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

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE ETKİNLİĞİ

AYŞE DEMİRKILINÇ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN:
DOÇ. DR. NURAN KOYUNCU

KONYA-2019

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

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE ETKİNLİĞİ

AYŞE DEMİRKILINÇ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN:
DOÇ. DR. NURAN KOYUNCU

KONYA-2019

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

YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ayşe DEMİRKILINÇ
	Numarası	148104011021
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetim
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Nuran KOYUNCU
	Tezin Adı	TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE ETKİNLİĞİ

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan AYŞE DEMİRKILINÇ 'IN TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE ETKİNLİĞİ başlıklı bu çalışma /07/ 2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Unvanı, Adı Soyadı	Danışman ve Üyeler	İmza

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

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ayşe DEMİRKILINÇ
	Numarası	148104011021
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetim
	Programı	Yüksek Lisans
	Tezin Adı	TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE ETKİNLİĞİ

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

Ayşe DEMİRKILINÇ

imza

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

ÖZET

Adı Soyadı	Ayşe DEMİRKILINÇ
Numarası	148104011021
Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetim
Programı	Yüksek Lisans
Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Nuran KOYUNCU
Tezin Adı	TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU VE ETKİNLİĞİ

Sürekli olarak değişmekte ve gelişmekte olan bir dünya ve buna paralel olarak değişimine uğrayan yeni yönetimsel anlayışlar ile dünya ülkeleri, devlet yönetimi anlayışlarında hep dahi iyi olmak ve vatandaşlarına daha iyi olanı sunmak için çalışmaktadırlar. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), kamu kurumları ile halk arasında oluşan problemleri çözmede oldukça modern bir uygulama olarak günümüz yönetim anlayışları arasına girmiştir. Bu doğrultuda demokratik ülkelerin yöneten-yönetilen arasındaki ilişkilerinin sağlıklı olması konusunda, önemli rol ve sorumluluklar üstlenen Kamu Denetçiliği Kurumu bir dalga şeklinde dünya ülkelerinde yayılmaya ve gelişmeye devam etmektedir.

Türkiye'de yıllardır bu kurumun oluşturulması ve faaliyette bulunması için girişimlerde bulunulmuş ve yakın bir zaman önce bu hedefe ulaşılmıştır. Bu çalışmanın amacı, Kamu Denetçiliği Kurumu'nu ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun durumunu ve gerçekleştirdiği faaliyetleri detaylı bir şekilde inceleyerek

değerlendirmektir. Çalışma, resmi kurumların sunmuş oldukları raporlardan elde edilen verilerle oluşturulmuştur. 2015, 2016 ve 2017 yılları baz alınarak Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikayet başvurularındaki konular, şikayet edilen kurumlara ve verilen kararlara göre analiz edilmiş ve bu veriler grafik ve tablolarla desteklenerek değerlendirilmiş ve bir sonuca ulaşılmıştır.

Anahtar Kavramlar: Türkiye, Kamu Denetçiliği Kurumu, Ombudsmanlık, Etkinlik, Faaliyet.

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

ABSTRACT

Name and Surname	Ayşe DEMİRKILINÇ
Student Number	148104011021
Department	Political Science and Public Administration / Political Science and Public Administration
Study Programme	Postgraduate
Supersvisor	Dr. Öğr. Üyesi Nuran KOYUNCU
Title of The Thesis/Dissertation	OMBUDSMAN INSTITUTION AND ACTIVITIES IN TURKEY

With a constantly changing and developing world and with new managerial approaches that change in parallel, the countries of the world are always trying to be better in their understanding of state administration and to offer better to their citizens. The Ombudsman is a modern practice in solving problems arising from public institutions and the public. In this direction, the Ombudsman Institution, which has important roles and responsibilities in the relations between the democratic and governed-governed countries, continues to spread and develop in the countries of the world in the form of a wave.The study is based on the data obtained from the reports submitted by official institutions.It's based on the 2015, 2016 and 2017 issues of complaints made to the Ombudsman institution in Turkey, according to the decision and the complaints of the institution has been analysis of data, and these data were evaluated by means of graphics and tables and reached a conclusion.

At the end of the study, various suggestions were made to the experts and researchers for the purpose of benefiting.

Key Concepts: Turkey, the Ombudsman, the Ombudsman, Events, Activities.

İÇİNDEKİLER

YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU iv
ÖZET vi
ABSTRACT viii
İÇİNDEKİLER x
TABLOLAR LİSTESİ xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ xiv
KISALTMALAR xv
ÖN SÖZ x
GİRİŞ 1
BİRİNCİ BÖLÜM 5
OMBUDSMANLIĞA DAİR TEMEL BİLGİLER 5
1.1.Ombudsman Kavramının Tanımı Ve Gelişimi 5
1.1.1. Ombudsmanın Tanımlanması 5
1.1.2. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi 7
1.2. Ombudsmanın Özellikleri, Görev Ve Yetkileri 10
1.2.1. Ombudsmanın Temel Özellikleri 10
1.2.1.1.Bağımsızlık ve Tarafsızlık 11
1.2.1.2. Kolay Ulaşılabilirlik 14
1.2.1.3. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkisi 15
1.2.1.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması 18
1.2.2. Ombudsmanın Görevleri 19
1.2.2.1. Hak ve Özgürlüklerin Korunması 20
1.2.2.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi 21
1.2.2.3. Hakkaniyetin Sağlanması 23
İKİNCİ BÖLÜM 25
OMBUDSMANLIK KURUMUNU UYGULAYAN ÜLKELER 25
2.1. İsveç'te Ombudsmanlık Uygulaması 26
2.2. Fransa'da Ombudsmanlık Uygulaması 27
2.3. Norveç'te Ombudsmanlık Uygulaması 29
2.4. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı 31
2.4.1. İngiltere'nin Genel Yönetim Yapısı ve Ombudsmanlık 31
2.4.2. İngiltere'nin Yerel Yönetim Yapısı 33

2.4.3. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı 35
2.5. Ombudsmanlık Kurumunu Yerel Düzeyde Uygulayan Diğer Ülkeler 39
2.5.1. Amerika Birleşik Devletleri 39
2.5.2. Kanada 41
2.5.3. İtalya 42
2.5.4. Hollanda 43
2.5.5. İspanya 44
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 46
TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU 46
3.1.Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunu Oluşturma Girişimleri 46
3.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi 46
3.1.2. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nda Ombudsman 47
3.1.3. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin Ombudsmanlık Kurumunun Kurulmasına Yönelik Çalışmaları (1983-1997) 49
3.1.4. Siyasi Partilerin Ombudsmanlıkla İlgili Hazırladığı Raporlar ve Seçim Bildirgelerinde Ombudsmanlıkla İlgili Taahhütler 50
3.1.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi ve Ombudsman – 1991 52
3.1.6.Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu ve Ombudsman 54
3.1.7. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık Kurumu'nun Kurulmasına Yönelik Öneriler 56
3.1.7.1.Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) 57
3.1.7.2.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000) 57
3.1.7.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Ombudsman (2001 – 2005) 59
3.1.8. Ombudsmanlık Kurumu Kurulmasına Yönelik Diğer Girişimler 61
3.1.8.1. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Ombudsman 61
3.1.8.2. Bayburt Valiliği ve Ombudsman 61
3.1.8.3. HAK-İŞ Sendikası ve Ombudsmanlık Kurumu 62
3.1.8.4. Adalet Bakanlığı ve Ombudsmanlık Kurumu 63
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM 74
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FAALİYETLERİ 74
4.1. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Başvuruların Değerlendirilmesi 74

4.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetleri Kapsamında Başvuruların Karara Bağlanması 74
4.1.1.1. İncelenemezlik Kararı 75
4.1.1.2. Geri Gönderme Kararı 75
4.1.1.3. Başvurunun Geçersiz Sayılması Kararı 75
4.1.1.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar 76
4.1.1.5. Dostane Çözüm Kararı 76
4.1.1.6. Tavsiye Kararı 76
4.1.1.7. Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararı Ve Ret Kararı 77
4.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yıllara Göre Faaliyetleri 77
4.1.2.1. 2015 Yılı Başvuruları 78
4.1.2.2. 2016 Yılı Başvuruları 87
4.1.2.3. 2017 Yılı Başvuruları 97
SONUÇ 107
KAYNAKLAR 110
ÖZGEÇMİŞ 116

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 2.1. Seçilmiş Bazı Ülkeler ve Kullanılan Ombudsmanlık Kavramları 25
Tablo 4.1. 2015 Yılı Şikayet Konularına Göre Dağılım..... 79
Tablo 4.2. 2015 Yılı Şikayet Edilen İdarelerin Dağılımı..... 80
Tablo 4.3. 2015 Yılı Bilgi Edinme Başvuruları..... 87
Tablo 4.4. 2016 Yılı Şikayet Konularına Göre Dağılım..... 88
Tablo 4.5. 2016 Yılı Şikayet Edilen İdarelerin Dağılımı..... 90
Tablo 4.6. Son 3 Yıla İlişkin Şikayet Sayıları 97
Tablo 4.7. 2017 Yılı Şikayet Konularına Göre Dağılım..... 98
Tablo 4.8. 2017 Yılı Şikayet Edilen İdarelerin Dağılımı..... 100

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 4.1. 2015 Yılı Başvuru Yöntemlerinin Yüzdelik Dağılımı (%) 78
Şekil 4.2. 2015 Yılı Bölgelere Göre Başvuru Yüzdeleri (%) 82
Şekil 4.3. 2015 Yılı Şikayetlere Karşılık Verilen Karar Türleri Dağılımı..... 83
Şekil 4.4. 2016 Yılı Başvuru Yöntemlerinin Yüzdelik Dağılımı (%) 88
Şekil 4.5. 2016 Yılı Bölgelere Göre Başvuru Yüzdeleri (%) 92
Şekil 4.6. 2016 Yılı Şikayetlere Karşılık Verilen Karar Türleri Dağılımı..... 93
Şekil 4.7. 2017 Yılı Başvuru Yöntemlerinin Yüzdelik Dağılımı (%) 98
Şekil 4.8. 2017 Yılı Bölgelere Göre Başvuru Yüzdeleri (%) 102
Şekil 4.9. 2017 Yılı Şikayetlere Karşılık Verilen Karar Türleri Dağılımı..... 103

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AİHM	: Avrupa insan Hakları Mahkemesi
CTP	: Cumhuriyetçi Türk Partisi
DESA	: Department of EconomicandSocialAffairs (Ekonomik ve Sosyal İşler Bölümü)
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DYP	: Doğru Yol Partisi
İHİK	: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
LYS	: Lisans Yerleştirme Sınavı
OHAL	: Olağanüstü Hal
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
UN	: United Nations (Birleşmiş Milletler)
YGS	: Yükseköğretime Geçiş Sınavı

ÖN SÖZ

Bireyin devlet karşısındaki haklarının korunması için, yargı dışında alternatif denetim mekanizmalarının oluşturulması ve verimli bir şekilde kullanılması bir çok demokratik devletin gündemini oluşturmuştur. Ombudsmanlık da bu kurumlardan bir tanesidir. Her ülkenin kendi idari, siyasi ve tarihi yapısına göre şekillendirdiği bu kurum kendine has temel bazı özellikleri de taşımaktadır. Ülkemizde kamu denetçiliği kurumu adı ile 2013 yılından itibaren faaliyet gösteren bu yapı her geçen yıl kabul ettiği başvuruları ile ve verdiği kararları ile dikkat çekmektedir.

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde değerli bilgileriyle kıymetli zamanın ayırarak benimle görüş ve önerilerini paylaşan değerli Danışman Hocam Doç Dr. Nuran Koyuncu'ya teşekkürü bir borç bilip, bugüne gelmemde maddi manevi katkılarını esirgemeyen ve bana olan inançlarını yitirmeyen sevgili aileme teşekkür ederim.

GİRİŞ

Dünyada demokrasi rüzgarlarının esmesiyle birlikte idari yönetim anlayışlarında da çeşitli gelişme ve değişimler görülmeye başlanmıştır. Demokratik hukuk devleti yapısı, vatandaş devlet bağlantısındaki ilişkileri, vatandaş yararına eviren bir mekanizmadır. Zamanımızın çağdaş devletlerinde, yönetimsel idarenin eylem ve davranışlarının kompleks yapısı değişen koşullarla birlikte niceliksel ve niteliksel olarak her geçen gün artmaya devam etmektedir.

Sosyal devlet prensipleri gereği, devletler insanların sosyal yaşam alanlarında ve ekonomik alanlarında çeşitli düzenlemeler geliştirmektir. Bu durumun neticesinde idare ve yönetimlerin fiil ve işlerinde çok yönlü bir artış tespit edilmektedir. Devletin iş ve eylemlerinin, yapı ve fonksiyon olarak süratli bir şekilde artması ve kompleks bir yapıya dönüşmesi, idare edenlerle idare edilenlerin birbirini daha az tanımasına neden olmaktadır. Devlet yönetim organlarının görev ve yetkilerinin bu şekilde genişlemesi halkın hak ve özgürlükler yönünden bazı zorluklar yaşamasına ve mağduriyetlerin oluşmasına neden olabilmektedir. Bu durum, vatandaş ile devlet arasındaki ilişki terazisinde vatandaş aleyhine bir bozulma ve dengesizleşme meydana getirmektedir. Aslında devlet denilen mekanizma organize haline gelmiş bir toplumu anlatır. Sınırları belirlenmiş bir toprak üzerinde bulunan bireylerin birlikte yaşamalarını devam ettiren üst seviyede bir otoriter gücü olan siyasal bir yapıdır. Amacı, vatandaşların ortak faydalarını belirlemek ve düzenin devam etmesini sağlamaktır. Devlet bu tür vazifelerinin hepsini bünyesindeki organlarla yapmaktadır.

Devletin bu organlarının temel hedefi ise; halkına en iyi şartlarda hizmet sunacak bir alan oluşturma, yetkilerini haklının yanında olacak şekilde kullanmak ve adaleti temsil etmek ve halkın karşılaştığı sorunlarda onların özgürlük alanlarına müdahale edecek eylem ve davranışlardan kaçınmaktır. Fakat kamusal alandaki gelişmelerle birlikte sürekli büyüyen ve karmaşıklaşan bu organlar verdikleri hizmetlerde, yapısal ve işlevsel yönden vatandaşın sorunlar yaşamasına ve önüne engeller çıkmasına neden olabilmektedir. Bahsedilen bu sorunlar ve engeller yüzünden bu organların sunduğu hizmetlerin kalitesini ve etkililiğini düşürmekte ve

idarelerin yanlışlarından dolayı vatandaşların gözünde devlet otoritesi farklı anlaşılmalara sebep olmaktadır.

Devlet olarak isimlendirilen bu güçlü yapının yaptığı hatalardan ve yanlış anlaşılmadan dolayı karşısındaki vatandaşı her daim koruyacak bir organizasyona mutlaka gereksinim vardır. Bu yapının genellikle yargı organı olduğu bilinir ve düşünülür. Ancak hukuk devletlerinde hak ihlallerine karşı yurttaşları koruma görevi üstlenecek farklı yeni mekanizmaların oluşturulması daha demokratik görülmektedir. Günümüzde, bireylerin hak ve özgürlüklerine karşı yapılan ihlallerde, bireyin yanında olacak bu yapılardan en önemlisi kamu denetçiliği yani ombudsmanlık kurumudur. Ombudsmanlık kurumu, uzun zamandır demokratik ülkeler için önemli bir noktada görülmekte ve sürekli yayılım göstererek, kurumsallaşmaya çalışmaktadır. Ombudsmanlık kurumu demokratik hukuk devletinin olmazsa olmazlarından görülüp iyi bir statüye kavuşmuştur. Kötü idarelerin sonucunda oluşan problemlerde, devletle halk arasında bir köprü vazifesinde bulunmaktadır. Yöneten ve yönetilen arasındaki bağlantılarda güçsüz konumdaki yönetilen bireyleri, yöneten güçlü yapıdaki devlet otoritesine karşı savunmaya ve muhafaza etmeye çalışmaktadır. Bu noktada vatandaşın devlete olan güven duyma tutumunu artırıcı bir konumu da bulunmaktadır.

Yöneten ve yönetilen arasındaki her türlü bağlantı aslında insanlık tarihi kadar çok eskiye uzanır. Bundan dolayıdır ki adı bugünkü adı olmasa da ombudsmanlık yapısının geçmişi, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması ihtiyacından ortaya çıkmıştır. Geçmişten bugüne kamusal kaynakların dağılması ve halk-devlet arasındaki sorunlar ülkelerin bir kaderi olmuştur. Pek çok ülkenin geçmişi, güçlü olan devlet kurumları ile yönetilen vatandaşlar arasındaki sorunlarla dolu olmakla beraber, genelde çözümlerde de güçlü olanın yanında olunmuş, güçsüz halk çaresiz bırakılmıştır. Bu tecrübelerden yola çıkarak demokrasinin ve hukuk sisteminin daha da güçlenmesi adına idarenin denetlenmesini sağlayan kurumlara verilen önem de artmıştır. Kamu denetçiliği kurumu da bunlardan bir tanesi ve belki de en önemlisidir.

