Kuruma yapılacak başvurular, “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”*(Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m.17/2).

Maddenin üçüncü fıkrası incelemeye alınmayacak başvuruları düzenlemektedir.

Bu düzenlemeye göre; *“belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görüşmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, ikinci fıkrada belirtilen şartları taşımayan ve sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan”* başvuruların incelenmeyeceği belirtilmiştir.

17’nci maddenin dördüncü fıkrası, üzerinde çokça tartışılan konulardan biri olan kuruma başvuru için idari başvuru yollarının tüketilmiş olmasıyla ilgilidir. Bu husus kanunda;

*“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, telifisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.”*

Şeklinde düzenlenmiştir.

Komisyonlarda ve Genel Kurul görüşmelerinde, Kuruma başvuru için idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının aranmaması gerektiği konusunda önergeler verilmiş, gerekçe olarak da “kamu yönetimi ve vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların, etkin ve hızlı bir şekilde çözümün amaçlandığı bu kanunda idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının bu etkinliği ve hızlılığı ortada kaldıracacağı, vatandaşın hak arama sürecini uzatacağı” ifade edilmektedir (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

Komisyon görüşmelerinde de bu fıkranın tamamen çıkarılması gerektiği, aksi halde Kurumun sıcağı sıcağına olaya el koyamayacağı, delillerin kaybolma ihtimalinin olduğu ve bu durumun zaman içinde hak kaybına yol açabileceği bazı komisyon üyeleri tarafından dile getirilmiş, Kamu Denetçisine yapılacak başvuruların adeta bir yargı organına yapılan başvuru gibi sıkı koşullara bağlamanın Kurumun amacıyla çeliştiği ifade edilmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 38,43).

Kuruma başvurular illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığı ile de yapılabilmektedir ve yapılan başvurulardan herhangi bir ücret alınmayacağı beşinci ve altıncı fıkrada hükme bağlanmıştır.

Yedinci fıkrada, Kuruma başvuru süresi ile başvuru tarihi olarak esas alınacak tarih hükme bağlanmaktadır. Buna göre:

*“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”.*

Son fıkrada da dava açma süresi içinde Kuruma yapılan başvuruların, işlemeye başlamış dava açma süresini durduracağı ifade edilmiştir.

Kuruma başvuru yöntemiyle ilgili özet olarak şunları söylemek mümkündür. Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak başvurular elektronik ortamda, iletişim araçlarıyla veya dilekçeyle yapılabilmektedir. Dilekçenin işleme alınabilmesi için başvuru sahibinin ad, soyad, imza, yerleşim yeri, vatandaşlık numarası veya pasaport numarası gibi bilgileri tam olmalıdır. Ayrıca dilekçenin belli bir konuyu içermesi, yargı organlarınca ve Kurumca daha önce karara bağlanmamış konularda başvuru yapılmaması ve başvuru öncesinde idari yolların tüketilmiş olması gerekmektedir. Vatandaşın kuruma kolay ulaşabilmesi için de illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklara da başvuru yapılabilmekte, yapılan başvurulardan da herhangi bir ücret alınmamaktadır.

### **3.3.3.2. Başdenetçi ve Denetçilerin Yetkileri**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 18, 19, 20, 22 ve 23 numaralı maddeleri, Başdenetçi ve Denetçilerin sahip oldukları yetkileri ve bu yetkileri nasıl kullanacaklarını düzenlemektedir. Genel olarak Başdenetçi ve Denetçilerin; bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme, tanık dinleme, inceleme ve araştırma yapma ve açıklama yapma yetkileri vardır.

Bilgi ve belge isteme yetkisi 18'inci maddede düzenlenmiş, “devlet sırrı” niteliğindeki belgeler de dahil olmak üzere, Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak her tür belgeyi inceleme yetkisi verilmiştir. Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebileceği ancak Başdenetçi veya görevlendireceği

Denetçi tarafından bu nitelikteki belgelerin yerinde incelenebileceği hükme bağlanmıştır.

Kurum tarafından istenen bilgi ve belgeler bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde Kuruma verilmelidir. Bu süre içinde haklı bir neden olmaksızın bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında Başdenetçi veya Denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci tarafından soruşturma açılmaktadır.

Komisyonlarda ve Genel Kurul görüşmelerinde bu maddede “devlet sırrı” niteliğindeki belgeleri inceleme yetkisinin gereğinden fazla bir yetki olduğu muhalefet partisi Milletvekillerince dile getirilmiş, bu konuda verilen değişiklik önerileri komisyonlarda kabul edilmediği için Genel Kurulda tekrar gündeme gelmiştir.

Muhalefet partisi tarafından verilen önergede, devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki belgelerin gerekçesi belirtilmek şartıyla verilmeyebileceği ancak bu belgelerin incelenmesinde zorunluluk olduğunun Başdenetçi tarafından Komisyona bildirilmesi halinde, Komisyonun talebi üzerine TBMM Genel Kurulu tarafından karar verilmesi durumunda Başdenetçi ve Denetçilerin bu nitelikteki bilgi ve belgeleri yerinde inceleyebileceği ifade edilmiştir.

Bu önergeyi destekleyici konuşmasında Cumhuriyet Halk Partisi Kocaeli Milletvekili olan Mehmet Hilal Kaplan, bu düzenlemeyle Kamu Denetçisine olağanüstü bir yetki verildiğini, “devlet sırrı” denen ve açıklanmasının devletin dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine zarar verebilecek, anayasal düzeni tehlikeye atabilecek bilgiler olduğunu savunmuş, bu nitelikteki belgelerin Cumhuriyet Savcısı ve Kamu Denetçisini seçecek olan Parlamento üyelerine dahi tanınmazken bir Kamu Denetçisine verilmesinin doğru olmadığını ifade etmiştir. Bu bilgi ve belgelere ulaşılmasının zaruri olduğu durumlarda da TBMM'nin izniyle ve yerinde incelenebilmesinin mümkün kılınmasını istediklerini dile getirmiştir (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012)

Başdenetçi'nin ve Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için bilirkişi görevlendirebilecekleri ve tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilecekleri 19'uncu maddede hükme bağlanmakta, ayrıca, görevlendirilen bilirkişilere ödenecek ücret gösterilmektedir. Bunların yanında, uzmanlara da tanık ya da ilgili kişileri

dinleme imkânı tanınmaktadır.

Kanunun 20'nci maddesinde inceleme ve araştırma yetkisini kullanmada dikkat edilecek süreler düzenlenmiştir. Kişilerin hak arama talebinin sağlıklı yürütülebilmesini ve kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla; Kurumun, kendisine yapılan başvuruları en geç altı ay içinde sonuçlandırması gerektiği; yapılan inceleme ve araştırma sonucunun ve varsa önerilerinin Kurum tarafından ilgili mercie ve başvurana bildirileceği, şayet ilgili merci bu öneriler doğrultusunda yeni bir işlem tesis etmiş ise bu işlemi; önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde ise bunun gerekçesini en geç otuz gün içinde Kuruma bildirmesi gerektiği düzenlenmektedir.