Kamu denetçileri, ülkelerdeki diğer denetleme sistemlerin yanında alternatif olarak vatandaşların haklarının korunup, sağlıklı çalışan bir idare ve yönetim

oluşturulması adına ikincil bir hak garantörüdür. Hem başvurmanın kolay ve masrafsız olması hem de devlet organlarının baskısından uzak, tarafsız ve sadece insan hak ve özgürlükleri açısından olaylara yaklaşması sebebiyle tüm dünyada uygulamaları büyük kabul görmüştür.

Türkiye açısından bir takım ülkelere göre daha yeni bir deneyim olan kamu denetçiliği mekanizması aslında uzun zamandır ülkede oluşturulması adına tartışmalı süreçlerden bugüne ulaşmıştır. Bu kurumun Türkiye'de her geçen gün gelişmesi, tanınması ve etkililiğinin artırılması adına faaliyetleri artırılmakta ve farklı alanlarda yayılmasının mümkünlüğü konuşulmaktadır.

Bu çalışmada, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliklerinin detaylı bir şekilde incelenmesi amaçlanmaktadır. Çalışma dört bölümden oluşmakta olup ilk bölümde ombudsmanlık ile ilgili genel bir kavramsal çerçeve çizilmiş, ikinci bölümde ombudsmanlık kurumunu uygulayan çeşitli dünya ülkelerindeki uygulama şekli incelenmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşturulma süreci anlatılmış, son bölüm olan dördüncü bölümde ise Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyetleri detaylı bir şekilde sunulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIĞA DAİR TEMEL BİLGİLER

1.1. Ombudsman Kavramının Tanımı Ve Gelişimi

Bu bölümde ombudsmanlığa dair temel bilgilerin yer aldığı konu ile ilgili kavramsal bir çerçevenin çizildiği hazırlayıcı bilgiler bulunmaktadır. Bölümde öncelikle ombudsman kavramının tanımı, ombudsman kurumunun ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi verilmiştir. Ardından ombudsman kurumunun temel özellikleri olan bağımsızlık ve tarafsızlık özelliği, kolay ulaşılabilirlik özelliği, geniş inceleme ve araştırma yetkisi ve kararlarının bağlayıcı olmaması özelliği incelenmiştir. Bölümün en sonunda ise ombudsmanın görev ve yetkileri sunulmuştur.

1.1.1. Ombudsmanın Tanımlanması

Ombudsman kelimesinin kökeni İsveç'ten gelmekte olup, "Ombud" kelime anlamı vekil, temsilci, sözcü anlamına gelirken ve "man" kelimesi kişi olarak karşılık bulmaktadır. Bu iki kelimenin birleşmesi ile oluşmuş ombudsman kelimesinin Türkçe dilinde, temsilci, sözcü, delege, avukat, görevli ve koruyucu anlamlarına karşılık geldiği görülmektedir.[1]

Ombudsman kavramı Fransa'da "Le Mediateur" şeklinde kullanım halindeyken Türkiye'de ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"Kamu Denetçisi" olarak kullanımı esas görmektedir.[2]

Ombudsmanın tanımlanması için literatür incelendiğinde yakın tanımlar ile karşılaşılmaktadır. Bir fikir oluşturması adına yapılan bazı tanımlamaları incelemek, kavramın tam olarak algılanması adına önemli olacaktır.

Mıhçıoğlu ombudsmanı; "Vatandaşın idare ile olan ilişkilerinde oluşan problemleri çözmek gayesiyle yardım eden, soruşturma açma yetkisi olan,

---

[1] Feyzullah Ünal veHüsamettin İnaç,"Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi", *Dumlupınar Üniversitesi SosyalBilimler Dergisi*, 18, 2007, s.46.

[2] Ali FuatGökçe, "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 17 (2), Isparta, 2012, ss.203-227.

parlamento ile vazifelendirilen ve şikâyet hususu ile ilgili yaptığı tetkikler sonucunda kamusal alandaki yöneticilere öneriler sunma yetkisi olan, bağımsız bir kişi" şeklinde tanımlamaktadır.[3]

Amerikan Bar Association ombudsmanı; "Bağımsız bir kamu memuru olup, kamu kurumları veya kamu ile bağlantısı olan kurumlar ile vatandaş arasındaki şikâyetlere çözüm yolları geliştiren kişi" şeklinde ifade etmiştir.[4]

Ombudsman; yasama organı ile görevlendirilen, genel şekli ile idare tarafından olan iş ve işlemlerle bir zarara uğradığını söyleyen bireyin şikâyette bulunabileceği, bireyler adına ilgili iş hususunda araştırma ve tetkikler yapan ve bu hususta rapor hazırlama ve sunma yetkisi olan kişidir.[5]

Ombudsman kurumunun gayesi ise yönetim ile ilgili şikâyetleri almak, sahip olduğu geniş soruşturma hakkı ile incelemeler yapmak, işlemi yapan idareyi eleştiri veya savunma içerikli ve çözüm oluşturmaya çalışan kararlar almak, elde ettiği bulgularını ve önerilerini kamuoyuna raporlarla paylaşmak olduğunu ifade etmektedir.[6]

Ombudsman kavramı ile halkın çeşitli bürokratik iş ve işlemlere karşı dertlerini ve şikâyetlerini ifade ettikleri bir yapı veya özel bir memur şeklinde ifadede bulunmaktadır.[7]

Diğer bir tanıma göre ombudsman, "Devlet yönetimine karşı vatandaşın şikâyetlerini araştıran ve idarenin aksaklık yaptığı ve kusurlu yönlerini açığa çıkaran, ulaştığı sonuçları yasama organına ve kamuoyunun bilgisine sunan kişi"dir.[8]

---

[3] Cemal Mıhçıoğlu,*Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri*, Ankara Üniversitesinin Kuruluşunun 40.Yılına Armağan, Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayını, Ankara, 1987, s.169.

[4]*American Bar Association. OmbudsmenDefineThemselves*,
http://apps.americanbar.org/adminlaw/news/vol24no4/ombudsmen.html, Erişim Tarihi (20.04.2019).

[5]LanceTibbles, "The Ombudsman: WhoNeedsHim", *Journal of Urban Law*, Vol:47, No:1, 1970, s.2.

[6]Larry B. Hill, "Institutionalization, the Ombudsman andBureaucracy", *TheAmerican Political Science Review,* Vol.68, No.3, September 1974, s.1077.

[7] Victor Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çeviren: Turgay Ergun, *Amme İdaresiDergisi*, C.19, S.4, 1986, s.37.

[8] Bilal Eryılmaz,*Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2008, s.318.

Ombudsman kısaca, yönetimin iş ve işlemleri, fiil ve davranışlarını denetleme görevi olan ancak bağlayıcı bir karar veremeyen bağımsız bir devlet yapısıdır.Uzun bir ifade ile Ombudsman, idarenin fiilleri, iş ve işlemleri, tavırları üstünde hukuksal bir aykırılık ve yerindelik denetlemesi yapmaya ve hukuksal aykırılıkları veya yerinde uygun görmediği iş ve işlemlerin iptali veya bu iş ve fiillerden oluşan zararların yok edilmesi ve halka dair uyumu olmayan davranışların değişimi için idare adına girişimlerde bulunma ve herhangi bir bağlayıcılığı olmayan kararlar verme yetkisi olan, bağımsız bir devlet yapısıdır.[9]

1.1.2. Ombudsmanın Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Çok eski zamanlardan beri ombudsman yapısına benzer yapıların bir çok devlet yönetiminde var olduğu düşüncesi bir gerçektir. Çünkü yöneten ve yönetilenin olduğu her devlette halkın çeşitli şikayetlerinin olması ve bu şikayetlere çözüm yolları için etkili mekanizmaların geliştirilmesi bir zorunluluktur. Ancak ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ile ilgili literatür incelendiğinde, çalışmalarda çok farklı görüşlerin olduğu ve araştırmacıların farklı iddialarda bulunduğu görülmektedir. Ombudsman sisteminin temellerinin bazı araştırmacılar tarafından, Çin devletinde Han Hanedanlığı zamanında mevcut olan "Yuan Kontrol Sistemi"ne benzediğini, Roma devletindeki "halk tribünlerine" veya 17. yüzyılda Amerikan kolonilerindeki "Censors" yapısına benzediği ve temellerini oradan aldığı ileri sürülmektedir.[10] Fakat günümüzde kavramsal olarak kabul gören ve İsveç'in de esinlendiği kurumun ilk örneklerinin İslam toplumlarına dayandığı görülmektedir. Emeviler, Abbasiler, Memlüklüler ve Selçuklular' da Dar'ülAdl ve Divanı Mezalim'in vatandaşların idareye karşı dertlerini ve yakınmalarını dinleyen ve vatandaş ile idare arasındaki sorunları yok etmekle meşgul olan kurumlar olması, bu yapılarda ombudsmanlık izlerinin olduğu anlamına geldiği gibi,[11]daha eskiye

---

[9]TufanErhürman, "Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, 31 (3), 1998, s.89.

[10]Yılmaz Altuğ.*Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi, Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı*, Ankara, Yargıtay Yayınları, s. 160;StigJagerskıold, "TheSwedish Ombudsman", *University of Pennsylvania Law Review*,109(8), June1968, s.1089.

[11] Feyzullah Ünal,*Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Basılmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008, s.108.

gidilerek yukarıda anlatılanlara çok benzeyen faaliyetlerin ikinci halife Ömer İbni Hattab tarafından kurulup sürdürüldüğü bilinmektedir.[12]

Ombudsmanlık kurumunun anayasal bir kurum olarak ilk kez İsveç'te hayata geçirildiği bilinmektedir.[13]Avrupa'da faaliyete başlayan bu kurumun; Osmanlı'da yer alan ahilik kurumundan esinlenerek kurulduğu düşünülmektedir. Osmanlı Devlet yapısında bulunan ahilik kurumunda liderinin seçimi demokratik usulde yapılmakta, göreve getirilen kişide dürüstlük, liyakat, tarafsız olma özellikleri aranmaktadır. Bağımsız ve tarafsız bir yapı olarak etkinlik gösteren ve aynı zamanda sivil toplum kuruluşu olan ahilik, devlet ile halk arasındaki problemlerin çözülmesinde, hakların korunmasında vatandaşın vekilliği görevini yerine getirmiştir. Vatandaşın gözlemcisi olmuştur.[14]

Aslında İsveç'te ilk ombudsmanın tayin edilmesi 1713 yılında gerçekleşmiştir. "Demirbaş Şarl" olarak bilinen İsveç Kralı 12. Şarl, 1709 senesinde Osmanlı- Rus savaşlarında Rusya karşısında mağlup olur ve Osmanlı Devletine sığınır. Kral, Edirne civarında 5 seneye yakın bir zaman konuk olarak kalır. Sonra Kral Şarl, ülkesinde o yokken ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi için kendi adına hareket edecek, devlet kurumlarında görevlilerin kanunlar doğrultusunda çalışıp çalışmadığını denetleyecek bir görevliyi yüksek vekil adı altında vazifelendirir. Bu olayın sonucunda 1713'te İsveç'te bir ombudsmanın göreve başladığını söylemek doğru olacaktır. İlk ombudsmanın görevlendirildiği zaman, Kral 12. Şarl'ın Osmanlı Devleti'nde bulunması, onun bu yapıyı kurarken Osmanlı Devleti'ndeki devlet yönetimi ve adalet mekanizmasından esinlenmiş olduğu kanısını oluşturmaktadır. Nitekim Türkiye'nin de aralarında olduğu uluslararası organizasyonların birinde Avrupa Birliği Ombudsmanı Yunanistan uyruklu Nikiforos, Fransız Ombudsmanı Jean Paul Delevoye, İspanya Ombudsmanı ve İsveç Yasama Organı Ombudsmanı gibi birçok şahsiyet, ombudsmanlığın Osmanlı'daki bir yapıya dayanak yapıldığını ifade etmişlerdir. Bu nedenle dünyada

---

[12] Victor J.Picki,"Ombudsman Sistemlerinin İslâmi Temelleri", Çev: Taykan Ataman, *Yeni Türkiye*, Sayı:14, 1997, s.800.

[13] Hasan Fendoğlu,*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık),* SDE Analiz, Ankara, 2010, ss.5-7.

[14] Hasan Abdioğlu, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi",*İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 11, 2007, s.81.

resmi olarak ilk ombudsmanlık, 1809 senesinde İsveç ülkesinde Demirbaş Şarl'ın 1713 senesindeki düşünceleri yönünde hayata geçirilmiştir. Kurulan bu yapı ile yapılan uygulamalar başarı kaydedince de, 1809 yılında İsveç'te anayasal bir yapı statüsüne dönüştürülmüştür Ombudsmanlık sisteminin ortaya çıktığı İsveç ülkesinde ombudsmanın görevinin, bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla hükümet yetkilileri haricindeki tüm kamu çalışanlarının denetlenmesi olduğu görülmektedir.[15]

Ombudsmanlık kurumunun farklı ülkelerde kuruluş zamanları incelendiğinde, demokrasi rüzgarının dünyada esme zamanları ile ombudsmanlığın yaygınlaşması arasında bir ilişki bulunduğu görülmektedir. Ombudsmanlığın İsveç 'ten sonra, İskandinav ülkelerine girdiği dönem 1950-1960 yılları arası ilk hareketlenme aşamasıdır. Ombudsmanlığın yayılımının devam ettiği ikinci aşama Avrupa ülkelerine doğru gerçekleşmiştir. Bu ülkelerden, 1957'de Almanya'da, 1973'de Fransa'da, 1974'te İtalya'da ombudsman yapısı hayata geçirilmiştir. Üçüncü aşamada ise, Anglo-Sakson ülkelerinden olan Yeni Zelanda'da 1962'de, İngiltere'de 1967'de, Kuzey İrlanda'da 1970'de ve ABD'nin Arizona bölgesinde1966'da ombudsmanlık sistemi kurulmuştur. Dördüncü aşamada ise, Rusya ve eski Sovyet ülkeleri yönünde bir akım başlamıştır. Bunlardan, 1994'te Romanya'da, 1997'de Rusya Federasyonun'da ombudsmanlık yapısı hayata geçirilmiştir. Hindistan, Japonya, Güney Kore ve Tayland gibi ülkelerin yanında Arjantin ve Guatemala ile Latin Amerika'da kuruluş örnekleri görülmeye başlanmıştır. Afrika'da ise 1995'te Botswana'da ombudsman kurumunun kurulduğu belirlenmiştir.[16]Türkiye'de ise ombudsmanlık kurumunun kurulması ile ilgili 2006'da başlayan yasal düzenlemeler 2012 yılında karşılık bulmuştur. Böylece ombudsmanlık kurumu "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile faaliyetlerine başlamıştır.[17]

[15] Fendoğlu, a.g.e., 2010, ss.5-7.

[16] Fendoğlu, a.g.e., 2010, s.6.

[17]İbrahim Keskin, "Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri Ve Önemi". *Adalet Dergisi*, 45, 2013, s.123.

1.2. Ombudsmanın Özellikleri, Görev Ve Yetkileri

Ombudsmanlık kurumunun uygulanması her ülkede temel olarak benzerlik gösterse de; kullanılan isimler, atama şekilleri, görev ve yetki sınırları, uygulama alanı gibi durumlarda bazı ayrılma noktaları tespit edilmektedir. Bunun yanında kurumun değişmeyen bazı temel özelliklerinin olduğu da bilinmektedir.

1.2.1. Ombudsmanın Temel Özellikleri

Çağımız toplumlarında gelişen hukuk sistemleri ile birlikte ombudsmanlık kurumunun önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu kurumu etkin bir şekilde kullanan ülkelerin diğer ülkelere göre demokratik yönden daha avantajlı duruma geldiği görülmektedir. Ancak her ülkede aynı görev ve yetkiye sahip olmayan ombudsmanın, özellikleri de uygulandığı ülkeye göre farklılık göstermektedir. Bu farklılıkların yanında bir takım temel özelliklerinin varlığı kurumun sağlıklı faaliyetler yürütmesi için önemlidir.

Ombudsmanların var olma nedeni; vatandaşların devlet kurumları ile gelişen ilişkilerinden dolayı meydana gelen problemlerine ve şikayetlerine yardım etmektir. Bu noktada ombudsman kurumunu yargı ve devlet denetleme kurumlarından ayıran bazı özelliklerin olması şarttır.