Komisyon raporunda muhalefet partisinden bir üye tarafından “ilgili merci kurumun önerilerini uygulanamaz bulup, gerekçesini kuruma bildirdikten sonra sürecin kesilmesi konusunda bir eleştiride bulunmuş, Kurumun etkinliğinin devamı açısından önerilerini tekrarlaması ya da yenilemesine imkân tanınması gerektiğini, Kurumun önerilerinin yerine getirilmemesi halinin bir süre sonra yaygınlaşabilmesi ve Kurumun sıradanlaşması riskinin öngörülmesi” gerektiğini ifade etmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 19).

Maddeyle ilgili diğer bir eleştiri de, Komisyonlarda ve Genel Kurulda Kanunla ilgili yapılan her görüşmede, Kurumun ihtisaslaşması yönünde öneri sunan muhalefet partisi tarafından yapılmış, ihtisaslaşmanın kanunda öngörülmemiş olması nedeniyle altı aylık sürede inceleme ve araştırmaların bitirilmesinin, ülkemiz koşulları itibariyle olanaklı olmadığını, bu nedenle kurumun bu süre zarfında sonuçlandıramadığı başvurular hakkında açıklama yapmamasının ve rapor hazırlamamasının doğru olacağı savunulmuştur (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 43).

Genel Kurul görüşmelerinde de yukarıda zikredilen hususların değiştirilmesi için öneriler verilmiş fakat Hükümet ve Komisyon tarafından bu öneriler kabul edilmemiştir.

Diğer yandan maddenin son fıkrasında, Kuruma, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı başvurana göstermesi zorunluluğu da getirilmektedir.

Kanunun 21'inci maddesinde ise, 17'nci maddenin son fıkrasında düzenlenen

dava açma süresinin durmasından sonra ne zaman tekrar işlemeye başlayacağı ile ilgili hususları belirlemektedir. Buna göre durmuş olan dava açma süresi *“başvurunun kurum tarafından reddedilmesi halinde, gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren; başvurunun kabul edilmesi halinde ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise ve Kurumun, inceleme ve araştırmasını altı ay içerisinde sonuçlandıramaması halinde”* kaldığı yerden işlemeye başlar.

Kanunun 8’inci maddesinde Kurumun görevleri arasında sayılan rapor hazırlayacağı ve bu raporları kamuoyuna duyuracağı hükme bağlanmıştır. Kanunun 22’nci maddesinin birinci fıkrasında bu görevle ilgili ayrıntılara yer verilmiş, Kurumun, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacağı, Komisyonun, bu raporu kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek iki ay içinde Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu, TBMM Başkanlığına göndereceği belirtilmiştir. Komisyonun hazırladığı bu raporun da Genel Kurulda ivedilikle görüşüleceği fıkranın son bendinde ifade edilmiştir.

Muhalefet partisi milletvekilleri tarafından bu fıkranın değiştirilmesi için bir teklif verilmiş, Komisyonun raporunun on beş gün içinde, kendi kanaat ve görüşlerini içermeyen özetleyerek Başkanlığa gönderilmesini, Genel Kurulda da bir ay içinde görüşülmesini istemişlerdir. Gerekçe olarak da Kurumun hazırladığı raporların öneminin azaltılmaması gerektiğini, gereksiz tartışma ve spekülasyona neden vermemek amacıyla komisyon görüşünün olmaması ve 15 gün içinde TBMM Başkanlığına sunulması ve Genel Kurulda bir ay içinde hükme bağlanmasının doğru olacağı savunulmaktadır (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012)

Maddenin ikinci fıkrasında ise, Kurumun yıllık raporlarının ayrıca, Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulacağı, üçüncü fıkrada da Kurumun açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceği düzenlenmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m.22).

Kanunun 23’üncü maddesi ise Kurum adına açıklama yapma yetkisini düzenlemektedir. Bu maddeye göre, Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapma

yetkisi Başdenetçi'ye veya Başdenetçi'nin görevlendireceği Denetçiye aittir.

### **3.3.4. Personele İlişkin Hükümler**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun dördüncü bölümünde Kurumda çalışacak personelin atanması, mali ve sosyal hakları, uzman ve uzman yardımcılarının atanması ve nitelikleriyle, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmakta olan personelin görevlendirilmesiyle ilgili hükümler yer almaktadır.

24'üncü madde Genel Sekreter ve diğer personelin Başdenetçi tarafından atanacağını belirtilmekte, Genel Sekreterin en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı kanunun 48'inci maddesinde belirtilen şartlara sahip olması gerektiği ifade edilmiştir.

25'inci maddede ise Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığına atanabilmek için aranan nitelikleri düzenlenmiştir. Devlet Memurları Kanununun 48'inci maddesinde sayılan genel şartlar yanında, Uzman Yardımcılarının “dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilen yurtiçi ve yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, yapılacak giriş sınavında başarılı olmak ve sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibari ile otuzbeş yaşını doldurmamış olmak” şartlarını da taşıması gerekmektedir.

AB Uyum Komisyonunda bu maddeyle ilgili muhalefet partisinden bir komisyon üyesi, Uzman Yardımcılığı için hukuk, siyasal bilimler gibi sosyal bilimler alanında eğitim veren okullardan mezun olma şartının da aranması gerektiği konusunda görüş bildirmiş fakat bu görüş kabul görmemiştir.

Kamu Denetçiliği Uzmanı seçilebilmek için aranan şartlar madde 26'da düzenlenmiştir. Buna göre Uzman Yardımcılığına atananlar en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar ve sınavda başarılı olanlar Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından da en az (C) düzeyinde puan almış olmak şartıyla Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar ise istekleri halinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarından uygun kadroya atanırlar.

Uzman yardımcılarının ve uzmanların görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esaslarla, Uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları ve yapılacak yeterlik sınavının şekli yönetmelikle düzenlenmektedir.

27'nci maddede personele uygulanacak hükümler ile personelin sosyal ve mali hakları düzenlenmektedir. İlk fıkrada Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanununun uygulanacağı; ikinci fıkrasında, Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir.

Maddenin üçüncü fıkrasında ise, Kurumda görev alan Uzmanlara Başbakanlık Uzmanları, Uzman Yardımcılarına Başbakanlık Uzman Yardımcıları ve Kurumun diğer personeline ise, Başbakanlıkta aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir.

Dördüncü bölümün son maddesi olan 28'inci maddede ise Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesiyle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemeye göre görevlendirilecek personel uzmanlık gerektiren işlerde personelin kurumunun izniyle ve en fazla altı ay süreyle görevlendirilebilmektedir. Bu süreyi ihtiyaç halinde üç ay daha uzatma imkânı vardır.

### **3.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumu Bütçesi, Yasaklar ve Kadrolar**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun son bölümü çeşitli hükümleri yani Kurumun bütçesinin; Başdenetçi, Denetçi ve diğer personelin uyması gereken yasakların, Başdenetçi, Denetçiler ve diğer personelin ceza soruşturması ve kovuşturması usullerinin, emeklilik şartları ve kuruma tahsis edilen kadroların yanı sıra diğer kanunlarda yapılan değişikliklerin bulunduğu hükümleri içermektedir.

29'uncu maddeyle, Kurumun gelirleri ve giderlerinin nelerden oluştuğu gösterilmektedir. İlk fıkrada Kurumun gelirlerinin TBMM Bütçesinden alınacak hazine yardımları ile diğer gelirlerdir. Yapılacak olan giderler de bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderlerdir.

Komisyon görüşmelerinde muhalefet partisinden bir üye, 29'uncu maddede ifade



edilen diğer gelirlerin açıkça sayılması gerektiğini, böylece Kurumun gereksiz tartışma ortamına çekilmeyeceği ifade etmiştir (276 Sıra Sayılı Komisyon Raporu, 2012: 20).

Kurumda çalışanların görevlerini bağımsız olarak yerine getirmeleri için uyacakları yasaklar ile yapamayacakları işler Kanununun 30'uncu maddesinde düzenlenmektedir. Bu yasaklar maddenin ilk fıkrasında,

*“Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar”*

Şeklinde düzenlenmiş, son fıkrada da personelin görevleri süresince resmi veya özel hiçbir görev alamayacakları, ticaretle uğraşamayacakları ifade edilmiştir. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleriyle ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklere üye olma ve kar amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halinde yukarıda sayılan madde hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m.30).

Yasaklar arasında Başdenetçi'nin, Denetçilerin, Genel Sekreterin, Kamu Denetçiliği Uzman ve Uzman Yardımcılarının inceleyemeyeceği hususlar belirtilmiş, kendileriyle, eşleriyle ve üçüncü derece dahil kan ve kayın hısımlarının şikâyetleri ile ilgili inceleme yapamayacakları ifade edilmiştir.

*Başdenetçi veya Denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesiyle ilgili hükümler Kanununun 31'inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “Başdenetçi ve Denetçilerin görevleri sebebiyle ilgili bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine bağlıdır. İzi verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara itiraz mercii, Danıştay'ın ilgili dairesidir. Yapılacak soruşturma Cumhuriyet*

*Başsavcılığı tarafından yapılır, açılacak kamu davası Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülür ve temyiz mercii Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.”*

Muhalefet partisi milletvekilleri, Genel Kurul görüşmelerinde bu maddede geçen “kovuşturma” ibaresinin metinden çıkarılmasını teklif etmişler, soruşturma izninin takip eden adli süreci de kapsadığını, kovuşturmanın da bu süreç içinde olduğunu ve soruşturma neticesinde yargılama süreci başladığından bu sürecin izne tabi tutulamayacağını ifade etmişlerdir (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012)

Başdenetçi ve Denetçi dışında kalan diğer personelle ilgili soruşturma ve kovuşturma, Başdenetçi tarafından izin verilmesi halinde yapılabilir. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin itiraz merci Ankara Bölge İdare Mahkemesi olarak düzenlenmiştir. Bu personelin soruşturmaları suçun işlendiği yer Cumhuriyet Başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet Savcısı tarafından yapılabilir, açılacak kamu davası da aynı yer mahkemesinde görülmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: m.32)

31’inci ve 32’nci maddelerde hüküm bulunmayan hususlarda Memurlar ve Diğer Kamu Grevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı ayrıca Ağır Ceza Mahkemesinin görev alanına giren suçüstü halinin genel hükümlere tabi olacağı her iki maddenin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ifade edilmiştir.

Kanunun 33’üncü maddesinde Başdenetçi, Denetçiler ve diğer personelin emeklilikleri ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Başdenetçi ve Denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için Başbakanlık Müsteşarı, Denetçiler için Başbakanlık müsteşar yardımcıları esas alınarak belirlenir. Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi veya Denetçi seçilenlerin, istekleri halinde emekli aylıkları kesilir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012: 33).

34’üncü maddede ise Kuruma ihdas edilen kadroların Kanuna ekli listede yer aldığı şekliyle 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklendiği belirtilmiştir. Kuruma toplam 246 adet kadro ihdas edilmiştir. Bir Kamu Başdenetçisi, beş Kamu Denetçisinin yanında birer tane Genel Sekreter ve Hukuk Müşaviri kadrosu bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Uzmanı için çeşitli derecelerde

toplamda 150 adet kadro ayrılmış iken Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcısı için 50 adet kadro ayrılmıştır. Bunların dışında 4 adet Mali Hizmetler Uzmanı, 1 adet Şube Müdürü ve çeşitli unvanlarda memurlar bulunmaktadır.

Çeşitli hükümler başlığı altında düzenlenen bir diğer madde de 35'inci maddedir. Bu maddede Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıyla diğer kanunlarda yapılan değişiklikler düzenlenmiştir. Bu madde ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36'ncı maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelin "(B) Özel Bütçeli Diğer İdareler" bölümünde ve 237 sayılı taşıt kanunun eki (2) sayılı cetvelinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili olarak eklemeler yapılmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi Kanunda bir de geçici madde bulunmaktadır. Yürürlük ve Yürütme maddelerinden önce düzenlenen bu maddede Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ne zaman kurulacağı, Başdenetçi ve Denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru sürecinin ne zaman başlatılacağı, kanunun uygulamasına ilişkin yönetmeliklerin yürürlüğe konulması süresi, Kamu Denetçiliği Uzmanlarının atanmasıyla ilgili düzenleme ve Kanunun mahalli idarelerde ne zaman uygulanmaya başlayacağıyla ilgili hükümler bulunmaktadır.

Geçici 1'inci maddenin ilk fıkrasında Başdenetçi ve Denetçilerin seçilmesiyle Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulacağı ifade edilmiştir. İkinci fıkrası geçici maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde, 11'inci maddede öngörülen usule uyularak Başdenetçi ve Denetçilerin seçimlerinin yapılması için TBMM Başkanlığı tarafından aday adaylığı başvuru sürecinin başlatılacağı hükme bağlanmıştır. Maddenin üçüncü fıkrasında kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerin, Geçici maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir.