Kamu Denetçisinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:[18]

- Kamu Denetçisi genellikle yasama organı olan meclis veya parlamento tarafından atanır, fakat yasama organına karşı sınırlı bir sorumluluğu olmalıdır,
- Kamu denetçisi görevini yerine getirirken anayasa ve kanunlar ile gerçekleştirilen güvence ile yürütme organının dışında hareket edebilmelidir,
- Kamu denetçisinin anayasa ve kanunlardan aldığı yetki ile devlet kuruluşlarından uygun gördüğü verileri inceleme ve arşivlere kolay ve sınırsız bir şekilde erişebilme hakkı olmalıdır,

[18]ZehraOdyakmaz,*Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması*, Edt: Yüksel Koçak, Atıl Cem Çiçek, *Kamu Yönetimi, Yönetim- Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma*, Sfs Grup Yayınevi, Ankara, 2011, s.100; Kemal Özden,*Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi*, Edt: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfü Şen, Kamu Yönetimi Yazıları, *Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2007, s.400.

- Kamu denetçisi titiz ve derinlemesine bir araştırma sonucunda kararlar almalı ve tarafların kendisine olan güvenini ve saygısını korumalıdır,
- Her vatandaş tarafından rahatça ve kolayca ulaşılabilir bir kurum olmalıdır,
- Belli bir zaman için görevlendirilmeli ve süresi bitmeden bir sorun görülmediği sürece görevi iptal edilmemelidir.

Kamu denetçisinin özellikleri konusunda araştırmalarda çok farklı temalar işlenmiş olsa da bunların her birini belirli bir şablon altında birleştirmek doğru olmamaktadır. Ombudsmanın temel özellikleri bu çalışmada dört temel özellik altında incelenmiştir. Bu temel özellikler aşağıda belirtilen başlıklarla kapsamlı olarak sunulmuştur.

- Bağımsızlık ve tarafsızlık;
- Kolay ulaşılabilirlik;
- Geniş inceleme ve araştırma yetkisi;
- Kararlarının bağlayıcı olmamasıdır.

1.2.1.1.Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Bir denetleme kuruluşunun etkili bir şekilde vazifesini yerine getirebilmesi için, denetleme yaptığı kurum ve kuruluşlardan özerk ve bağımsız olma şartı oldukça önemli bir özelliktir. Bu noktada gerek literatürde gerekse ülkelerdeki sistemlerde ombudsman yapısının bağımsızlığı ve tarafsızlığı önemli bir özellik olarak değerlendirilmektedir. Ombudsman, denetleme yapmak mecburiyetinde olduğu kurum ve kuruluşlar karşısında bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak için gerekli önlemleri almak zorundadır. Ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı, kendi yönetim şeklinin ve ekonomisinin olması ile mümkün olabilmektedir.Bu nedenle ombudsmanın hiyerarşik olarak bir amirinin olmaması şarttır. Ülkelerdeki ombudsmanlık sistemleri incelendiğinde ombudsmanların kendilerini atayan ve görevini tanımlayan yasama organından dahi emir almadan, bağımsız bir şekilde faaliyet göstermesi gerekmektedir. Ombudsmanların, devletin yürütme ve yasama organlarına karşı bağımsız olabilmeleri, onlara siyasi ve idari sonuçlardan

korkmadan gerçeği arama yetkisini sunar. Bağımsızlık, şüphesiz ki ombudsmanların olmazsa olmaz özelliğidir.[19]

Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız olması, verdiği kararlarda daha sağlıklı sonuçlara ulaşmasını ve bu şekilde tarafların kuruma olan güveninin de artmasını sağlayacaktır. Ombudsman, yürütme organından özerk bir şekilde arabuluculuk yapan bir kurumdur. Vatandaş ile kamusal alanda hakemlik görevini gerçekleştirerek, devletin uygulamalarının doğru, haklı ve vatandaş faydasına olup olmadığını denetlemektedir.[20]

Bağımsızlık ve tarafsızlık, ombudsmanların herhangi bir beklenti içerisine girmeden, kendini sınırlamadan, vereceği kararların sonucundan korkmadan, haklının yanında haksızın karşısında olmasını sağlar. Ombudsmanın siyaset mekanizmasının ve yönetimsel sonuçların etkisinde kalmadan gerçekleri ve doğruyu bulmaya çalışması devletin yasal unsurlarına karşı bağımsız ve tarafsız olması ile mümkün olmaktadır.[21]

Ombudsman yapısı, bir ülkenin üç temel sistemi olan yasama, yürütme ve yargı organının haricinde olacak şekilde bağımsız bir denetleme sistemi statüsünde yer almaktadır.[22]

Ombudsman sistemi yasamaya, yürütmeye ve yargıya karşı bağımsız ve onların dışında ancak onlarla ilişki içerisindedir. Bu duruma göre ombudsman, yasama ile bağlantısında "temsilci", yürütme ile bağlantısında "denetçi", yargı ile bağlantısında ise "alternatif" pozisyonundadır.[23]

---

[19]Gabriele K. Stadlmayer, *The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe – Legal Comparative Analysis*, Ed. GabrieleKucskoStadlmayer, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis RegardingtheMultifacetedRealisation of An Idea*, Austria, Springer, 2008, s.10.

[20] Kemal Özden ve Ertuğrul Gündoğan, "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", *Türkiye Günlüğü*, 62, 1997, s.49.

[21] Zakir Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi), Türkiye İçin bir Model Önerisi*, Hak-İş Eğitim Yayınları, 38, 1998, s.67.

[22]Odyakmaz, a.g.e., 2011, s.100.

[23] Milan Remac, *The Ombudsman: An AlternativetoJudiciary?*, Ed. DragosDacian C. ve NeamtuBogdana, *AlternativeDisputeResolution in EuropeanAdministrativeLaw*, London, Springer, 2014, s.569.

Ombudsman, yargının alternatifi olarak gören bazı araştırmacıların düşüncelerinden ayrı olarak, devlet kurumlarını denetleyen idari yargının bir alternatifi değil tam tersi yargının tamamlayıcısı durumundadır.[24]

Ombudsmanın yetki ve statüsünün belirlenmesi genellikle anayasa ve yasalarla olmaktadır. Ancak bu durum ülkeden ülkeye göre de farklılık göstermektedir. .Bazı ülkelerde ombudsman kurumu anayasada bulunmaktadır. Ancak Fransa, Hollanda, İngiltere, Türkiye gibi ülkelerin anayasalarında ombudsman kurumu bulunmamakta bu ülkelerde kurum, parlamento ile onaylanan bir kanun ile düzenlenmiştir.[25]

Genel olgu ombudsmanların seçiminin parlamento aracılığıyla yapılması olup, hükümetlerin atamasını yapması çok zor bir ihtimaldir. Bağımsız olmaları içinde bu gereklidir. Örnek vermek gerekirse; İrlanda'da Cumhurbaşkanı atamasını yaparken, İngiltere'de parlamento önerisi ile Kraliçe atamasını yapar. Fransa'da ise bakanlar kurulu kararları ile bu işlem gerçekleştirilir. Ombudsmanların etkinlikleri hiç bir denetimden geçmemekle birlikte, eğer görevinde yetersiz, başarısız, ihmalkarlık ve iletişim sorunları yaşarsa parlamento görevini iptal etmektedir.[26]

Ombudsmanın bağımsız olduğu kadar tarafsız olması da önemli bir özellik olarak değerlendirilmektedir. Ombudsman statüsü ile görevli olan bir memurun çalışması esnasında hiç bir kurumun tarafında olmaması ve partizanlıktan uzak olması gerekir. Bu doğrultuda, ombudsmanın seçilmesi ve atama teknikleri tarafsız yapısını zedeleyecek türden olmamalıdır. Ombudsmanın herhangi bir siyasi oluşumun yanında veya herhangi bir partinin taraftarı olmaması kurumun tarafsızlık özelliği için ön şarttır. Tarafsız davranışlarının sonucu olarak ombudsmanın, kendine ulaşan şikayetlerde, gerekli inceleme ve araştırmaları yerine getirirken, adaletli olma,

---

[24] Ergun Özbudun,*Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz*, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu, İstanbul, Doğuş Üniversitesi yayınları, İstanbul, 2011, s.37.

[25] Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 1998, ss.4-5.

[26]Doğan Kestane, "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, Sayı: 151, Temmuz-Aralık2006, Ankara, ss.128-142.

eşit davranma ilkeleri ile hareket etmesi gerekir. İncelediği şikayetleri karara bağlarken doğru sonuçlara ulaşması bağımsız ve tarafsızlığı sayesinde gerçekleşir.[27]

1.2.1.2. Kolay Ulaşılabilirlik

Ombudsmanın en temel niteliklerinden biri de kolay ulaşılabilirlik özelliğidir. Pek çok ülkede sistemleştirilmiş olan ombudsmanlığa erişmek,hiçbir maliyet içermez ve oldukça kolaydır. Ombudsman kurumuna başvuru yaparken, şikayet konusu ile ilgili belgelerin olduğu bir e-mail veya bir posta başvuru için yeterli olabilmektedir.[28]

Ombudsmanlık, kişilerin hak ve özgürlüklerinin kamu kurumlarının gerçekleştirdiği işlemlerinden dolayı bir zarara uğramasını engelleme, haksızlığa uğradığını düşünenlerin şikayetlerini araştırma ve inceleme görevi bulunan bir yapıdır. Bu nedenle şikayette bulanacak kişilerin kuruma kolayca ulaşabilmesi kurumun daha etkili çalışmasını sağlayacaktır.[29]

Ombudsman, vatandaşların haklarını ve özgürlüklerini, kendinde kamusal güç barındıran yönetim karşısında muhafaza ederken, bu muhafaza etme işlevlerini yapılan şikayetler doğrultusunda yapmaktadır. Bundan dolayı, kişilerin ombudsman yapısına kolaylıkla erişebilmesi, ombudsman yapısının faaliyetlerini icra edebilmesi adına önemli bir özelliktir. Bu nedenle bireylerin bu kuruma dert ve problemleri doğrultusunda başvuru yapma da bir ücretlendirme veya herhangi bir mali zorunluluk oluşturmama, bir kural şeklinde belirlenmiştir.[30]

Ombudsman sistemin erişilebilirliği kolaylaştırmak gayesiyle, bazı ülkelerde merkezlerin çevresindeki yerleşim bölgelerinde bölgesel olarak yerel temsilcilikler ve şubeler oluşturularak, bu şubeler vasıtasıyla ombudsman kurumuna başvurma olanağı konusunda bilgi verme hizmeti sunulmaktadır. Bu noktada, Fransa'da Hakların Savunucuları'na temsilcilik yapan delegeler merkez dışında da etkinliklerde

---

[27] Mehmet Aktel, KermanUysal, Yakup Altan ve Mustafa Lamba, "Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9, s.25.

[28] Fendoğlu, a.g.e., 2010, s.7.

[29] Bekir Parlak ve Caner K. Doğan, *Kamu Yönetiminde Denetim: Karşılaştırılmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği*, Ekin Yayınevi, s.114.

[30]StadlmayerG. "Kucsko, The Legal Structures of Ombudsman–Institutions in Europe–Legal Comparative Analysis". *European Ombudsman–Institutions*.2008, s.19.

bulunarak vatandaşların bu yapıya daha kolayca ulaşmasını sağlamaktadır. Bu şekilde kişilerin ombudsmana ulaşmalarında kolaylıklar getirilmiş olmaktadır. Ombudsmanın temel bir niteliğinin kolayca erişilmesi ve masrafsız bir denetleme şekli olması nedeniyle, ombudsman kurumuna gerçekleştirilen başvurularda sıkıca usul koşullarının istenmesi çok nadir olmaktadır. Hatta birtakım ombudsmanlara, Türkiye'de kamu denetçisine yapıldığı şekilde oluşturulan web sitesi üstünden başvurma olanağı tanınabilmektedir. Teknolojik uygulamalarının bu yapılara başvuruda kullanılması büyük bir kolaylık olmaktadır. Bazı ülkelerde, ombudsmanlığa başvuru yapılmamış olsa da, iletişim araçları veya üçüncü kişiler ile yapılan bilgilendirmelerle ombudsman inceleme yapabilmektedir.[31]Bu yetki ombudsmanlığın resen araştırmayı başlatabilmesine olanak tanımaktadır. Ombudsman kurumunun resen araştırmaya başladığı konular, genellikle halkın dikkatini çeken ve hassasiyet isteyen konulardır. Bu doğrultuda, ombudsmana başvuru yapmaktan ve haklarını aramaktan çekinen veya özgürlüğü olmayan kesimlerin uğradığı haksızlıklar ombudsman tarafından otomatik olarak incelemeye alınır. Bu bağlamda çocuklar, engelliler, kadınlar ve ihtiyarlar gibi ülkede korunma gereksinimi olan bazı kesimlerin dahil olduğu konular ile ilgili resen araştırmalar gerçekleştirilmektedir.[32]

1.2.1.3. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkisi

Ombudsman yapısının verimli bir biçimde faaliyet göstermesinin gerçekleştirilmesinde temel etken tetkik etme ve araştırma yetkisinin olmasıdır. Ombudsman inceleme ve araştırma yetkisini vatandaşların gerçekleştirdiği başvurular üzerine yaptığı gibi, bazı ülkelerde ombudsmanın otomatik şekilde hareket ederek bir mevzu veya iş ve işlemle ilgili inceleme yapma ve araştırma yetkisi de olabilir. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde ombudsman olan yüksek yönetim denetçisi kişilerin gerçekleştirdiği başvurular nedeniyle çalışmalara

---

[31]Zekeriya Temizel, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, Ankara, 1997, s.41.

[32] Müslüm Akıncı, *İsveç İdare Hukuku*, Yetkin Yayınevi, Ankara,2010, s.169.

başladığı gibi, eline geçen bir takım bilgiler, söylemler veya gerçekleştirdiği gözlemler üstüne resen incelemeler ve araştırmalar yapabilmektedir.[33]

Ombudsmanın şikayet başvuruları ile ilgili konular hakkında kamu kurumlarının yöneticilerinden bilgi ve evrak isteme ve yönetimin şikayet ile ilgili düşüncelerini alma yetkisi vardır. Bu yetki başvuru ile ilgili sorunun yönetim açısından ne şekilde değerlendirildiği ve yönetimin bu duruma bakış açısını anlamak açısından gerekli bir yetkidir. Nitekim bu konuda geniş bir yetkiye sahip olan İsveç Ombudsmanı, tüm kamu dairelerinin (askeriye, yerel, merkezi, mahkemeler) iç verilerine erişebilmekte ve istediği zaman veriler ve belgelerin kendi makamına getirilmesini sağlayabilmektedir. Bu şekilde sahip olduğu derinlemesine inceleme ve araştırma yetkisi ile kamu gücünün kötü bir şekilde kullanılmasının önüne geçmiş olmaktadır.[34]

Kamu kuruluşlarının, ombudsman tarafından istenilen bilgileri ombudsmana sunma mecburiyeti vardır. Bu mecburiyetin kurum tarafından yerine getirilmemesi, ombudsmanlık kurumuna devlet kurumlarınca saygı gösterilmediği sonucunu doğurur. Bu ciddiyetsizlik, ombudsmanın faaliyetlerinin aksamasına ve gecikmesine neden olacaktır. Bu durumu engellemek için bilgileri ombudsmana sunma işlemlerinde ihmalkar davranan kişiler ve kurumlar hakkında ombudsmanın yetkili amirlere, yasama organına ve kamuoyuna bilgi vermesi gerekmektedir. Çünkü ombudsmanın bir şikayet ile ilgili verdiği kararlar tavsiye niteliğindedir. Ombudsman gerçek gücünü verdiği kararlardan değil inceleme ve araştırma yetkisinden almaktadır ve bu durumu alacağı tedbirlerle korumak zorundadır.[35]

Ombudsmanın yapılan başvurular için yürüteceği inceleme ve araştırmalarda uzmanlık gerektiren konularda bazı bilgilere ihtiyacı olabilir. Bu duruma ilişkin ombudsmanlara devlet kuruluşlarından, özel teşebbüslerden veya akademik kesimden teknik bilgilere sahip veya uzman bilirkişiden faydalanabilme yetkisi

---

[33] Nail Atalay, *KKTC'de İnsan Haklarının Korunması Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu*, Ed: Oya Çiftçi, *İnsan Hakları*, Ankara, 2000, s.353.

[34]Taykan Ataman,"Ombudsman ve Temiz Toplum", *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Yıl:3,14, 1997, s.781.