Geçici maddede tartışmaların yaşandığı fıkra ise dördüncü fıkradır. Bu fıkra Başdenetçi ve Denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, yani 75 adet Kamu Denetçiliği Uzmanı, 25'inci ve 26'ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın atanacaktır. Başdenetçi tarafından atanacak olan bu uzmanlar, doktora yapmış üniversite öğretim

elemanlarından veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup mesleğe özel yarışma sınavı ile giren, meslek içi eğitim süresinden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlar arasından seçilebilecektir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Uzmanı olarak atanacakların mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekmektedir.

Meclis görüşmelerinde muhalefet partisi grubu bu fıkranın maddeden çıkarılmasını teklif etmiş, gerekçe olarak da Başdenetçi tarafından atanacak olan bu yüzde 50'lik oranın çok fazla olması gösterilmiştir. Ayrıca maddenin içinde tanımlanan “doktora yapmış kişilerden” ifadesinin bir özellik belirleme açısından yeterince ayırıcı olmadığını savunmaktadırlar (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

Geçici maddenin son fıkrasında ise mahalli idarelerin tutum ve davranışlarıyla ilgili bu kanunun tüm hükümlerinin yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra uygulanmaya başlanacağı ifade edilmiştir. Yani mahalli idarelerin tutum ve davranışlarının Kamu Denetçiliği Kurumuna şikayet edilebilmesi, Kanunun tüm maddelerinin yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra mümkün olabilmektedir.

Kanunun son iki maddesi yürürlük ve yürütme ile ilgilidir. 36'ncı maddede kanunun yayımı tarihinden itibaren yürürlüğe gireceği ancak başvuru usulü ile ilgili olan 17'nci maddenin yayımı tarihinden dokuz ay sonra yürürlüğe gireceği ifade edilmiştir. Bu dokuz aylık süre içerisinde Kanunun uygulanmasıyla ilgili yönetmelikler de hazırlanacak, başvurular da gerekli yönetmelikler hazırlandıktan sonra alınacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun son maddesi olan 37'nci maddesinde, Kanunun TBMM Başkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yürütüleceği ifade edilmiştir. Muhalefet partisi bu maddeyle ilgili de bir önerge vermiş, Kanunun TBMM Başkanı, Başkanlık Divanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yürütülmesini teklif etmiş fakat komisyon ve hükümet tarafından bu önerge kabul edilmemiştir.

TBMM tarafından 14/06/2012 tarihinde kabul edilen 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29/06/2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin seçilmesi süreci başlamıştır. 27/11/2012 tarihinde Meclis Genel Kurulu'nda Kamu

Başdenetçi'si seçimleri yapılmış, komisyon değerlendirmelerinin ardından seçilen 5 aday içinden Genel Kurulda Kamu Başdenetçi'si seçilmiştir.

İlk üç turda Anayasa ve 6328 sayılı kanunda öngörülen çoğunluğun sağlanamaması nedeniyle Başdenetçi seçimleri son tura kalmıştır. Üçüncü turda en çok oyu alan iki aday arasında dördüncü tur seçimleri yapılmıştır. Mehmet Nihat Ömeroğlu ve Halime Nuray Turcan arasında yapılan seçimde Mehmet Nihat Ömeroğlu yeterli çoğunluğu sağlamış ve Türkiye'nin ilk Başdenetçi'si olarak seçilmiştir (24. Dönem Meclis Tutanakları, 2012).

## SONUÇ

Devlet yüzyıllardan beri var olan bir olgudur. Devletin tanımı noktasında siyasal bilimciler ve sosyal düşünürler sürekli “devlet nedir ?” sorusuna cevap aramışlardır. Devlet konusundaki kavram ve tanımların çeşitliliği, anlayış farklarından meydana gelmektedir. Çünkü devlet, insanlık tarihinin belli aşamalarında ortaya çıkmış ve bu aşamalar içinde şekillenmiştir. Tarihin değişik dönemlerinde devletin tanımlanmasında farklılıkların olması da devlete yüklenen görev ve fonksiyonlardaki değişimlerden kaynaklanmaktadır. Günümüz çağdaş devlet tanımı bu tarihsel süreç içerisinde anlamını kazanmıştır. Zira devlet tanımlaması yaşanan çağın özelliklerine, siyasi ve idari yapısına, ideolojik yaklaşımlara göre farklı şekillerde yapılmıştır.

Devletin görev alanlarının genişlemesi, devletin karmaşık bir yapı haline dönüşmesine neden olmuştur. Devlet bu yeni niteliği ile toplumun ekonomik, sosyal, kültürel, sağlık sorunları ile uğraşmakta ve yeni yasalar, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler çıkarmakta ve sayısız idari işlemler yapmaktadır. Böylesine karmaşık ve büyük bir güç karşısında, zayıf ve çaresiz olan bireyler idarenin haksız eylem ve işlemlerine maruz kalmakta, çeşitli nedenlerle de çoğu kez haklarını arayamamaktadır. Bu nedenle kişilerin hak ve özgürlüklerinin sağlanması amacıyla çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Çünkü devlet gücünü kullanma yetkisini elinde bulunduranlar; bu gücü, halkın özgürlüklerinin kısıtlanması veya haklarının çiğnenmesine neden olabilecek keyfi uygulamalara gidebilirler. Bunun önüne geçmek için oluşturulan denetim mekanizmaları ise; idari kuruluşlar tarafından “idari denetim”, yasama organınca “siyasal denetim”, yargı organlarınca “yargı denetimi”, halk tarafından “kamuoyu denetimi” ve “uluslararası denetim” dir.

İdarenin kendi içinde yaptığı tek yönlü ve objektiflikten uzak olan idari denetim hiyerarşik bir denetimdir. Hiyerarşik denetim ise, idarenin denetlenmesinden çok yönetimin bütünlüğünün sağlanması ve kurum içindeki düzenin sağlanması amacıyla hizmet etmektedir. Temel amacı yasal yönetim ilkesinin gerçekleştirilmesidir.

Siyasal denetim yasama organı tarafından yapılmakta, fakat idare üzerinde etkili bir denetim mekanizması olamamaktadır. Çünkü günümüzde yürütmeyi elinde bulunduran iktidar partileri, parlamentodaki mutlak çoğunluğunu kendi menfaatleri için kullanmaktadır. Bu haliyle siyasal denetimin etkin olabilmesi, muhalefet

partilerine endekslenmiştir. Ancak muhalefet partileri de siyasi menfaatleri doğrultusunda hareket edebileceklerinden siyasal denetim, etkin ve güvenilir bir denetim mekanizması olmaktan uzaktır.

Bir ülkede adaletin aranabileceği yer; güvenilir, bağımsız ve tarafsız bir kurum olan yargıdır. Yargı organı siyasal iktidar ve diğer organlar karşısında bağımsızdır. Kararlarını kanunlara göre verir ve bu kararlar herkes için bağlayıcıdır. Denetim yolları içerisinde idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamada en etkili olanı yargı denetimidir. Ancak yargı denetiminin de olumsuz yönleri vardır. Bunlar; ağır işleme, pahalı olması, biçimselliği ve yerindelik denetimi yapamamasıdır. Bununla birlikte yargının vermiş olduğu her karar hukuka uygun olabilir ancak hukuka uygun her karar, hakkaniyete uygun olmayabilir.

Kamuoyu denetimi ise daha çok medya aracılığıyla oluşturulabilen etkin bir denetim mekanizmasıdır. Ancak günümüzde medyanın bağımsız ve tarafsız olduğunu düşünmek mümkün değildir. Bu gerçek, medyanın özellikle gelişmekte olan ülkelerde, güvenilirlik listelerinde ilk sıralarda yer almamasıyla da teyit edilmektedir. Ayrıca örgütlenemeyen toplumlarda ciddi bir kamuoyu oluşturabilmek pek mümkün değildir. Uluslararası denetim ise uzun zaman alır ve şekilcidir.

İşte, devletin zamanla görev ve fonksiyonlarının artması, buna bağlı olarak giderek büyük bir güç ve karmaşık bir yapıya dönüşmesiyle, mevcut denetim yolları ile idarenin denetlenmesinde çeşitli aksaklıklar yaşanmaktadır. Devlet-Millet arasındaki soğukluğun giderek artması da yetkilileri ve akademisyenleri yeni arayışlara yöneltmiştir. Bu arayışlar, gözlerin İsveç'te başarıyla uygulanan kamu denetçiliği kurumuna çevrilmesine neden olmuştur.

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ve faaliyete geçmesi amacıyla 1968 yılında başlayan çalışmalar son olarak 27 Kasım 2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda yapılan Başdenetçi seçimlerinde Mehmet Nihat Ömeroğlu'nun Türkiye'nin ilk Ombudsmanı seçilmesiyle son bulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılına ait yayınlamış olduğu idari faaliyet raporunda; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak üzere şikâyet bürosu ile dağıtım bürosu kurduğunu ve 29/03/2013 tarihi itibarıyla elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi (on-line olarak) aracılığı ile

şikâyet başvuruları almaya başladığını belirtmiştir. Ayrıca elektronik ortamda başvuruların yapıldığı e-başvuru sistemi ile Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile görüşmeler yapılarak “kimlik paylaşım sistemi” ile entegre olunmasını sağlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumuna, 31 Aralık 2013 tarihi itibarıyla toplam 7638 adet şikâyet başvurusu yapılmış olup, bu başvuruların büyük çoğunluğu ( yüzde 57’si) internet sayfasında yer alan “e-başvuru” sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikâyet başvuruların önemli bir kısmı, yüzde 28’lik bir oranla “kamu personel rejimi”ne yöneliktir. Söz konusu başvuruların yaklaşık olarak yüzde 16’sı “eğitim-öğretim, gençlik ve spor” alanında, yaklaşık yüzde 12’si “çalışma ve sosyal güvenlik” alanında ve yüzde 10’u “ekonomi, maliye ve vergi” alanındadır.

Kurumsal bazda en çok yapılan şikâyet başvuruları % 12 ile Milli Eğitim Bakanlığı oluştururken ikinci sırayı % 11,1 ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, % 5,7 ile Üniversiteler takip etmiş olup şikâyet başvurularının geri kalan kısmını ise diğer kamu kuruluşları oluşturmuştur.

Başvuruların bölgelere göre dağılımına bakıldığında, en fazla başvurunun yüzde 27’lik oranla “Marmara Bölgesinden”, yüzde 23’ünün ise “İç Anadolu Bölgesinden” yapıldığı görülmekte olup, başvuruların yüzde 1’lik kısmı ise yurtdışından yapılmıştır. Başvuruların en fazla yapıldığı il, nüfus büyüklüğüyle de orantılı olarak %18’lik oranla İstanbul olup, İstanbul’u, %13 oranı ile Ankara ve % 5’lik oranla ise İzmir’in takip ettiği görülmektedir.



## KAYNAKÇA

- ABAY, Ali Rıza (2002) "Toplumsal Yapı ve Toplumsal Kurum Değişmesi (İhtisap Kurumunun Zabıta Teşkilatına Dönüşümü Örneği)", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Kütahya*.
- ABDIOĞLU, Hasan (2007) "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", *İTİCU Sosyal Bilimler Dergisi, İSTANBUL*.
- AKINCI, Müslüm (1999) *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul.
- AKÖZ, Alâaddin (2004) Doğan Yörük, "XVI. Yüzyılda Aksaray Sancağındaki Taşra Görevlileri", *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi, Konya*.
- ALTUĞ, Yılmaz (2002) *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, Yayın No:4343, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ARSLAN, Süleyman (1986) "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi, Cilt:19, Ankara, Sayı:1, 158-161*.
- ATAMAN, Taykan (1993) "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", *Türk İdare Dergisi, Ankara, Yıl:65, Sayı:400*.
- ATAY, Cevdet (1999) *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- AVŞAR, B. Zakir (2007) *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara
- AYKAÇ, Burhan (2003) Şenol Dursun; Hüseyin Yayman (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara
- BABÜROĞLU, O. ve N. HATİPOĞLU (1997), *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD Yayınları, Ankara.
- BAYLAN, Ömer (1978) *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü*, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, No:12, Ankara.

- BEREKET, Zuhâl. ve DEMİRKOL, Selami (1996) “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 90, Ankara.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985) *Başbakanlık DPT Yayınları*, Ankara.
- BULUT Nihat (2003) “Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu Mu?”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı: 2, Ankara.
- CAPOZZOLA, John M.(1968) “An Amerikan Ombudsman: Problems and Prospects”, *The Western Political Quarterly*, Vol: 21, No: 2, p. : 289.
- CHAPMAN, Brian (1970) *İdare Mesleği Avrupa'da Devlet Memurluğu*, Çev: Cahit Tutum, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:114, Ankara
- COLON Frank T.(1973) *The Ombudsman, Myth of The White Knight*, Social Studies, Vol:64, No:5, s.: 203.
- ÇAKMAK, Cenap (2008) *Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- DEMİR Galip (2002), *Ombudsman Aranıyor*, Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları, İstanbul .
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979)*, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara.
- ERDOĞDU, İbrahim (1987) “Osmanlı İktisadi Düzeninde İhtisab Müessesesi ve Muhtesiblik Üzerine Bir Deneme”, *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Sayı:11, s.: 131-137, Ankara
- EREN, Hayrettin (2000) “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1-2, Erzurum.
- ERHUMAN, Tufan (2000), "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:40, Sayı:1, Ankara.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998), “Ombudsman”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:31, Sayı: 3, Ankara
- EROĞLU, Veysel (2006) “TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu”, *Yasama Dergisi*, Sayı 2, Ankara.