[35]NikiforosP.Diamandouros,*The Ombudsman in a Modern Democracy*, Ed. Niyazi Öktem, Nermin Katmer, Uluslararası Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Sempozyumu, İstanbul, Doğuş Üniversitesi Yayınları,2011, s.27.

verilmiştir. Ombudsmanın yaptığı araştırmalar sonunda faaliyetleri gerçekleştiren idareye yönelik eleştirileri ve tavsiye kararlarını sunma mecburiyeti yoktur. Zira, yapılan incelemelerde ombudsmanların yaptığı araştırmaların bazıları"yanlış bir işlemin yapılmadığı" şeklinde sonuçlanmaktadır.[36] Bu şekilde ulaşılan sonuçlar ve verilen kararlar ombudsman için vakit kaybı şeklinde değerlendirilmekten ziyade taraf olan yönetimin açıklama yapabilmesini sağlamakta ve şikayette bulunan tarafın ise ilgili işlemin doğru olduğunu anlamasına yardımcı olmaktadır. Ombudsman kurumu onlara ulaşan başvurularla ilgili farklı çözüm teknikleri geliştirerek ve bazen de araç-gereç ve bürokratik işlemleri daha aza indirgeyerek çok kısa bir vakitte kararlar verebilmektedir. Bu doğrultuda uzlaşı, dostane çözüm yolları, resmi niteliği olmayan çözümler ve yönetimlerle doğrudan iletişime geçerek kolayca sonuca ulaşabilmektedir.[37]

Bu durumların yanında bir takım ülkelerin kendi yapısal durumlarına göre geliştirilmiş olan ombudsmanlığın temel olarak araştırma ve inceleme yetkileri şu şekilde sıralanabilir.[38]

- Ombudsmanlar kamu idarelerinin eylemlerinin hukuka uygun ve yerinde olup olmadığını denetleme görevi vardır. Mesela, hükümlülere hapishanede, hastalara hastanede iyi davranılıp davranılmadığını denetleyebilir.
- Ombudsman kendi kendine de elinde veri mümkün ise harekette bulunarak soruşturma ve araştırma yapma yetisine sahip olmaktadır,
- Basında olan ve kamusal idareye karşı gerçekleştirilen eleştiriler olduğunda var olan söylemlerin doğru olup olmadığı hususunda araştırma gerçekleştirebilmektedir,
- Ombudsman askeri alanlarda da denetleme yapabilmektedir. Bu şekilde askeri ortamda haksızlığa uğradığını düşünüp ancak "üstten korkma" nedeniyle başvuruda bulunamayan kişilerin sorunlarını inceleyebilme imkanına sahiptir,

[36]Diamandouros, a.g.e., 2011, s.27

[37]Diamandouros, a.g.e., 2011, s.21.

[38] ZakirB. Avşar, *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul, 2012, ss.125-126.

- Ombudsmanın, soruşturma kısmında mevzu ile ilişkili bilgiler ve veriler talep etme ve sorgu sorma hakkı bulunmaktadır,
- Ombudsman devlet kurumlarının ve tüm idare kesimlerinin kamu faydası amacıyla hareket edip etmediğini denetleyebilir,
- Her çeşit inceleme ve araştırmanın yapılabilmesi için Danıştay ve Sayıştay'a başvuru yapma yetisi vardır.

1.2.1.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanların yetkisi altında olan çok büyük bir sorgu ve araştırma faaliyetlerine rağmen, kamuoyu oluşturma ve ikna etme haricinde zorlama yapma yetkisi olmamaktadır.[39] Ombudsmanların yargısal ve idare işlemlerinde bir yetkisi olmayıp yalnızca araştırma yapabilmektedirler. Hukuksal aykırılıkları, adaletsizlikleri ve haksız olunan durumları tetkik edip çözümler sunma yetkisi de bulunmaktadır.[40]

Ombudsmanların idari iş ve işlemleri iptal etme hakkı bulunmamaktadır. İdari tazminat öngöremez ve herhangi bir konuda emir veremezler. Bundan dolayı ombudsmanın verdiği kararların yerine getirilmemesi sonucunda, taraflara herhangi bir ceza verilemez. Ancak ombudsman denetiminden geçen kurum bu kararları uygulamasa da diğer faaliyetlerinde üstünde oluşacak idari baskıyı daha çok hissetmeye başlayacaktır. Bu şekilde, ombudsmanların karar alma etkililiği artmış olacaktır.[41]

Ombudsman kamu kurumlarından bilgi istediğinde veya tavsiyede bulunduğu durumlarda, bu kurumda görevli memur bu durumu ciddiye almazsa, ombudsman kurumun amirine bilgiler vererek, personele karşı gerekli yaptırımların yapılmasını sağlayabilir. Ombudsman, bireyin şikayette bulunduğu konu hakkında, diğer tarafın kusurlarını tespit etmesi halinde yaptırım gücü bulunmasa da yetkili kurumlara bilgilendirmeler yaparak kamuoyu oluşmasını sağlayabilir. Bu şekilde kamu idarelerine karşı oluşacak baskılar sayesinde kurumun hesap vermesi ve

[39]Avşar, a.g.e., 1998, s.62.
[40] Özden ve Gündoğan, a.g.e., 1997, s.50.
[41]Kestane, a.g.e., 2006, s.42.

yapılan yanlışlardan dönmesini sağlar. Demokratikleşmiş ve hukuk açısından gelişmiş toplumlar için ombudsman mekanizması önemlidir. Bu şekilde haksızlığa karşı yükselecek sesler ve karşı çıkmalar yönetimlerin ve idarelerin davranışlarına çeki düzen vermelerini sağlayacaktır.[42]

1.2.2. Ombudsmanın Görevleri

Kamu gücü ile halk arasında gelişen ilişkiler yüzünden oluşan problemlerin çözülmesinde yetkili olan ombudsman, kamusal idarenin işlerinden dolayı oluşan sorunlar ile ilgili vatandaşların yaptıkları başvuruları kabul eder. Daha sonra şikayet konusu olan problemleri inceleyerek ve bu problemleri kamu yönetimi ve halk tarafından kabul edilecek biçimde hakkın yanında olma ilkesiyle çözüm için çaba harcar. Ombudsman, kanunlarla kendine sunulan görev alanı içinde devlet, yerel idareler, bağımsız idareler ve kamu kurumlarının tümünü ve ilgili kanun ile düzenlenen ek kurumları denetleme yetkisi ve vazifesi bulunmaktadır.[43]

Ombudsmanlık için, demokrasiyi pozitif hukuk ilkeleri içerisinde işlevsel şekle dönüştürmek gayesiyle, halka mevcut denetleme sistemlerine ek olarak, yönetimlerin işlem ve fiilleri ile ilgili olan şikayetlerini, bağımsız ve görevinde uzman bir kuruluş aracılığı ile çözüme kavuşturmalarına olanak tanıyan; halkın zarara uğramış olan adalet hilelerini düzeltmeye çalışan bir çeşit "adalet doktoru" tasvirinin söylenmesi çok doğru bir ifade olacaktır. Ombudsman, hayata geçtiğinden beri uygulanmaya başlanan ülkelerde hukuksal alanların güçlendirilmesi ve hukuk devleti anlayışının karşılık bulması adına enerji harcayan ve demokrasi için uğraşan bir makam olarak değerlendirilmiştir.[44]

Ombudsman yapısının bazı ülkelerde üzerine aldığı çeşitli görevler bulunmasına rağmen, ombudsmanın görevleri genel itibari ile şu şekilde sıralanabilmektedir.[45]

- Bireysel hak ve özgürlüklerin muhafaza edilmesi,

---

[42]Kestane, a.g.e., 2006, s.42.

[43] Avşar, a.g.e., 2012, ss.111-112.

[44] Müslüm Akıncı, *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.284.

[45] Serkan M.Şahin, *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Astana Yayınları, Ankara, 2015, s.31.

- Halkın kötü yönetimsel tavırlara karşı savunulması,
- İdare ile halk arasında gerçekleşen bağlantılarda hakkın yanında olunması,
- Halk ile idare arasındaki bağlantıların ve ilişkilerin kalitesinin artırılması

ve idari yargı mekanizmasının gerektiği şekilde yükünün hafifletilmesidir.

İlk zamanlarda ombudsmanlığın görev bölgesinin idarelerin kötü yönetimsel davranışlarının önüne geçilmesi şeklinde düşünülmekteydi. Fakat zaman geçtikçe bireysel hakların kazandığı değerler ve devlet yönetimindeki bireylerin haklarına verilen değer kavramındaki olumlu değişimler ile ombudsmanlığın görev sınırları da bireylerin hak ve özgürlüklerinin muhafaza edilmesini içine alacak biçimde artmıştır. Bu gelişimler doğrultusunda ombudsman yapısı aracılığıyla yapılan denetleme işlemleri ile erişilmek istenilen amaç; etken, hızlı, sağlıklı işlem yapan bir kamusal yönetime erişim sağlamak ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin mümkün olduğunca muhafaza edilmesini gerçekleştirmektir.[46]

Böylece, ombudsmanların görevleri zamanla artacak ve ilk başlarda kötü yönetimsel davranışları engellemek olan vazifelerine yeni bir takım vazifeler eklenmiş olacaktır. Şu an ombudsman, bireylerin hak ve özgürlüklerini muhafaza etme vazifesini de üstüne alma durumuna gelmiştir. Bu şekilde halk, hak ve özgürlüklerinin engellenmemesi ya da yapılan ihlallerin minimalize edilmesi adına gayrette bulunan geleneksel denetleme şekilleri haricinde bir denetleme deneyimi kazanmıştır.[47]

1.2.2.1. Hak ve Özgürlüklerin Korunması

Dünyadaki mevcut bütün ombudsman kurumları vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumak ve hukukun üstünlüğü ilkesine dayanan demokratik bir düzen kurmak amacıyla kamu yönetimi içerisinde görev yapmaktadır.[48]

Vatandaşların, hukukun kendilerine tanımış olduğu hakları belirli sebeplerden dolayı kullanamadığı görülmektedir. Bu durum demokratik hukuk devletlerinde

---

[46] Şahin, a.g.e., 2015, s.31.

[47] Kadir Aydın, *Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve Türkiye Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal bilimler Enstitüsü, Trabzon, 2018, s.41.

[48] Mustafa Arslan, *Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi*,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi -Sosyal Bilimler Enstitüsü,2014, s.21.

karşılaşılan en önemli problemlerden bir tanesidir. Vatandaşların kendilerine tanınan hakları kullanamama nedenleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;[49]

- Haklarından haberdar olmalarını sağlayacak eğitim ve haberleşme olanaklarının olmaması,
- Sahip oldukları hakları bilseler bile bu haklarını nasıl kullanacaklarını bilmemeleri ya da maddi imkansızlıklar sebebiyle bunu kullanamamaları,
- Devleti karşılarına almaktan korkmaları sebebiyle haklarını aramaktan çekinmeleridir.

Ombudsmanlar vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması için kendisine aracısız olarak yapılan şikayet başvurularına istinaden veya kendiliğinden harekete geçmektedir ve idare tarafından yasaların kötüye kullanılması durumlarında ya da temel hak ve özgürlüklerin korunması dahil, ihtiyaç duyulan tüm durumlarda soruşturma görevini ifa etmektedir.[50]

Ombudsmanlık kurumu hukukçuları ve alanlarında uzman kişileri bir arada istihdam etmektedir. Bu durum, halkın farklı konularda bilgilendirilmesi ve başvuruları hakkında tatmin edici cevaplar alabilmeleri açısından son derece önemlidir. Ombudsman, kendisine başvuruda bulunan vatandaşların sorunları ile ilgili hızlı ve tatmin edici bilgi aktarmak, sorunların giderilmesi için harekete geçemeyen yurttaşları bilgilendirerek harekete geçirmek veya en kötü ihtimalle onlar adına re'sen harekete geçerek demokratik hukuk devletlerinde bu alandaki eksikliklerinin ortadan kaldırılmasına yardımcı olabilecek bir yapıya sahiptir.[51]

1.2.2.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi

Ombudsmanlık kurumu, idareler ile yapılan iş ve fiillerin yapılması sırasında dikkat edilmeyen veya bir devlet memurunun kötü bir arzusu nedeni ile gün yüzüne çıkan zarar ve yanlışların süzülerek belirlenmesi ve bu durumların onarılabilmesine olanak tanıyan ekstra bir denetleme ve kontrol mekanizmasıdır.[52]

---

[49] TufanErhürman,"Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 1998, s.99.
[50] Avşar, a.g.e., 2012, s.113.
[51] Erhürman, a.g.e.,1998, ss.99-100.
[52] Akıncı, a.g.e., 1999, s.292.

Ombudsman kurumu ile yapılan denetlemelerin yönetimler üstünde engelleme ve caydırma şeklinde iki farklı etkisi olmaktadır. Ombudsmanlığın engelleyici etkisi, ombudsman açısından önemli bir denetlemeye maruz kalacağını bilen ve bunun farkına varan idarenin fiil ve işlerinde daha titiz olmaları biçiminde ortaya çıkmaktadır. Ombudsmanın caydırma etkisi ise, hukuksal ilkelere aykırı şekilde fiil ve işleri gerçekleştirme gibi bir düşüncesi olan kamu alanındaki memurların bu durumun duyulacağı korkusu ile bu düşüncelerinden vazgeçmeleri biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu iki olayın neticesi olarak ombudsman yapısı yönetimin nitelikleşmesi hususunda kayda değer faydalar vermektedir.[49]

Ombudsmanlık kurumu, hakkında önemli ve ağır bir şekilde şikayet edilen yönetimlerle ilgili olarak, şikayet hususu mevzular ve bunların onarılabilmesine dair öneriler geliştirmektedir. Bu öneriler doğrultusunda idarelerin gözünden kaçan hususların sebep olduğu problemlerin tekrardan yapılması ve yeterli önlemlerin alınması noktasında rehberlikte bulunmaktadır.[53]

Bu durumlara ilave olarak ombudsmanlık kurumu, bazen, sürekli hakkında bir biçimde şikayet sunulan kuruluşlarla ilgili, ihtiyaç görülen yapı olarak ve tekniksel reformlarla ilgili öneri ve düşünce ifade eden raporlar geliştirebilmektedir. Bu durumun yanı sıra, idarenin tümünü ilgilendiren hatalarla bağlantılı öneriler de geliştirebilmektedir. Ombudsmanlığın bu mevzularla bağlantılı olacak şekilde geliştireceği önerilerin, kamusal yönetimlerle ilgili değişimler gerçekleştirmek isteyen yapı ve merciler için büyük bir yeri olmakla beraber, halkın da dolaylı bir şekilde de olsa kamu alanındaki idaresel yönetiminde oluşacak reform faaliyetlerine katılmalarına olanak tanımaktadır.[54]

Ombudsmanlık yapısının, idarenin çalışması sırasında ortaya çıkan problemlerinin gün yüzüne çıkmasını ve bu problemlerin ilgililere bildirilmesini sağlayarak, idarenin oluşan bu problemler hakkında bilgi sahibi olmasında çok önemli katkıları bulunmaktadır. Bu doğrultuda kurumlar, ombudsman sayesinde yönetim faaliyetleri sırasında oluşan eksiklikleri onarabilme ve doğru davranışları geliştirebilme şansına sahip olacaktır. Bu durum, ombudsmanlık kurumunun

[53] ZakirB. Avşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara, 2000, s.57.
[54]Erhürman, a.g.e., 1998, ss.100-102.

idarelerin iyileşmesine fayda sağladığı ve bir adalet doktor olduğu görüşlerini desteklemektedir.[55]

1.2.2.3. Hakkaniyetin Sağlanması

Ombudsman, halkın hak ve özgürlüklerinin koruma altına alınması açısından kilit konumda bulunmaktadır. Geçmişi çok eski olmasıyla birlikte uygulanabilirliği ve işlevselliği açısından hakkaniyetin sağlanabilmesi yönünden çağdaş ve demokratik bir devlet anlayışının en önemli kurumlarından biri olma özelliğini hiç kaybetmemiştir.

Pozitif hukukun insanlara sağladığı hakların hayata aktarılması, yönetim ile halk arasındaki problemlerin çözülmesi ombudsman kurumunun bir ülkeye sağlayabileceği en önemli katkılardan görülmektedir.[52]

Yönetenlerin yönetilenlere karşı korunduğu mekanizmaların olduğu gibi; yönetilenlerin haklarını savunacak, yapılan yanlışlıklarda ses çıkaracak bir kurum olan ombudsmanlık, yönetenlere yönettikleri halka karşı vazife ve sorumlulukları olduğunu, adaletli, dürüst, etkin ve kibar olmaları gerektiğini, zamanı iyi kullanmalarını ve vazifelerini hukuksal çerçevenin içinde yapmaları gerekliliğini gösteren bir kurumdur.[56]

Ombudsman, halkla bütünleşmiş yapısı sayesinde, tam bir hak savunucusu ve vatandaşın avukatı pozisyonundadır. Ve bu şekilde sürekli hakkı ve hakikati savunmak zorundadır. Halkın idari yanlışlıklardan doğan hak kayıplarında, yurttaşların korunması için bazı çalışmalar yürütmekle kalmayıp yanlışlık olmadığının tespitinde de mevcut düzenin hantallıktan kurtularak canlanmasını sağlamaktadır. Ombudsmanlık bir çeşit kamuoyunun harekete geçmesini sağlama çabasıdır. Ancak bunun için gerekli açıklamaların yapılması adına etkili bir kamuoyu gereklidir. Ombudsmanın görevinde başarılı olabilmesi için sunulan bilgi ve açıklamaların kamuoyu nezdinde büyük ses getirmesi gerekmektedir. Bu noktada

---

[55] Aydın, a.g.e., 2018, s.58.

[56] Mert Ş. Karcı,*Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*,Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, ss.75-76.

basın ve sivil örgütlerinin önemli bir misyonu vardır. Bu konuda üzerlerine ciddi görevler ve sorumluluklar düşmektedir.[57]

[57] Kestane, a.g.e., 2006, s.135.

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMUNU UYGULAYAN ÜLKELER

Ombudsmanlık günümüzde ülkeler üstü bir değişim kaydederek her ülkenin kendi toplum, hukuk, siyasi ve idari anlayışına göre bir yapılanma ve çeşitlenmeye giderek, her ülkenin bu konudaki gereksinimlerine yanıt verecek şekilde kurumsallaşmıştır. Bu noktada ülkelerin ombudsmanlık kurumu ile ilgili yapısal özelliklerinin bilinmesi konunun daha iyi anlaşılabilmesi için önemli görülmektedir. Bu bölümde ombudsmanlık kurumunu uygulayan bazı ülkelerin bu kuruma nasıl işlevsellik kazandırdıklarından ve uygulama şekillerinden bahsedilmektedir.

Ombudsmanlık, ülkelerin yönetim şekline ve bazı temel özelliklerine bağlı olarak sadece yapısal alanda farklılık göstermemektedir, isim olarak da farklı şekillerde kullanılabilmektedir. Aşağıda Tablo 2.1.'de bazı ülkelerde ombudsman kavramının karşılığı olarak hangi kavramların kullanıldığı gösterilmektedir.

Tablo 2.1. Seçilmiş Bazı Ülkeler ve Kullanılan Ombudsmanlık Kavramları

Ülkeler	**Ombudsman Kavramı**
İsveç	Ombudsman
Fransa	Arabulucu/ Mediateur
Norveç	Ombudsman
İngiltere	Parlamento Komiserliği
ABD	Ombudsman
Kanada	Ombudsman Yurttaş Koruyucusu
İtalya	Halk Savunucusu
Hollanda	Ombudsman
Ispanya	Halk Savunucusu
Türkiye	Kamu Denetçisi

Kaynak: Satyanand, A. (1999); Akt: Özekicioğlu (2018)[58]

[58] Seda Özekicioğlu,"Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği Ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi". *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, *16*(1), 2018, s.164.

2.1. İsveç'te Ombudsmanlık Uygulaması

İsveç'te ilk önce Parlamento Ombudsmanlık Kurumu oluşturulmuştur. Parlamento Ombudsmanı dört seneliğine 48 üyeli bir komisyon aracılığı ile atanır. Ombudsmanlık sistemi, Anayasaya uygun şekilde dünyada ilk defa 1807 senesinde İsveç Anayasası ile oluşturulmuştur. Ombudsman olarak görevlendirilecek kişinin dürüst ve güven veren bir hukuk adamı olması gerekmektedir. 1975 senesinde"Parlamento Ombudsmanı Talimatı Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Ombudsmanın denetleme sahasının İsveç'teki bir kuruma tanınan en büyük denetleme sahası olduğu görülmektedir. Ombudsmanlık yapısının denetleme sahası tüm kamu ve belediye kurumlarını, mercilerini ve personelini içine almaktadır. Bu alana mahkemeler de girmektedir. Ombudsmanlık kurumunun mahkemeleri denetim altına alabilmesindeki gayesi, davaların yapılmasının ve karar verilmesinin uygun bir süre zarfında, vazifelerde ihmalkarlık yapılmadan ve kötü niyet sergilemeden yapılmasını sağlamaktır. Adliye müfettişleri ismindeki görevliler hâkim grubuna girmektedirler. Bu nedenle dışarıdan bir mekanizmanın bu kurumları denetlemesi bu ülke için ihtiyaçtır. Bu duruma ilave olarak İsveç Kilisesinin tüm üyeleri, silahlı kuvvetler ve kamusal güç kullanan şirketlerin hepsi ombudsman tarafından denetlenmektedir. Denetim sahasına girmeyenler ise, parlamentonun vekilleri, parlamentonun idari ve temyiz bölümü, seçim inceleme komitesi ve parlamento genel sekreterliği üyeleri, baş kontrolör, bakanlar, belediye konseyleri ve başsavcıdır. Bakanların bu denetlemenin haricinde olmaları, durumlarının idari özellikten ziyade politik özellikte değerlendirilmesinden ötürüdür. Bir yürütme organı üyesi doğrudan olmayan yollarla denetleme sahasına dahil edilebilir. Bu noktada parlamentonun anayasa komitesi vasıtasıyla bakanlara mecliste soruşturma veya dava açılacak olursa, ombudsman, bakanları araştırmaya ve onlarla ilgili yasal durum başlatma yetisine sahiptir. Ancak bir ombudsman bir ombudsmana denetim yapamaz.[59]

İsveç ülkesinde 4 tane parlamento ombudsmanı bulunmaktadır. Bunların ilki Chief Parliamentary Ombudsman adında bilinir. Parlamento ombudsmanı parlamento vasıtasıyla atanmış ve parlamentoya dayanak olan, vatandaş başvurularını vasıtasız şekilde kabullenen, kamusal yönetime karşı vatandaşların hak

[59] Fendoğlu, a.g.e., 2010, ss.11-12.

ve özgürlüklerini muhafaza etmekle vazifeli, idareyi ve yargısal mekanizmayı denetim yapabilen, araştırma ve incelemede büyük yetileri olan devlet kurumlarının asli olarak güvenini almış ve tüm kesimce bilinen bireydir. İsveç'te esas olarak üç çeşit ombudsman bulunmaktadır. Bunlar; parlamento ombudsmanı, hükümet ombudsmanı, ve basın ombudsmanıdır. İsveç'te Parlamento ombudsmanları, bir özel savcının bütün yetkileri ile genişletilmiştir. Ombudsmanlar, parlamentoya kanun değişikliğini teklif etmede görevlidir. Yıllık raporlarını meclise sunarlar. Komisyon da bu rapora düşüncelerini ilave eder. Meclis ombudsmanının denetleme sahasına askeriye,yargısal yapı ve belediye kurumları da dahil olur. Mahkemeler, hapishaneler, emniyet ve belediye kurumları sürekli denetim altında tutulur. İsveç parlamento ombudsmanları yargıyı da denetimde tutabilir. Diğer pek çok ülkede bu sahada bir takım ayrı görüşler bulunmaktadır.Bir hakime karşı disiplin cezası şeklinde tedbirlerin alınması veya vazifesinden uzaklaştırılması ve görevini yerine getiremeyeceği tespitinde, gerçekleştirilebilir. Bu mevzudaki tedbirler direkt yargı yapısı veya adalet bakanı vasıtasıyla yapılmaktadır. Yapılan araştırmalar neticesinde bir kamu memurunun suçlu olduğu düşüncesi oluşursa, ombudsman bir savcı şeklinde cezai soruşturma yapmakla görevlidir. Bu şekildeki bir olayda soruşturma, hukuksal çerçevede gerçekleştirilir ve ombudsmanlık kurumu anayasanın ona imkan tanıdığı yetkiyi dayanak yaparak, savcılardan mevcut dava ile ilgili kendine yardım etmelerini isteyebilir.[60]

2.2. Fransa'da Ombudsmanlık Uygulaması

Bu ülkede "mediateur" kurumu birçok ülkeye göre oldukça yeni sayılır. Kurum,1973 yılında bir kanunla kurulmuş, 1976 yılındaki kanunla son hali oluşturularak tamamlanmıştır. Kurumun vazife ve durumu bu yasa ile düzenlenmiştir. Mediateur altı senelik bir zaman için bakanlar kurulunun kararnamesi ile atanır. Bu durum İskandinav modeline göre farklıdır. Süresi dolunca tekrardan atanmaz. Fransa'da bu kurum tamamen bağımsızdır ve hiçbir yapıdan emir ve görev almaz. Fransa'da idarenin fiillerinden dolayı problemleri olan bireyler istemeleri takdirde Mediateur'e başvurabilir. Fakat bu başvuru direkt olarak kuruma

[60]Fendoğlu, a.g.e., 2010, ss.11-12.

yapılamaz, bunun milletvekili aracılığı ile kuruma iletilmesi gerekmektedir. Mediateur'a ulaşan şikayetlerde eğer gerekli görülürse yetkili yerlere önerilerde bulunurlar. Gerek duydukları takdirde kamuoyunu da bilgilendirmeye çalışırlar. Mediateur, tavsiyede bulunduğu memurun görevini icra edip etmediğini kontrol edip, eğer yapılmadıysa memurun üstüne ulaşarak disiplin kuruluna sevk ettirebilir veya dava açtırabilir.[61]

Fransa'da,kişisel hak ve özgürlükler idari yargı vasıtasıyla muhafaza edilmektedir. Bu sebeple de idare hukukunun etkili olduğu bu ülkede aynı zamanda, ombudsman yapısına ihtiyaç olup olmadığı uzun bir zaman düşünülmüş ve nihayetinde gereksinim duyulduğu yönünde karar alınmıştır. Fransa'da, görülen hukuki davalarda yargılama aşamalarının çok sürmesi, idarenin ispatlansa da haklılığı dikkate almaması, yargısal mekanizmanın ekonomik olmaması gibi eksikler ve sorunlar halkın bu kurumun kurulmasına ikna olmasını sağlamıştır. Ancak bu konuda aykırı olan görüş; mevcut Danıştay sisteminin yeter seviyede olduğu ve bu kurumun adaptasyon sağlamada güçlük yaşayacağını iddia etmiştir. Fransa'da, ombudsman kavramı yerine "uzlaştırıcı, arabulucu ve hakem" anlamındaki mediateur kavramı kullanılmaktadır. Ancak Fransa Anayasa'sında mediateur kurumundan bahsedilmez. Bu yapı, 1973 senesinde yasayla oluşturulmuş, sonra bir dizi değişikliklerle son haline kavuşturulmuştur. Özellikle Cumhuriyet Mediateur'u 1973 senesinden itibaren düzgün bir çalışma sergilemektedir.[62]

Fransa'da mediateur bakanlar kurulu kararı ile altı sene için görevlendirilir ve bu süre sona erdiğinde görevine son verilir. Bu kurumun faaliyetleri Sayıştay tarafından denetlenir. Sayıştay, bu denetleme sonucunda, raporlar aracılığı ile meclise bilgi sunar ve kamuoyunu bilgilendirir. Fransa'da bunun haricinde İnsan Hakları Ulusal Danışma Komisyonu da hayata geçirilmiş olup, böylece insan hakları açısından etkin bir koruma sistemi geliştirilmiştir. Cumhuriyet Mediateur'ü, her sene cumhurbaşkanı ve parlamentoya farklı raporlar hazırlar. Kanun değişikliği isteminde

[61]VakurVersan, *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, İstanbul, 1986, s.124.
[62]Fendoğlu, a.g.e., 2010, s.10.

bulunma hakkı da bulunmaktadır. Cumhuriyet Mediateur'ün, Akdeniz Ombudsman Birliği ve Franko-fon ülkeleri ile de derin bir ilişkisi vardır.[63]

Mediateur'ün yetkisinin Fransa'da çok geniş olduğu görülmektedir. Kamu ve yerel yönetimlerin, kamu kuruluşlarının yönetilenler konusunda yapılan tüm müracaatlara bakma vazifesi olmaktadır. Mediateur'ün misyonu, bir yargıçlık veya yöneticilikten daha çok uzlaştırıcı konumundadır. Bu kuruma başvurular yargı veya yönetim içerikli değildir ve onlara yapılan başvurulara benzemez. Uygulamalarda, Mediateur'ün müdahalesinin daha etkili ve hızlı olduğu verilen kararların sonuçlarından anlaşılmaktadır.[64]

2.3. Norveç'te Ombudsmanlık Uygulaması

Norveç'te 1952 senesinde astların üstleri ile ilgili şikayetlerini araştırmak için bir askeri ombudsman vazifelendirilmiş, 1962 senesinde "Sivil Kamu Yönetimi için Ombudsman Yasası" ile askeri mevzular haricinde olan şikayetler ile ilgili sivil ombudsman sistemi yönetimsel idareye dahil olmuştur.[65]Norveç Ombudsmanı dört senelik periyotlarla, parlamento ile atanmaktadır ve parlamentonun belirli bir çoğunluk oyu ile süresi bitmeden vazifesinden geri alınabilmektedir.[66]

Ombudsmanlık kurumu, bir Anayasa Mahkemesi yargıcının yetkilerine sahiptir ve parlamento üyeliği bulunmamalıdır. Bununla beraber Norveç Ombudsmanı, öbür İskandinav ülkeleri ombudsmanlarıyla kıyas yapıldığında zayıf bir statükosu vardır. Kuruluş kanununda ombudsmanın sorumlu olduğu sınırlar "*hükümete ait kamu yönetimi organları, kamu görevlileri ve hükümetin hizmetinde bulunan diğer kurumlar*" şeklinde belirlenmiştir.[67] Bu, durumdan dolayı başka ombudsmanların yetki sınırları aynı gibi görünmekteyse de Norveç Ombudsmanı'nın faaliyetlerinde çok fazla sınırlandırmalar mevcuttur. Bu noktada ombudsmanın,

---

[63]Fendoğlu, a.g.e., 2010, s.10.

[64]Thery, J.F.*Mediateur*,(Çev.Atay, Cevdet), *Bağımsız İdari Otoriteler*, Alkım Yayınları,40(6),1998, ss.43-44.

[65] Nuri Tortop, Eyüp İsbirve Burhan Aykaç,*Yönetim Bilimi*, Ankara: YargıYayınları, 1993, s.183.

[66]Raci Kılavuz, Abdullah Yılmaz ve Ferit İzci, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*,4 (1), 2003, s.57.

[67] Avşar, a.g.e., 2000, s.153.

bakanlar kurulu kararları ve maliyenin uygulamaları ile mahalli idarelerin fiil ve işleri üstünde başka bir yetkisi bulunmamaktadır. Yargı alanı da ombudsmanın yetki sınırları dışındadır.[68]

Aşağıdaki durumlar Norveç Ombudsmanı'nın denetleme alanına girmemektedir:[69]

- Parlamentonun yasama faaliyetleri
- Mahkemelerin faaliyetleri
- Başsavcının faaliyetleri
- Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı'nın denetim sahasına giren uygulamalar.

Norveç'te askeri ombudsmanın daha büyük bir uygulama sahası olduğu görülmektedir. Ordu içerisinde her kıtada var olan mutemetlerin ordu görevlilerinden gelen şikâyetler ve kendi gözlemleri doğrultusunda verdikleri uyarmaları, üst makam tarafından dikkat edilip, müdahil olunmadığı durumlarda ombudsmana iletilen problemler, Milli Savunma Bakanlığı'na gönderilmektedir. Sivil ombudsmandan ayrı olarak askeri ombudsman, askeri alanlarda araştırma ve denetimler yapabilmektedir.[70]

Norveç Ombudsmanı'nın uygulama tekniklerinin diğer yerlerdeki faaliyetlerden şekil olarak farklı bir yanı bulunmamaktadır. Norveç Ombudsmanı'na, kamusal alanda kendisine haksızlık yapıldığını düşünen her vatandaş şikâyette bulunabilir. Şikâyet yazılı şekilde olmalı ve şikâyet eden veya vekili ile imza altına alınmalıdır. Ombudsman, ona gelen şikayetler ile yaptığı incelemeler ve elde ettiği bulgular sonucunda bir karara ulaşmakta ve bunu kamuoyuna bildirmektedir. Norveç Ombudsmanı'nın sınırlandırma konusundaki tek yetkisi, kamuoyuna bilgilendirme

---

[68]Yılmaz Altuğ, *Kamu Denetçisi (Ombudsman),* İstanbul: İstanbul Üniversitesi RektörlüğüYayınları, 2002, s. 165.

[69] Hüdai Şencan,*Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu*, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, Ocak 2011, s. 39

[70] Altuğ, a.g.e., 2002, s.166.

tarzındadır.[71] Bunun yanında Norveç Ombudsmanı, diğer ombudsmanlar gibi, personeli ile ilgili geliştirdiği raporları parlamentoya iletir.

2.4. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı

İngiltere üniter bir yapıya sahip olmakla birlikte yerinden yönetim açısından oldukça gelişmiş bir yönetim sistemine sahiptir. Bu geleneksel yerel yönetim anlayışın güçlülüğü ülkedeki ombudsmanlık kurumunun yapılanmasına da yansımıştır. Ombudsmanlık sistemi ile 1967 yılında tanışan ülke genel yetkili ombudsmanın dışında, dar alanda yetkili uzmanlık ombudsmanlıkları kurmuştur. Ve ardından ombudsmanlık sisteminde kurumsallaşmayı gerçekleştirmiştir.[72] İngiltere ombudsmanlık yapısının daha iyi anlaşılabilmesi için, bu başlık altında önce İngiltere'nin genel ve yerel yönetim yapısı incelenmiş ve ardından ombudsmanlık kurumunun uygulamaları sunulmuştur.