- ERYILMAZ, Bilal (1993)"Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler",  
*Amme İdaresi Dergisi*, Cilt No 26, Sayı 4 (Aralık), s.: 81-106, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilâl (2011) *Kamu Yönetimi Düşünceler/ Yapılar/ Fonksiyonlar/ Politikalar*, 4. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ESGÜN, İbrahim Uğur (1996) "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:45, Sayı:1, Ankara.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2011), *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- FRANKLIN, Bob (2002) "*The New Handbook of Children's Rights, Comparative Policy and Practice*", Routledge Taylor & Francis Group, p.: 407-411, London
- GABRIELE, Kucsko-Stadlemayer, (2008)*European Ombudsman- Institutions*, Springer Wien NewYork, p.: 13, Austria.
- GELLHORN, Walter (1965), *The Swedish Justitieombudsman*, The Yale Law Journal, The Yale Law Journal Company, Incorporation., Vol. 75, No. 1, p.: 1
- Gerekçeli Anayasa Önerisi (1982) *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları*, Ankara.
- GÖLÖNÜ, Sirel (1997) "Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 27, s.: 7, Ankara.
- GÖZLER, Kemal (2011), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, 11.Baskı, Bursa.
- HOWARD, Charles L.(2010) *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles and Operations-A Legal Guide*, ABA Section of Dispute Resolution Publishing, p.: 1-2, Chicago.
- International Conference European Standards and Ombudsman Institutions in Southeast Europe* ( 2002) <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=126>
- İŞİKAY Mahir, *Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*, <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html>

*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Görüşmeleri*, 24. Dönem 2. Yasama Yılı, 120. Birleşim Tutanağı, [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar.sd.durumu?kanun no=6328](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar.sd.durumu?kanun%20no=6328).

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA Raporu)( 1991), TODAİE Yayınları, Ankara.

KARASOY, Yakup (2003) “Ahi Kelimesi ve Türk Kelimesinde Ahilik”, *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, Sayı:14, s.: 16-17, Konya.

KAYA, Kemal (2007) Tanzimat'tan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodalar, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih- Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü *Tarih Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 41, s.: 102, Ankara.

KAYA, Ali (1995) "Türkiye'deki İdarenin Denetimi Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir Mi?", *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:6, Kayseri.

KESTANE, Doğan (2006) “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, S. 151, s.:134-135, Ankara.

KILAVUZ, Raci, ALTUĞ, Yılmaz ve İZCİ Ferhat (2003) "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:1, Sivas.

KÖKSAL, Mustafa (2007) *Ombudsman "Kamu Hakemi"*, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, 2007, Ankara.

KÖSEOĞLU, Özer (2010) "Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 79, Ankara.

KURUÜZÜM, İrfan (2008) *Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü için Bir Uygulama Model Önerisi*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

KÜÇÜKÖZYİĞİT, Galip (2006) “Ombudsmanlık Kurumu-Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”, *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*, Cilt:2, No: 5, s.: 93,

İstanbul.

- MOLANDER, Helena (1996) "Monitoring Children's Rights", (ed. Eugene Verhellen), *Kluwer Law International*, pp. 575-576, Netherland.
- MOLLER, Jens (1994) "*The Danish Ombudsman and The Protection of Human Rights*", *Ombudsman in Europe*, (ed. Franz Matscher), s.: 38, Austuria.
- MUTTA, Serdar (2005) *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Kitapevi Yayınları, İstanbul.
- NELSON, Clifford (1967) , *The Ombudsman Report of The Third Second American Assembly Arden House Harriman*, p.: 6, New York.
- OYTAN, Muammer (1975) "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", *Danıştay Dergisi*, Yıl:5, Sayı:18-19, s.: 195-196, Ankara.
- OYTAN, Muammer (1985) "Türkiye'de İdari Yargı Denetiminin Sınırları", *Türk İdare Dergisi*, Yıl:57, Sayı 366 (Mart), s.: 17-56, Ankara.
- ÖZDEN, Kemal (2010) *Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye 'deki Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.
- ÖZDEN, Kemal ve GÜNDOĞAN, Ertuğrul (2000) "*Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları*", *Türkiye Günlüğü*, Sayı:62, s.: 48-53, İstanbul.
- ÖZTÜRK, Nurettin (2002) "Ahilik Teşkilatı ve Günümüz Ekonomisi, Çalışma Hayatı ve İş Ahlakı Açısından Değerlendirilmesi", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 7, s.: 1, Ankara.
- PAYAZLIOĞLU, Arif (1969) "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:2, Sayı:3, s.: 7-8, Ankara
- PEKTAŞ, Ethem (2010) "Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar", *Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, s.: 5, Sakarya.
- PICKL, Victor J.(1997) "Ombudsman Sistemlerinin İslami Temelleri", (çev. Taykan Ataman), *Yeni Türkiye Dergisi*, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Yıl:3,

Sayı: 14, s.: 801, Ankara.

Pickl, Victor J.(1986) “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (çev. Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:4, 1986, s.: 38.

REIF, Linda C.(2004), *The Ombudsman Good Governance and The International Human Rights System*, Martinus Nijhoff Publishers, p.: 12, Netherlands.

RICHARDSON, Genevra (1994) Hazel Genn, *Administrative Law and Government Action: The Courts and Alternative Mechanisms*, The Cambridge Law Journal, Vol: 54, s.: 22, England.

SAYGIN, Engin(2008) "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:12, Sayı:1-2, Ankara.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,(2000) Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara.

SEZEN, Seriyeye (2001) “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:34, Sayı:4, Ankara.

SÜLER, Gamze Y.(2010), “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Cilt:2, Sayı: 34, s.: 163, Ankara.

ŞAHİN, Ramazan (2010) “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 468, s.: 133, Ankara.

ŞENGÜL, Ramazan (2007) "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (14), Kocaeli.

TAYŞI, İsmet (1997), “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:25 (Özel Sayı), s.: 108, Ankara.

TEMİZEL, Zekeriya (1997) *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman*, IULA-EMME Yayınları, İstanbul.

THERY, J.F.( 1998) “Mediateur”, çev. Cevdet Atay, *Bağımsız İdari Otoriteler*, (ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), Alkım Yayınları, İstanbul.

TORTOP, Nuri (1998), “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 1, Ankara.

TORTOP, Nuri (1975) *Yönetim Bilimi (Temel İlkeler)*, Yayın No:89, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, s.: 161, Ankara.

UYANIK, Sırrı (1994), “İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:403, Ankara.