2.4.1. İngiltere'nin Genel Yönetim Yapısı ve Ombudsmanlık

İngiltere'nin çok derin olan ülke geçmişi, farklı yönetim anlayışı ve dünyayı biçimlendirmede üstlenmiş olduğu statüsü gereği, kapsamlı bir şekilde incelenmesi gereken ülkeler arasında olduğu görülmektedir.[73]

İngiltere yönetim anlayışında[74];

- Anayasa gibi yazılı bir metini ve idari bir yargı mekanizması yoktur,
- Geleneksel bir hukuk sistemi vardır,
- Güçler ayrılığı değil güçler kaynaşması vardır,
- Yargı sistemi bağımsızdır,

---

[71] Baylan, a.g.e., 1978, s.36.

[72] Fendoğlu, a.g.e., 2010, ss.10-11.

[73] Erdengi, a.g.e., 2009, s.79.

[74] Hasan Abdioğlu, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 11, İstanbul, 2007; Tevfik BoraErdengi,*Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s.85.

- Yürütmenin denetlenmesi adli mahkemeler ve parlamento tarafından gerçekleştirilir.

İngiltere'de vatandaşlar kamusal alanda bir haksızlığa uğradıklarını düşündüklerinde, bu sorunların çözümünde kullanabilecekleri iki farklı alternatifleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki Avam Kamarası üyesi olan bir parlamentere başvuru yapmak, ikincisi ise haklarını mahkeme aracılığı ile aramaktır. Fakat İkinci Dünya Harbi'nden sonra İngiltere'nin nüfusunun çoğalması ve kamusal alandaki yönetim işlerinde meydana gelen değişimler ile halkın kamu kurumlarının idari işlemlerinden dolayı rahatsızlıkları artmıştır. Ancak artan rahatsızlıkları giderme konusunda parlamentonun sunduğu çözümler yetersiz kalmıştır. Hatta halkın yaşadıkları sorunlarda mahkemelere başvuru yapması ciddi ek masraflara neden olmaya başlamıştır. Ülkede bu durum ile ilgili farklı gelişmelerin yaşandığı sıralar olan 1954'te bir köylünün sahip olduğu bir arsayı, bakanlığın hukuksuz bir yöntemle almaya çalışması sonucunda büyüyen skandal, bakanın istifa etmesine neden olmuştur. Bu olay, halka kamusal yönetimlerin denetlenmesi konusunda ülkede bazı aksaklıkların yaşandığını kanıtlamıştır. Bu hareketlilik, ülkede yeni bir denetleme sisteminin hazırlanmasının tetikleyicisi olmuştur.[75]

Yukarıda anlatılan bazı gelişmeler ve benzeri olaylarla birlikte İngiltere'de halkın idarenin yanında uğradıkları haksızlıkları giderecek ve ülkedeki idarelerin denetlenmesine yardım edecek bir kurum olan ombudsmanlık sisteminin hayata geçirilmesi adına Sir John Whaytt vasıtasıyla 1961 senesinde bir rapor geliştirmiştir. Bu raporda İngiltere'de mevcut olan denetleme şekillerinin yeterli olmadığı tespit edilmiş olup farklı ve yeni bir denetleme sistemi kurulması şıkkı ortaya atılarak ombudsmanlık yapısının oluşturulması önerileri sunulmuştur.[76]

İngiltere'de ombudsmanlık yapısı 1967 senesinde oluşturulan "Parlamento Komiserliği Kanunu" ile yapılmış ve İngiltere'deki ombudsmana "parlamento komiseri" kavramının kullanılması uygun görülmüştür. İngiltere'de ulusal seviyede yetkisi olan parlamento ombudsmanının yanında, sektörel seviyede görev verilmiş ve 1973 senesinde oluşturulmuş sağlık ombudsmanı, 1974 senesinde oluşturulmuş olan

[75] Abdioğlu, a.g.e., 2007, s.65; Erdengi, a.g.e., 2009, s.85.
[76] Şahin, a.g.e., 2015, s.63.

yerel yönetimler ombudsmanı, Polis Çevresi Otoritesi ile 1990 senesinde oluşturulmuş olan adli hizmetler ombudsmanı da mevcuttur. İfade edilen bu ombudsmanlarla birlikte İngiltere'de vazifeli olan farklı türde ombudsmanlar da yer almaktadır.[77]

2.4.2. İngiltere'nin Yerel Yönetim Yapısı

İngiltere'de yerel yönetimler belli bir yerleşim sahası, belli bir bölge veya mahallin yerleşmeleri ile bağlantılı mevzularda, parlamento vasıtasıyla kendilerine sunulan yetki ve vazifelere göre aktivite gösteren ve seçilmiş yerel yapılar aracılığı ile idare edilen kurumlardır. Bütünüyle parlamento vasıtasıyla tamamlanır ve parlamentonun hudutlarında değişiklik yapma ve ortadan kaldırma yetkisi bulunmaktadır. Her bakanlık kendi hizmet bölgesi veya alt seviyelerde organizasyon oluşturmuşlardır. En önemli niteliği belirli bir seviyede yargısal yetkisini kullanma haklarının olmasıdır. Yerel yönetimlerin şu anki mevcudiyeti büyük çapta 1972 senesinde oluşturulan ve 1 Nisan 1974 tarihinde yürürlüğe giren"Yerel Yönetimler Yasası" ile ve son olarak 1986 senesinde gerçekleştirilen değişimlerle son şekline ulaşmıştır. Günümüz yerel yönetim bölümlerinin sayısı düşürülerek, üç sınıflı bir yapı geliştirilmiştir. Bu sınıflandırmaya göre birinci sınıf il, ikinci sınıf bölge, üçüncü sınıf ise köydür. Ayrıca bu sınıflar metropoliten olma durumlarına göre de kategorize edilmişlerdir. Büyük Londra Yönetimi ise farklı bir şekilde düzenlenmiştir.[78]

1980'li yılların bütün Avrupa ülkelerinde görüldüğü gibi, İngiltere'de de yerel ve bölgesel yönetimlerin evrim geçirdiği ve tekrardan geliştirildiği zamanlar olduğu bilinmektedir. Gerçekleştirilen Neo-Liberal politikalar içerisinde İngiltere'de Thatcher hükümeti yerel yönetimlerin verimli olmadığı yönünde bilgiler ortaya atmış, yetki ve vazifelerinin özelleştirilmesi veya merkezileştirilmesi şeklinde kanuni düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Merkezi idarenin müdahil olması ve gitgide artan merkezleşme yönelimleri, yerel yönetimlerin ve çalışma sahalarının daraltılması

[77]Erhan Tutal, *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, Adalet Yayınları, Ankara, 2014, ss.128-129.

[78]Wilson, D. ve Game, C. *LocalGovernment in the United Kingdom*, Fifth Edition, Palgrave Macmillan, 2011, s.57.

neticesini gündeme getirmiştir.[79]1980'lerden sonra devletin verdiği hizmetleri gerçekleştirmedeki yeri hizmetlerin üretilmesinden, hizmetlerin alıcısı olma konumuna dönüşmesidir. Ekonomiksel yöntemde kamu bazı yetkilerini direkt olarak kullanıcılara vermiştir.[80]

1990'larda dünyada büyük bir şekilde artan küreselleşme ve bütünleşme aşamalarında, AB'nin kurumsal şeklinde de değişimlerin oluşmasını sağlayacak gerekli düzenlemeler olmuştur. 1992 Maastrich Antlaşması, 1994 ve 1996 senelerinde Avrupa Parlamentosu'nun gerçekleştirdiği toplantılarda yerel yönetimlerin önemi ve daha demokratikleşmiş bir AB'ne katkı sağlamaları hususu vurgu yapılmıştır. Yerel ve bölgesel yönetimlere daha büyük kaynaklar verilerek, bağımsızlıklarının çoğaltılmasını sağlayan 'subsidiarity' (yerindelik) ilkesi ile yerel yönetimler altında yaşayan bireylerin, hak ve özgürlüklerinin muhafazasının sağlanması esas alınmıştır.[81]

2002'de başlayan Avrupa Konvansiyonu aşamalarında; Avrupa Anayasası ve Lizbon Anlaşması ile bir yandan Avrupa Birliği kuruluşlarının yetkileri çoğaltılarak güçlü hale dönüştürülmüş, diğer yandan yerel yönetimlerin güçlü hale dönüştürülmesi gerçekleştirilmiştir. AB merkezi yönetim, bölgesel ve yerel yönetim seviyeleri anlamlandırılarak, merkezi yönetim, birlik kuruluşları, yerel yönetimler, bölgesel yönetimler birlikte çerçevelenerek, kendi aralarında bir alt-üst sistemi olmadığı yönünde vurgu yapılmıştır.[82]

Yerel çalışmaların ve hizmetlerin verilmesinde, yerel idarelerin özel ve kamu alanı ile gönüllülük esaslı kuruluşlarla paylaşılan yetkisini belirtmek adına" yerel yönetişim" ifadesi tercih edilmektedir. Zamanla dış faktörler de, yerel yönetimleri yapı olarak değişimlere zorlamıştır. Avrupa Birliği gelişim doğrultusu aşamasında, yerel ve bölgesel idarelere daha çok önem duyulmakta ve yenilikler

---

[79]FriederNashold, *New Frontier in PublicSector Management: TrendsandIssues in StateandLocal Government in Europe*, Translatedby Andrew Watt, Berlin, Walter de Gruyter, 1996, s.136.

[80]Le Grand, J. *PayingfororProvidingWelfare, Thecost of Welfare*, (Ed. NicholasDeakin-Robert Page),Aldershot: Avebury, 1993, s.87.

[81]ChristianKirchner, "CompetenceCataloguesandthePrenciple of Subsidiarity in A EuropeanConstitution", *ConstitutionalPoliticalEconomy*, C.8, S.1, March1997, s.73.

[82]Müzehher Yamaç, "İngiltere'de Yerel Yönetimler", *Namık Kemal Üniversitesi Institute of SocialSciences*, 4, 2014, s.4.

oluşturulmaktadır.[83]Avrupa Yerel İdareler Özerklik koşulunda; "kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen halka en yakın birimler tarafından kullanılacaktır" cümlesi yerindelik prensibini vurgulamaktadır. Birlik olmanın getirisi düzenleyici ilkeler sınırında, 1994 senesinde dokuz tane bölge idaresi oluşturulmuştur. Bu yönetimlerin ana işlerliği, yerel toplumların gereksinimlerine dair hükümetin etkin politika oluşturmasına destek vermektir. 1998'de sekiz tane bölge kalkınma ajansı ve bölgesel kurullar hayata geçirilmiştir. Bölge Kalkınma Ajansları kanunu ile bu yapılara ulaştırma, çöp, konut, kültür ve turizm gibi sahalara dair bölge ile ilgili yol haritaları geliştirme vazifesi verilmiştir. Özel teşebbüslerin etkililiği sözleşmeler, franchise ve gönüllü işlerde olan kurumsal yapılanmalarda çoğaltılmıştır.[84]

2.4.3. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanının Ortaya Çıkışı

İngiltere Parlamento Komiseri'nin vazife ve yetileri ilk zamanlarda şu anki durumuna göre daha az sınırlar içerisindeyken, ilerleyen zamanlarda bu vazifelerde devamlı bir artma olmuştur. Parlamento Komiserinin ilk senelerde yerel yönetimler ve sağlık sahasını denetleme yetkisi bulunmamaktaydı. 1973 ve 1974 yıllarında geliştirilen kanuni iyileştirmelerle birlikte artık bu yapılar da parlamento komiserinin denetleme sahası içine dahil olmuştur. 1983 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle de kırk dört bakanlık, tüzel kişiliği olan ve olmayan devlet yapılarını da denetleme yetkisine sahip olmuştur. Bu noktada da İngiliz toplumunun Parlamento Komiserliği Kurumu'nu ne şekilde benimsediğinin bir kanıtıdır. Fakat dışişleri, yargısal işler, devlet emniyeti ile alakalı olan tüm işlemler, kraliyet yapısı ile alakalı işlemler, elçilik ve konsolosluk yapılarının işlemleri, suçlu olanların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, ordunun sivil ve askeri personeli ile alakalı işlemler parlamento komiserliğinin denetleme yetkisi sahası haricinde bulunmaktadır. Parlamento komiseri faaliyetleri aşamasında ihtiyacı olan bütün evrak ve verilere ulaşmak için büyük mahkemenin elinde olan tüm yetkilere sahiptir. Bu doğrultuda, parlamento

[83]Toth, A.G. *ThePrenciple of SubsıdıarıtyınThe Maastricht Treaty*, KluwerAcademicPublishers, Netherlands,1992, s.107.

[84] Yamaç, a.g.e., 2014, s.4.

komiserinin devlet kurumlarından istediği evrakların parlamento komiserine gönderilmesi, kurumun görevlerindendir.[85]

Parlamento komiserinin faaliyetlerini gerçekleştirme sırasındaki yetkisi incelemelerle sınırlıdır. Komiserin şikayet ile ilgili idari karar verme ve alınan kararlar üzerinde değişiklik yapma yetkisi yoktur. Parlamento Komiseri, kendine ulaşan şikayetleri araştırır ve mevzusu ile ilgili ayrıntılı bir bildiri hazırlar.[86]

Fransa'da vatandaşların mediateur'e doğrudan başvuru yapamadığı gibi, İngiltere vatandaşları da parlamento komiserine doğrudan başvuru yapamamaktadır. Hatta parlamento komiseri otomatikman soruşturma açma yetkisine de sahip değildir. Bu özelliklerin iki ülkedeki kamu denetçilerinin vazifelerini sağlıklı ve tam olarak yürütmesine engel olan durumlar olduğu görülmektedir. Şikayetlerin başvurma şekli, Parlamento Komiseri Kanunu'nun beşinci maddesinde belirtilmiştir. Bu madde gereğince, şikayetlerin bireyler vasıtasıyla direkt yazılı metin şeklinde Avam Kamarası üyelerine verilmesi ve başvuru yaparken şikayet hususunun parlamento komiserine sunulması istemi olması gereklidir. Lordlar Kamarası üyelerine ise başvuru yapılamaz. Şikayetler konusunda başvuru yapmanın herhangi bir ücreti yoktur. Komiserliğe çok fazla sayıda başvuru olmasının önüne geçmek için gerçekleştirilen doğrudan başvurunun engellenmesi işleminde vatandaşlar, parlamento komiserine değil parlamenterlere şikayet konuları ile ilgili başvuru yapabilmektedir. Ancak parlamenterler, şikayetleri inceleyip gerekli görürse parlamento komiserine göndermektedirler. Burada önemli olan kısım, tamamen gerekli ve uygun görülürse şartının olmasıdır. Başka bir önemli konu da, parlamentere gelen bir şikayet başvurusu yoksa parlamenter parlamento komiserliğine başvuru yapamamaktadır.[87]

Kamu hizmeti sunmak için oluşturulan idari yönetimler, yerel yönetimler, bakanlar, merkezden yönetim kurulu, kraliçe tarafından görevlendirilen personel, gelirleri bütünüyle veya büyük biçimde parlamento vasıtasıyla karşılanan idare vb. parlamento komiserine şikayet başvurusu yapamazlar. Parlamento komiserine

[85] Şahin, a.g.e., 2015, s.60.
[86] Süleyman Aslan,"İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, 19 (1), 1986, s.160.
[87] Erdengi, a.g.e., 2009, ss.89-90.

iletilecek başvuruları idare nedeniyle zarara uğramış vatandaş yapmalıdır. Şikayet yapanın gördüğü zarar ile idarenin yaptığı fiil ve işlemlerden doğan kötü yönetim arasında bir ilişkinin bulunması şartı aranmaktadır.[88]

Parlamento komiserine başvurmak için bir zaman koşulu da vardır. İdarelerin iyi yönetim yapamaması neticesinde zarara uğrayan veya uğradığını iddia eden şikayetçilerin, kişi veya kurumların, muhatapları olan idarenin fiilinin tespit edilmesinden sonra on iki aylık bir zaman zarfında başvuru yapmaları lazımdır. Ancak parlamento komiseri, özel bir sebebi olması takdirde araştırması gereken mevzuyu süresi geçmiş olsa bile başvuruyu kabul edilip gerekli çalışmaları başlatabilir. Zarara uğrayan kişilerin parlamento komiserine başvuru yapabilmesi için öncelikle muhatapları olan idareye başvuru yapmaları ve şikayetini bildirmeleri gereklidir. Başvuru sonucunda uğradığı zarar giderilmediği takdirde (idareye başvurma yolunu tüketmiş olacağı için) parlamento komiserine başvuru yapabilir. Şikâyetçi vatandaş, avam kamarası aracılığı ile komisere gönderdiği başvuruların araştırılmasını ister. Ancak parlamento komiserinin araştırma sonucunda verdiği kararların herhangi bir yaptırımı ve bağlayıcı gücü yoktur.[89]Ancak parlamento komiseri verdiği kararların dikkate alınmadığını ve mevcut sorunların düzeltilmediğini belirlerse bir iyileştirmenin yapılabilmesi için düzenlediği özel raporla hem Avam Kamarası'na hem de Lordlar Kamarası'na bilgi verebilir. Bu yöntem komiserlik yapısının en etkin noktasıdır. Ancak İngiltere'de parlamento komiserinin verdiği kararların neticesi incelendiğinde, devlet yapıları genelde parlamento komiserinin verdiği kararları ciddiye almakta ve bir işlem yapmaktadır. Parlamento komiserinin bu şekilde gücünün olması önemli ancak çok da fazla kullanılmasına gerek kalınmayan bir özelliktir. Parlamento komiserinin İngiltere'de çok başarılı faaliyetler yürüttüğü,ülkedeki her kesim tarafından bilinmektedir. Ancak kurumun harekete geçmesi için doğrudan başvuru almaması çok sık eleştirilmektedir. Bu konuda ülkede oluşan genel kanı ombudsmanın, her vatandaş tarafından ve basitçe, bir aracı olmadan ulaşılabilir olması gerekliliğidir.[90]

[88] Aslan, a.g.e., 1986, s.161.
[89] Aslan, a.g.e., s.162.
[90] Şahin, a.g.e., 2015, s.63.

Parlamento komiserinin, yürütmenin başının kraliçeye yaptığı öneriler ile göreve getirilmesi de ayrı bir sorun olarak görülmektedir.[91]Ancak atamasının bu öneriler ışığında kraliçe vasıtasıyla yapılması işlemi sonuçlandırmamakta, verilen bu kararın yürürlüğe girmesi için bakanlar kurulu kararı ile tamamlanması gerekmekte ve bu şekilde etkin tarafın hükümet olduğu görülmektedir. İngiltere Parlamento Komiseri'nin vazifesinin bir süresi yoktur. Vazifelendirildikten sonra faaliyetlerinin ve yetkilerinin herhangi bir hukuksal sorunu olmadığı sürece 65 yaşına kadar bu kurumda çalışabilmektedir. Ancak parlamento komiseri vazifesini icra ederken başarı elde etmede sorunlar yaşarsa, Lord ve Avam Kamarasının kararı ile kraliçe vasıtasıyla, her daim bu vazifeden uzaklaştırılabilir.[92]

Parlamento komiseri çalıştığı süre içerisinde bütünüyle bağımsızdır ve herhangi bir yerden emir almamaktadır. Bir amiri veya bir üstü yoktur. Bu sebepten ötürü de hiç bir kişi veya kurumdan talimat ve görev almaz. Parlamento komiserinin, (Hazine Bakanlığı'nın onaylaması şartı ile), kendi personelini görevlendirme yetkisi bulunmaktadır. Parlamento komiserleri faaliyetlerini yürütürken bir avukat ile çalışmaz. Bu durumun ana nedeni, avukatların olaylara hukuksal yaklaşmaları ve gereksiz zaman alıcı analizler yapmasıdır. Bu nedenle avukatların işlemler yürütülürken fayda vermek yerine daha çok zarar vereceği düşünülmektedir.[93]

Yerel ombudsmanların atanması genel itibari ile yerel ve bölge meclislerince olurken farklı şekilde uygulayan yerler de olabilmektedir. Mesela, İngiltere'de yerel kamu denetçisinin ataması belli kurumların önerisi ile kraliçe aracılığı ile yapılmaktadır. Ayrıca yerel kamu denetçisinin görev ve yetki sahası da artabilmektedir. Yine İngiltere'de 2007 ve 2009 senelerindeki kanuni yeniliklerle yetişkinlerin sosyal haklarına dair şikâyetlerin tetkik yetkisi bağlamında, yerel ombudsmana telefon ve e-posta üstünden de ulaşma şansı verilmiş ve İngilizce

[91]Taykan Ataman, "İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", *Türk İdare Dergisi,* 400, 1993, s.222.

[92]Erdengi, a.g.e., 2009, ss.86-87.

[93]Şahin, a.g.e., 2015, s.63.

bilmeyen kişilerin de ulaşabilmesi için Text-Relay isimli bir program kullanılmaya başlanmıştır.[94]

Yerel ombudsmanların yetki sahasında olan kurum ve kuruluşlar ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Mesela İngiltere'de bazı istisnalar olmakla beraber, şehir ya da bölge belediyeleri, Londra Büyükşehir Belediyesi, okul heyetleri, yerel yönetim birlikleri, emniyet sınıfları, itfaiye makamları, Londra Ulaşım Yolcu Kurulu, Londra İmar Kurumu gibi çeşitli yerel yapılar, yerel kamu denetçisinin çok geniş faaliyet sahası içinde bulunmaktadır.[95]

İngiltere dışında yerel düzeyde ombudsmanlık sistemini kuran başka ülkeler de bulunmaktadır. Bu ülkeler aşağıda sırasıyla anlatılmıştır.

2.5. Ombudsmanlık Kurumunu Yerel Düzeyde Uygulayan Diğer Ülkeler

Ombudsmanlık kurumunun uygulandığı ülkelerin bazılarında ombudsmanlık yapısı yerel düzeylerde de kurumsallaşırken bazılarında ise sadece ulusal seviyede kalmıştır. Yerel düzeyde ombudsmanlık kurumunu hayata geçiren ülkelerden olan Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, İtalya, Hollanda ve İspanya ülkelerinin ombudsmanlık yapısı aşağıda başlıklar altında incelenerek sunulmuştur.

2.5.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'ndeki beş federe devlette klasik ombudsmanlık sistemi bulunmaktadır. Bu federe devletler Havai, Nebraska, Lowa, Alaska ve Arizona'dır. ABD'de genel manada ombudsmanlık kurumu, federe devletlerde ve yerel idarelerde 1975 senesinden beri çalışmaktadır. ABD'de bulunan ombudsmanlık kurumları şu şekilde çeşitlenmektedir; çocuk ombudsmanı, çevre ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, cezaevi ombudsmanı, azınlıklar ombudsmanı, sağlık ombudsmanı, aile ombudsmanı ve işveren sorunları

---

[94] OrçunÇobangil,*Yerel Hizmetlerin Etkinliğinin Sağlanmasında Uzlaşmacı Politikalar: Yerel Yönetimler Ombudsmanı ve Etkinlik Sağlayıcı Teknolojik Boyutlar, Web Düzenlemeleri, Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*, Editör: Zerrin Toprak Karaman vd.,*10. Kamu Yönetimi Sempozyumu* (*Kaysem-10)Bildiriler Kitabı*, 5-7 Mayıs 2016, İzmir, ss.710-711.

[95] Önder Kutlu, Erhan Örselli ve Selçuk Kahraman, "Türkiye'de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinde Bir Analiz", *Ombudsman Akademik Dergi*, 8, 2018, ss.30-36.

ombudsmanıdır. Bunun dışında kırk federe devlette de farklı adlarda ombudsmanlık yapısı bulunmaktadır. Bu ombudsmanlıkların yirmi yedi 'si valilik içerisinde, ikisi savcılık kurumunda, diğerleri ise kamunun içerisinde görev yapmaktadır. Adı ombudsmanlık şeklinde olsa da idari sisteme her şekli ile bağlı olanlar da bulunmaktadır. ABD'de tüm eyaletlerin ombudsmanlık mekanizması birbirinden ayrı ve değişiktir. Bu sebeple her eyaletin durumun ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekir. Geleneksel ombudsmanlığın olduğu beş federe devletten Hawai'de bütün idare ve mahkemeler ombudsman altında denetime tutulur. Arizona'da ombudsman Eyalet Meclisi vasıtasıyla görevlendirilir ve bütün idareleri denetimde bulunabilir. Sadece özel ve tüzel kişilikli kurumlar, üniversiteler, kilise eğitim merkezleri, seçilenler, yasama meclisleri ve mahkemeler denetim dışıdır. Yasama ve yürütme erkanlar aracılığı ile atanan ombudsmanlar tüm ABD'de var olmaktadır ve ABD'de ombudsmanlık yapısı zaman geçtikçe çok daha fazla tanınmakta ve yayılmaktadır. 1977'de bütün yerel, bölgesel ve federal seviyedeki ABD ombudsmanlarını bir çatıda birleştiren, ABD Ombudsmanlar Birliği oluşturulmuştur. ABD'de altı ombudsman ve Kanada ombudsmanları ortak bir yapı oluşturmuştur. Amerikan ombudsman sistemine göre, ombudsmanlık, anayasa ile kurulmaz, farklı bir yasa ile kurulur. Bütün araştırma ve soruşturma yetileri ile donanmıştır ve her çeşit veriye ulaşma hakkı bulunmaktadır.[96]

ABD'nin nüfusu, büyüklüğü ve federal şeklinden dolayı birçok ülkeye göre farklıdır. Ancak ülkenin bir takım eyaletlerinde kurulmuş olan çeşitli ombudsmanların faaliyetlerinin uzun zamandır büyük başarılar elde etmesi, ombudsman yapısını kuran ve kurmaya düşünen ülkeler için ABD'deki modelin iyi bir örnek olduğunu göstermektedir.[97]

ABD'de adem-i merkeziyetçilik sistemi çok güçlü olsa da, kamu işlemlerinin yoğun bir bölümü mahalli idareler tarafından yapılmaktadır. Resmi veya kısmen resmi bütün kurumlar vasıtasıyla sürdürülen kamu işlemlerinde güçlü bir merkezi otorite mevcut değildir. Bu nedenle, ABD'de federal düzeyde ve ülkenin tümünü

---

[96] Fendoğlu, a.g.e., 2010, ss.8-9.

[97] Ömer Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*, Gaye matbaası,1978, s.76.

içine alan bir merkezli ombudsman yapısı kurulması mümkün olmamış ve federal düzeyde vazifeli bazı kuruluşlarda ombudsman veya ombudsmana benzerlik gösteren yapılar bulunmaktadır. Bu yapılardan bir takımının yasal kurulum metinleri mevcut olup, bağlantılı olduğu kişi ve şirketlerden gelen şikâyetleri araştırmakla vazifelendirilmiştir. Bu kurumlar; Çevre Koruma İdaresi, Federal Havacılık İdaresi, Gümrük İdaresi, Dâhili Gelir İdaresi şeklindedir. Bu sınıflardan bir takımı da kurumun önderi vasıtasıyla yapılan ve yalnızca personel arasındaki sorunları gayri resmi olarak düzeltmek gayesiyle oluşturulan ombudsmanlık benzeri sistemlerdir. Bu şekildeki ombudsmanlık benzeri yapılar, Enerji Bakanlığı, Hazine Bakanlığı, Federal Soruşturma Bürosu gibi kuruluşlarda bulunmaktadır. ABD'de eyalet seviyesinde eyalet valisi ile bağlantılı bir büro gibi faaliyet gösteren bağımsızlığı hususunda özgürlüğü olmayan yarı ombudsmanlıklar da bulunmaktadır. New Jersey ve Colorada eyaletlerinde bu şekilde olduğu görülmektedir. ABD'de ombudsmanlık yapısının en süratli geliştiği bir alanda üniversitelerdir. Özellikle Üniversitelerde mevcut olan ombudsman, üniversitelerde olan öğrencilerin sorunları ve idareden dolayı gelişen problemlerin giderilmesi gayesindedir. Ombudsmanlık yapısının veya benzerlerinin hiçbiri yasama tarafından kabul edilmiş bir kanuni yazı tarafından geliştirilmemiş ve kurum içi yapılar vasıtasıyla tespit edilmiş ve çalışmaya başlanmıştır.[98]

2.5.2. Kanada

Kanada'da da genel bir ombudsmanlık sistemi bulunmamaktadır.Belirli mevzu ve konulara bakmakla yükümlü üç farklı ombudsman var olup, bunlardan ikisi olan Kanada Enformasyon Komiseri ve Ceza Sistemi Müfettişi gayet kilit konumda bulunmakta ve büyük önem taşımaktadır. Kanada'da ombudsmanlık yapısı eyalet sistemi gereği yerel seviyede yayılım gerçekleştirmiştir. Bu nedenle Kanada'nın bütün eyaletlerinde, tek bir ada dışında geriye kalan her yerinde ombudsman bulunmaktadır. Kanada'da federal anlamda ulusal bir ombudsman

[98] Baylan,a,g,e., 1978, s.76.

yapısının hayata geçirilmesi 2001 yılından itibaren artıları ve eksileri düşünülerek ve diğer ülkelerdeki iyi örnekler incelenerek tartışılır hale gelmiştir.[99]

2.5.3. İtalya

İtalya'da Medeni Haklar Savunucusu olarak kullanılan yapı ombudsmana karşılık gelmektedir. Ulusal seviyede değildir. İlk kuruluş zamanı 1974 senesindedir. Yerel ombudsmanlık kurumları, İtalya ülkesinde, 20 eyalet, 94 vilayet ve 8 bini geçkin belediye yönetimleri üzerinde etkilidir.[100]

İtalya'da 1970 senesinde yerel yönetimler ile ilgili gerçekleştirilen reform çerçevesinde, yerel seviyede her çeşit kamusal kurum ve vatandaş arasında doğru ve sağlıklı bağlantıların geliştirilebilmesi, yerel idarelerin işlevselliğinin artırılması, halk ile yerel idareler arasında oluşan problemlerin giderilmesinde bireylerin hak ve çıkarlarının muhafazasını sağlamak adına yerel ombudsmanlık sistemi hayata geçirilmiştir.[101] Bunlardan ilki 1974 senesinde Toscana'da işlevsellik kazanmıştır.[102]

İtalya'da ulusal anlamda ombudsmanlık ofisleri yer almamaktadır.[103]Bunun yanında ülkedeki yerel ombudsman yapısının çalışma şekli ve faaliyetleri incelendiğinde ülkenin bu konuda gayet deneyimli hale geldiği görülmektedir.[104]Bölgesel ombudsmanlıkların bağımsızlıkları, parlamento tarafından sağlanmıştır. Bölgesel seviyede ombudsmanlıkların yanında bir takım il ombudsmanları da görev yapmaktadır. Bu noktada 1990 senesinde kabul gören bir yasa ile il ve belediyelerde ombudsmanlık sistemi hayata geçirilmiştir.[105]Hatta bazı bölgelerde otonom il ombudsmanlıkları bile çalışmaktadır.

---

[99] Fendoğlu, a.g.e., 2010, s.14.

[100] Fendoğlu, a.g.e., s.14.

[101] Arzu Yıldırım, "Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme", *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(2), 2014, s.202.

[102] OECD,*BetterRegulationIn Europe: Italy 2012*, Revised Edition, June 2013, OECD Puplishing, s.112.

[103]VittorioGasparrini, *ItalyApproves New LawtoAbolishlocal Ombudsman Institutions 2010*, http://www. Theioi.org/ioi-news/, Erişim Tarihi (17.04.2019).

[104] United Nations, *Republic of Italy Administration Country Profile*, UN-DESA-DPADM 2006, s.9.

[105]Gottehrer, Dean M.,*Ombudsman Legislative Resource Document*, International Ombudsman Institute, Aberta, 1998, s.40.

İtalya'da yerel ombudsman problem ve şikayetlerin giderilmesinde oldukça güven duyulan bir yapıdır. Vatandaşlar tarafından ombudsman; adaletli, tarafsız ve fayda sağlayan bir arabulucu şeklinde değerlendirilir. Ombudsman şikayetleri almak, verileri raporlaştırmak ve vatandaşlar, gruplar ve organizasyonlar arasında adilane uzlaşının geliştirilmesini sağlamakla vazifelidir. Hatta, İtalyan ombudsman yapısı kurum elçisi şeklinde de hizmet sunabilir. Bu ombudsman, olası çatışmaları ve yönetimsel zafiyetleri tespit etmeye yardımcı olmakta, bireysel ve tüketici hakları hususunda bilgi sunmaya çalışmaktadır[106]

Yerel ombudsmanın vazife alanı konusundaki uygulamalar, İtalya'da bölgelere göre değişmektedir. Her bölgenin kendi hukuksal yapısına göre ombudsmanın farklı işlerlikler kazandığı görülmektedir. Ombudsmanlar, bazı bölgelerde halkın hak ve menfaatlerinin korunması gibi hassas davranışları öne çıkarırken, bazı yerlerde ise bölgesel yönetimin verimli ve sağlıklı çalışması adına yoğunlaşmaktadır.[107]

İtalya'da ulusal düzeyde ombudsmanlık sistemi gelişmemiş olsa da, pek çok bölgesel temyiz sistemine alternatif şekilde bölgesel ombudsmanlık bürosunu oluşturmuşlardır. Ombudsman bölgesel parlamento tarafından atanır. Ombudsmanın ataması yapılırken yönetimsel ve hukuksal konularda deneyimli ve bilgili bireyler arasından en uygun özelliklere sahip olanı tercih edilir. Ombudsmanın görev süresi bir yasama yılıdır.[108]

2.5.4. Hollanda

1981 senesinde çıkartılan Ombudsmanlık Yasası ile Hollanda, ombudsmanın vazifesi ve atanması ile ilgili ayrıntıları belirtmiştir. Bakanlıklar, kentlerde bulunan kurumlar, belediyeler ombudsmanlık sistemi ile ilgili çalışmalarında bu yasa içeriğine dahildir.[109] Hollanda'da hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde ombudsmanlık sistemi gelişmiştir. Özellikle 2002 senesinde belediye çalışma

[106]www.locate-a-ombudsman.com/, Erişim Tarihi (15.04.2019).