VERONIGUE, Maurus, (2008) “Medya Öz Denetimi Rehber Kitabı-Ombudsman Haber Kuruluşunda Medya Öz Denetimi”, (ed. Adeline Hulin, Jon Smith) , *Medya Özgürlüğü Temsilciliği Dairesi Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)*, s.: 68, Viyana

VERSAN, Vakur (1990) *Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, 10.Baskı, İstanbul.

## **İNTERNET KAYNAKLARI**

24. Dönem 276 Sıra Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı İle Avrupa

Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları,

(1/626), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>.(05.03.2013)

[www.tccb.gov.tr](http://www.tccb.gov.tr), (01.03.2012)

[http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t\\_style=tex&l\\_style=default](http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5146&lang=en&t_style=tex&l_style=default)) (28.10.2011)

[http://bulten.ikv.org.tr/?ust\\_id=149&id=577](http://bulten.ikv.org.tr/?ust_id=149&id=577) (05.07.2013)

<http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der79m2.pdf> ( 02.06.2014)

[http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-350-kimler-basvuru-yapabilir?.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-350-kimler-basvuru-yapabilir?.html) (30.04.2014)

[http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet\\_rap.pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet_rap.pdf) (30.04.2014)

Askeri Ombudsmanlık, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces,

<http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=22169> (06.03.2013)

<http://www.ombudsman.gen.tr/sag/detay.asp?id=43> (08/05/2014)

[http://www.citizensinformation.ie/en/birth\\_family\\_relationships/children\\_s\\_rights\\_and\\_policy/the\\_ombudsman\\_for\\_children.html](http://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/children_s_rights_and_policy/the_ombudsman_for_children.html) (02.05.2013)

Handling of Parliamentary Ombudsman Cases,  
[http://umbr4.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety\\_and\\_ethics/assets/ombudsmanguidance.pdf](http://umbr4.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/ombudsmanguidance.pdf) (16/03/2014)

University Ombudsman, <http://www.csu.edu.au/division/plandev/ombudsman/>  
(15.01.2014)

Parliamentary Commissioner for Standards, <http://www.parliament.uk/pcs>  
(23.12.2013)

Parliamentary Ombudsman, [http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage\\_30.html](http://www.adrnow.org.uk/go/SubPage_30.html)  
(20.02.2014)

ŞENGÜL, Ramazan, *Ombudsman Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi?*  
<http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Sengul.pdf> (20.02.2014)

*The Police Ombudsman For Northern Ireland,*  
<http://www.policeombudsman.org/modules/pages/about.cfm> (16.01.2014)

*National Defence and Canadian Forces Ombudsman,*  
<http://www.ombudsman.forces.gc.ca/au-ns/index-eng.asp> (14.02.2014)

*What Issues Can The University Ombudsman Office Address?,*  
<http://ombuds.siuc.edu/service.html> (19.02.2014)

*What is a news ombudsman?,* <http://newsombudsmen.org/what.htm> (11.04.2012)

*Why Should A Newspaper or Broadcaster Have An Ombudsman?*  
<http://newsombudsmen.org/what.htm> (06.01.2014)

*Working for fair and good administration,*  
<http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/ea/english/index.htx>  
(12.04.2014)

*GIDDINGS, The British Health Service Ombudsman: Great Britain,*  
[http://www.radcliffeoxford.com/books/samplechapter/8706/07\\_Mackenzie3e758rdz.pdf](http://www.radcliffeoxford.com/books/samplechapter/8706/07_Mackenzie3e758rdz.pdf) (20.04.2014)

*Organizational Ombudsman Definition,*



<http://organizational-ombudsman.com/default.aspx> (12/04/2014)

*Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, Dean M. Gottehrer; Michael Hostina,*

<http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.PDF>  
(13.05.2014)

## KANUN

## KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

**Kanun No. 6328****Kabul Tarihi: 14/6/2012**

## 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 Başdenetçi'sini,
- b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçi'liğini,
- c) Başkanlık: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı,
- 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 denetçiyi 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 Başkanetçi 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 adayı, 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 Başkanetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başkanetçi veya denetçi seçilebilir.

(4) Başkanetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başkanetçiliğe 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 Başkanetçi 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 Başkanetçi 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 ödemede bulunulmasına son verilir.

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

**MADDE 15** – (1) Başkanetçi'nin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başkanetçi'nin 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 Başkanetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başkanetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

#### **Başanetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları**

**MADDE 16** – (1) Başkanetçi'ye 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 fıkrada 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 yürütülen 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 görüşülür.

(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 görevlendireceği 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) Diğer personel Başdenetçi tarafından atanır.

#### **Kamu denetçiliği uzman yardımcılığı**

**MADDE 25** – (1) Kamu denetçiliği 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 denkliği 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 yardımcılarında Başbakanlık uzman yardımcılarını ve Kurumun diğer personeline ise Başbakanlıkta aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. Başbakanlıkta emsali personele ödenenlerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz.

#### **Kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin görevlendirilmesi**

**MADDE 28** – (1) 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, kurumlarının izni ile uzmanlık gerektiren işlerde görevlendirilebilirler. Bu şekilde yapılan görevlendirmenin süresi altı ayı geçemez. Ancak ihtiyaç hâlinde bu süre üç ay daha uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca öncelikle sonuçlandırılır. 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.

## **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 Başdenetçi'nin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını 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 yardımcılarını 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 yardımcılarını 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 yardımcılarını 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 Kanununun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendine “Yüksek Kurum Uzman Yardımcıları,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcıları,” ibaresi ve “Yüksek Kurum Uzmanlığına,” ibaresinden sonra gelmek üzere “Kamu Denetçiliği Uzmanlığına,” ibaresi eklenmiştir.

(2) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelin “B) Özel Bütçeli Diğer İdareler” bölümünün Anayasa Mahkemesince iptal edilen 34 üncü sırası “34) Kamu Denetçiliği Kurumu” olarak yeniden düzenlenmiştir.

(3) 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanununun eki (2) sayılı cetvele “Başbakanlık Müsteşarlıkları” satırından sonra gelmek üzere aşağıdaki satır eklenmiştir.

“Kamu Başdenetçisi 1 er " 5 " ”

#### **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.

28/6/2012

## LİSTE

**KURUMU : KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU**

**TEŞKİLATI : MERKEZ**

### İHDAS EDİLEN KADROLARIN

			Serbest	Tutulan	
			Kadro	Kadro	
<u>Sınıfı</u>	<u>Unvanı</u>	<u>Derecesi</u>	<u>Adedi</u>	<u>Adedi</u>	<u>Toplam</u>
GİH	Kamu Başdenetçisi	1	1		1
GİH	Kamu Denetçisi	1	5		5
GİH	Genel Sekreter	1	1		1
GİH	Hukuk Müşaviri	1	1		1
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	1	20		20
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	2	20		20
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	3	20		20
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	4	20		20
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	5	20		20
GİH	Kamu Denetçiliği Uzmanı	7	50		50
GİH	Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcısı	9	50		50
GİH	Mali Hizmetler Uzmanı	4	1		1
GİH	Şube Müdürü	1	2		2
GİH	Şef	3	3		3
GİH	Memur	7	1		1
GİH	Memur	8	2		2
GİH	Memur	9	2		2
GİH	Memur	10	2		2
GİH	Programcı	7	1		1
GİH	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	7	4		4
GİH	Bilgisayar İşletmeni	7	4		4

GİH	Çözümleyici	2	1		1
GİH	Sekreter	7	2		2
GİH	Sekreter	8	1		1
GİH	Sekreter	9	1		1
GİH	Santral Memuru	9	1		1
GİH	Şoför	10	4		4
TH	Kütüphaneci	7	1		1
TH	Teknisyen	8	1		1
YH	Hizmetli	10	1		1
YH	Hizmetli	11	2		2
YH	Dağıtıcı	11	1		1
	<b>TOPLAM</b>		<b>246</b>		<b>246</b>



## ÖZET

Kökeni 18. yüzyıla dayanan kamu denetçiliği kurumu ilk defa İsveç'te ortaya çıkmıştır. Bu kurumun ortaya çıkmasında devletin artan fonksiyonları ile karmaşıklaşan yapısı ve mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliği etkili olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra insan haklarına verilen önemin artmasıyla da kamu denetçiliği, siyasal, sosyal, kültürel, ekonomik, demografik ve yüzölçümleri birbirinden farklı birçok demokratik ülkede, her ülkenin kendi idari, hukuki ve özel gereksinimlerine göre, niteliklerinde bazı değişiklikler yapılarak farklı adlar altında uygulanmaya başlanmıştır.

Kamu denetçiliği idarenin giriştiği eylem ve işlemlerle ilgili halktan gelen şikâyetleri inceleyen ve çözüm yolları arayan bir kurumdur. İşlevi, idarenin karşısında kişiyi yalnız bırakmamak, haklarını savunmak ve bu konudaki başvuruları ve kınamaları izlemek olmuştur. Kamu denetçisi inceleme ve araştırma yapmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini parlamentoya ve kamuoyuna duyurmak gibi yetkilerle donatılmıştır. Vermiş olduğu kararların herhangi bir bağlayıcılığı olmamasına karşın en büyük gücü oluşturduğu kamuoyu ve parlamentoya her yıl sunduğu rapordur.

### **ARŞİV Kayıt Bilgileri :**

Tezin Adı : Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi

Tezin Yazarı : Mustafa ARSLAN

Tezin Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Ali Asker

Tezin Konumu : Yüksek Lisans Tezi

Tezin Tarihi : 17.06.2014

Tezin Alanı : Kamu Yönetimi

Tezin Yeri : KBÜSBE - KARABÜK

Anahtar Sözcükler:

1. Ombudsman
2. Kamu Denetimi
3. Türk Kamu Yönetimi

## ABSTRACT

The Ombudsman institution, which originated in 18th century, was first established in Sweden. The increasing functions of the state with the complex structure and inadequacy of the existing control mechanisms are effective for emerging this institution. According to the each country's own administrative, legal and specific needs; especially after World War II, because of increasing of importance given to human rights, Ombudsman started to work with the different names by making some changes on its qualities in the a lot of democratic countries which are different from the each other as political, social, cultural, economic, demographic and area.

Ombudsman is an institution which seek solutions and analyse the public's complaints about the administration's actions and operations. Advocating people's rights, following applications and condemnations, not leaving people alone against the administration are Ombudsman's functions. Ombudsman has entitlements such as investigating, researching, criticising and announcing the administration's hitching sides to the Parliament and public. Although its decisions aren't binding, its the greatest power is the created public and report which it presents to the Parliament every year.

### **ARŞİV Kayıt Bilgileri :**

The Name of Thesis : The Structure and Function of the Institution of Public Auditing

The Author of Thesis : Mustafa ARSLAN

The Adviser of Thesis : Yrd. Doç. Dr. Ali ASKER

The Thema of Thesis : Master Thesis

The Date of Thesis : 17.06.2014

The Master of Thesis : Public Administration.

The Location of Thesis : KBÜSBE - KARABÜK

Keywords:

1. Ombudsman
2. Public Auditing
3. Turkish Public Auditing

## ÖZGEÇMİŞ

Mustafa ARSLAN 02.01.1975 tarihinde Muş'ta doğmuştur. İlkokul, ortaokul ve liseyi Ankara'da bitirmiştir. 1998 Yılında Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi'nden mezun olmuştur. 2002 Yılına kadar özel sektörde muhasebe ve finans üzerine çalışmış olup 2002 Yılında Erzurum/Karaçoban ilçesi Karaçoban Çok Programlı Lisesi'nde Muhasebe ve Finansman öğretmeni olarak göreve başlamıştır. Görev esnasında 2002-2006 yılları arasında Anadolu Üniversitesi işletme Fakültesini, 2006-2010 yılları arasında ise Anadolu Üniversitesi Kamu Yönetimi bölümünden mezun olmuştur.

2003 yılından itibaren Bartın ili Kızılelma Çok Programlı Lisesinde müdür yardımcılığı ve okul müdürlüğü yapmış olup 16.04.2014 tarihinde Milli Eğitim Bakanlığı görevde yükselme sınavında başarılı olup Bartın İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nde Şube Müdürü olarak göreve başlamıştır.

Mustafa Arslan'ın : Bartın ili Milli Eğitim Müdürlüğü Destek Hizmetlerine Şubesine ilişkin görevleri aşağıda belirtilmiştir.

- a) Yayın faaliyetlerini yürütmek,
- b) Ders araç ve gereçleri ile donatım ihtiyaçlarını temin etmek,
- c) Ücretsiz Ders Kitabı Temini Projesini yürütmek,
- ç) Taşınır ve taşınmazlara ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- d) Depo iş ve işlemlerini yürütmek,
- e) Lojmanlar ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- f) Yemekhane iş ve işlemlerini yürütmek,
- g) Öğretmenevleri ve sosyal tesislerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- ğ) Döner sermaye iş ve işlemlerini yürütmek,
- h) Temizlik, güvenlik, ısınma, aydınlatma, onarım ve taşıma gibi işlemleri yürütmek,
- ı) Satın alma iş ve işlemlerini yürütmek,
- i) Tahakkuk işlemlerine esas olan onayları almak ve ilgili diğer işlemleri yürütmek,
- j) Genel evrak ve arşiv hizmetlerini yürütmektir.