[107] Yıldırım, a.g.e., 2014, s.202.

[108] OECD, a.g.e., 2013, s.111.

[109]NezahatYuca, *AB Ülkelerinde Ombudsmanlık Kurumu*,Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, Nisan 2010,s.10.

sisteminde ve kanunda gerçekleştirdiği büyük bir değişimle yerel ombudsman yapısını güçlendirmiştir. Hollanda'da ulusal ombudsman, temsilciler meclisinin önerisi ile kabine tarafından görevlendirilir. Ulusal ombudsmanların yanı sıra Amsterdam, Rotterdam gibi kentlerin belediyelerinde yerel ombudsmanlar faaliyet yürütmektedir.[110]

Hollanda yönetim tarzına göre geliştirilen ombudsmanlık kurumu Fransa'daki mediauter yapısına benzerlik göstermektedir. Hollanda'nın anayasal monarşi altında parlamenter demokrasi şekliyle yönetilmesi, ülkede ombudsmanlık yapısının da bu duruma göre şekillendiği konusunda fikir vermektedir.[111]Kurumun görevi, halktan gelen her türlü devlet kurumları ile ilgili şikayetleri değerlendirerek idare ile halk arasında oluşan sorunları çözmeye yönelik girişimlerde bulunmaktır. Kamu otoritesi ile vatandaş arasında bir nevi arabuluculuk işlevi bulunmaktadır. Hollanda'da ombudsman kendini görevlendiren kabine ve diğer tüm yapılara karşı bağımsızdır. Hiç bir kurumdan emir ve görev almaz ve kimseye hesap vermez. Hollanda'da herhangi bir idare ile ilgili problemi olan kişi ombudsmana şikayette bulunabilmektedir. Bu şikayet sonucunda ombudsman kapsamlı bir inceleme başlatıp, sorunların giderilmesi için ve vatandaşın mağduriyetinin giderilmesi yönünde çeşitli kararlar verir ve ilgili makamlar bu konuda bilgi ve evrak paylaşımı yaparak idarenin bu yanlışlarını düzeltme tavsiyesinde bulunur.[112]

2.5.5. İspanya

İspanya, kralın devlet başında olduğu parlamenter bir monarşi rejimi ile yönetilmektedir. Ülkede üniter bir devlet ilkesi vardır.[113] Ülke; kentler, eyaletler ve otonom bölgelerden oluşmaktadır. Her otonom bölgenin kendi kurumsal normları

---

[110]MarcHertogh,*TheNational Ombudsman of TheNetherlands*, (Ed.) RoyGregory, FhilipGiddings, *RightingWrongs: The Ombudsman in SixContinents*, Netherlands (Amsterdam), IIAS 2000.

[111]Özekicioğlu, a.g.e., 2018, s.164.

[112]Yuca, a.g.e., 2010, s.10

[113] Tuna, G.A.,*İspanya Yönetim Sistemi*, KoraltayNidas (Ed)., *21. Yüzyılda Yönetim*, Türk İdari Araştırma Vakfı Yayınları, Yayın No:2, Ankara, 2003.

kendi kanunlarını çıkartır.[114]İspanya'da yönetim modeli Anayasa ile gerçekleştirilmiştir. Bu üç kademeli yönetim yapısı;[115]

a) Merkezi Yönetim

b) Bölgesel Yönetim (Özerk Topluluklar)

c) Yerel Yönetimler (Belediyeler, İller ve Diğer Yerel Yönetim Birimleri) şeklindedir.

İspanya'nın yönetim ve teşkilatlanma yapısı gereği, hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. İspanya'da ombudsman kurumu bağımsız ve tarafsız olmakla birlikte, ofislerinde 200 çalışana yakın birey görev yapmaktadır. İspanya'da 17 eyalette de farklı ombudsmanlık ofisi bulunmakta ve her birinde birer ombudsman olmaktadır. İspanya ombudsmanları hapishaneler ve nezarethaneler başta olmak üzere pek çok kamuya ait ortama haber vererek denetlemeye gidebilir. Ancak haber vermeden de devlet kurumlarına ziyarette bulunabilmektedir. Bunu yapmaya her türlü yetkisi vardır. Ombudsman, hapishanelere ve benzeri yerlere her daim acil baskınlar gerçekleştirebilir.[116]

[114]DESA (Department of EconomicandSocialAffairs), Kingdom Of SpainPublic Administration Country Profile, 2006, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023322.pdf,Erişim Tarihi (15.05.2019).

[115]Adalet Bakanlığı, *Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları-İspanya*, Ankara, 2019, ss.533-584, www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/.../14-İSPANYA%20533-584.doc, Erişim Tarihi (15.05.2019).

[116] Fendoğlu, a.g.e., 2010, s.13.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK KURUMU

3.1.Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunu Oluşturma Girişimleri

3.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi

Çoğu araştırmacı tarafından miladı Osmanlı Devletine dayanak yapılan ombudsmanlık kurumunun, Türkiye'de var olması tartışmalarının başlangıcı 1970 yılına denk gelmektedir. Bir kavram olarak bu kurum, bir mevzuat faaliyeti olarak ilk defa 1982 Anayasası oluşturulmadan daha önce, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri vasıtasıyla oluşturulan "Anayasa Önerisi"nde bulunmuştur.[117] Ancak bu anayasa önerisi, anayasayı oluşturan Milli Güvenlik Konseyinin ilgisini çekmemiş ve ombudsmanlık yapısı bahsedilen dönemde Türkiye'de anayasaya girememiştir.[118]

Kamu denetçiliği yapısının ilk kez anayasanın hazırlık safhasında gündeme gelen önerisi incelenecek olursa, ombudsmanlık yapısının oluşturulması çalışmaları için ne kadar önemli olduğu görülebilir. Oluşturulan Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin114/a maddesi uyarınca, "tüm yönetimsel işlemlerde gerekçe gösterilmesi, bu işlemler karşısında başvuru yapabilme imkanının olması, kanun ile aksi gösterilmediyse yönetimde olan veri ve raporların vatandaşların hizmetine sunulabileceği, vatandaşın hakkını arama özgürlüğünü sınırlayacak şekilde gizlilik oluşturulamayacağını" ifade ettikten sonra "Kamu Denetçileri Kurulu" başlıklı 114/b maddesi, Cumhurbaşkanının, TBMM'nin, Danıştay'ın, Sayıştay'ın, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı sunacağı iki adaydan birini 5 senelik bir zaman için görevlendirebilecektir. Bu 5 sene içinde

---

[117]TufanErhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1), 2000, ss.155-180.

[118] Çetin Kaplan, Mustafa Macit ve Emrah Özcan, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma". *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, *5*(2), 2014, ss.75-104.

Kamu Denetçileri Kurulu halkın istek ve şikayetlerini araştırarak ana hak ve özgürlüklerin kazanılması adına çalışacaktır.[119]

Bu maddenin gerekçesinde; kamusal hukuk sahasında uluslararası alanda ilgi odağı olmuş ve resmen bir "salgın" gibi tüm dünyaya ulaşmış "ombudsman" yapısının hukuk sistemine getirisinden bahsedilmiş ve bu yapının oluşturulma sebebinin, sistemin basit, masrafsız, hızlı ve etkin olmasından dolayı tercih edileceği belirtilmiştir. Tüm modern ülkelerde oluşan ortak bir ihtiyacı gidermesi ve Fransa'nın 1973 senesinde bu yapıya benzeyen bir kurumu geliştirmesi sebebiyle, ombudsmanlık yapısının yönetimsel yargının olmadığı ülkelerde faaliyet gösterebileceği düşüncesinin yanlış olduğu görülmektedir. Gerekçede aynı zamanda, Kamu Denetçiliği Kurulu'nun yönetimin yanında halkın yalnız ve güçsüz olmasını engelleyeceği ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin sağlanmasının gözetileceğidir. Bu kurumun hayata geçirilmesinde gelişen bir yararın da dilekçe verme hakkının etkin olmasını sağlamak olması ve bu şekilde halkın kamu yönetimine katılabileceği, idarenin de halkın istek ve şikayetlerini belirleyerek zafiyetlerini yok edeceği, ombudsmanlığın oluşturduğu tecrübelerle kötü yönetimleri engelleyici ve iyileştirici öneriler sunacağı, ifade edilmiştir.[120]

3.1.2. İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nda Ombudsman

1987 yılında Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu oluşturması üstüne insan hakları mevzusu derin bir biçimde gündem oluşturmuştur. Devletin sürekli şekilde kişisel hakların ihlal edilmesine neden olduğu savları, insan hakları sahasında oluşan etkinlikleri de gölgede bırakmıştır. 1990'lı senelerde insan hakları ihlallerinin ve insan hakları hususunda geliştirilen aktivitelerin meclis vasıtasıyla denetime tutulması gayesiyle TBMM içerisinde bir komisyonun oluşturulması yönünde karar alınmış[121]ve insan haklarının muhafazası hususunda, 1990 yılı 3686

---

[119] Hasan Abdioğlu,"Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 11, 2007, ss.79-102.

[120]Erdengi, a.g.e., 2009, ss.179-256.

[121] İzzet Eroğlu, "TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu", *Yasama Dergisi*,Sayı 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, s.35.

sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanununun 1. maddesiyle TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (İHİK) oluşturulmuştur.[122]

3686 sayılı yasanın 4, 5 ve 6. Maddeleri gereğince komisyonun vazifeleri, yetkileri ve çalışma şekli belirlenmektedir. Yasanın 4.maddesi bağlamında komisyonun vazifelerinden birisi insan haklarının ihlal edildiğine dair söylentiler ile ilgili yapılan başvuruları araştırmak ve gerekli olunan durumlarda ilgili yerlere sunmak şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca her sene yapılan faaliyetleri, ulaşılan sonuçları, ülke içerisinde ve dışarısında insan haklarına saygı ve faaliyetleri içine alan bir raporun geliştirilmesi komisyonun vazifeleri arasında belirtilmiştir. 5.maddede ise komisyonun yetkileri belirtilmiştir. Bu madde gereğince komisyonun yetkileri (görevinden dolayı), bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer devlet yapılarından ve özel teşebbüslerden veri istemek ve bu alanlarda araştırma yapmak ve kurumun ilgililerinden bilgiler toplamaktır. Komisyonun çalışma usullerinin ve inceleme sonuçlarıyla ilgili raporların hazırlandığı 6. ve 7. Madde gereğince, Komisyonun geliştirdiği raporların TBMM Başkanlığına verilmesi ile Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara Başbakanlıkça iletilmesi yasa kapsamındadır. Komisyon lüzum görürse bu kişiler hakkında soruşturma ya da işlem yapma aşamalarını başlatabilir. Komisyon, yalnızca TBMM Başkanlığı'nca aktarılan başvurular ile ilgili mevzuları araştırmaktadır. Komisyonun, yapılan başvuruların sonucu ile ilgili başvuru yapanları en geç altmış gün içerisinde bilgi vermesi şarttır. Komisyonun, insan hakları bağlamında Türkiye'deki ve dünyadaki faaliyetleri araştırıldığında, insan hakları ihlallerini engellemek için uğraştığı ve vazifeleri arasında uygulamalı insan hakları standartları, uluslararası antlaşmalar, Anayasa ve kanunların birbiri ile uyumunu geliştirmek adına kanuni düzenlemeler sunmanın da olduğu düşünülürse; ombudsmanın bazı özelliklerinin bu Komisyonda toplanmış olduğu belirtilebilir.[123]

---

[122]Hasan Hüseyin Akkoca,*2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta,2013, s.105.

[123] MahirIşıkay, *Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*,http://archiv.jura.unisaarland. de/turkish/MIsikay.html, Erişim Tarihi (15.04.2019).

Yasa hükümleri incelendiğinde Komisyonun idareyi denetlemede belirli bir sınırı olduğu tespit edilmektedir. Burada önemli olan nokta, komisyonun bir mevzuda çalışmaya başlayabilmesi için, TBMM Başkanlığınca başvuruların komisyona havale edilmesinden sonra bunun mümkün olacağıdır. Bunu yanında Komisyona verilen başvuruların işleme alınabilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları raporlarında belirtilen temel hak ve özgürlüklerden herhangi birinin ihlal olması zorunludur. İfade edilen alana girmeyen hak ihlallerinin incelenmesi komisyonun vazife sahası dışında kalmaktadır. Bu doğrultuda, Komisyonun görev sahası ombudsmanın görev sahası ile kıyaslandığında daha dar kapsamlı olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Komisyonun, halkın idare ile ilgili şikâyetlerinin düzeltilmesi adına yönetimle bir iletişime geçmesi olanağı bulunmamaktadır. Komisyon yalnızca hak ihlallerini belirleyip, gerekli görürse ilgili taraf hakkında idari veya ceza soruşturması için yaptırımların gerçekleştirilmesini ister. Tüm bu ifade edilenlerin ışığında, yönetimin denetiminde olan komisyonun durumu ombudsman ile kıyaslandığında işlerliğinin sınırlı olduğu ortaya çıkmaktadır.[124]

3.1.3. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği'nin Ombudsmanlık Kurumunun Kurulmasına Yönelik Çalışmaları (1983-1997)

Devlet ve halk bağlantısında yeni bir ilişki çeşidini anlatan ve çok uzun, masraflı diplomasilerden uzak olan, şartlara göre kimi zaman vatandaşın yanında kimi zaman ise devlet idaresinin yanında olan, uzlaşı ve arabulmaya dayalı bir yapı olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) daha önce ifade edildiği üzere, Türkiye'de 1982 Anayasasının hazırlık süreçlerinde ortaya atılmış daha sonra da Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) gibi sivil toplum örgütlerinin gündemine girerek, kurumu oluşturulmak için yapılan tartışmalar artmaya başlamıştır. Ombudsman Kurumunun Türkiye'de olması gerekliliği TÜSİAD açısından ciddi şekilde ele alınmıştır.[125]

---

[124] Ramazan Şengül,"Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (14), Kocaeli,2007, s.133.

[125] Abdioğlu, a.g.e., 2007, ss.81-82.

TÜSİAD'ın Ombudsmanlık hususundaki bu girişimi sayesinde sunulan önerilerin, yalnızca devlet faaliyetleri ile sınırlı olmadığı başka alanlara da sıçradığı görülmektedir. Bu doğrultuda sivil toplum kurumu olan TÜSİAD, 1983 senesinde yayımladığı raporda, "devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir alana ulaşmaya çalıştığı için, büroların sert ve robotik tavırlarından sıkılmış insanların kendilerine güler yüzle hizmet sunacak, dinleyecek ve kötü yönetimin oluşan usulsüz ve hatalı davranışlarını giderebilecek bir sisteme duydukları gereksinimden" bahsedilmekte ve İskandinav ülkelerinde olan Ombudsman türü bir yapının, meclise bağlı olarak Türkiye'de hayata geçirilmesinin, bürokratları halkla iletişimlerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya evireceği ifade edilmiştir.[126]

Aynı zamanda yine TÜSİAD vasıtasıyla Doç.Dr. Oğuz Babüroğlu ile E. Nevra Hatiboğlu aracılığı ile geliştirilen raporda; devlet kuruluşlarında ortaya çıkan verimli olmayan çalışmalardan söz edilerek, Türkiye'de ombudsmanlık yapısı için bir tasarım aşamasının olması zorunluluğu saptanmıştır. TÜSİAD'ın bu mevzuda hazırladığı ve TBMM'ne de sunulan başka bir Rapor'da da; Türkiye'de yönetimsel idare ile onun denetlenmesi arasında bir boşluğun mevcut olduğu, denetlemenin yargı organlarınca yapılacağı ancak akıbeti konusunda uzunca bir sürenin geçmesi gerekliliğinin büyük bir sıkıntı olduğu ifade edilmiştir. Oluşan bu boşlukların doldurulmasında ombudsman yapısının başarı elde edebileceğini, bu yapı ile kolay bir şikayet mekanizması ile arkasında yasama otoritesi olan ombudsmanın süratli ve etkili bir biçimde faaliyette bulunma olanağının olacağını, bu şekilde sağlanan demokratikleşme ile ülkede önemli bir adım atılacağı belirtilmiştir.[127]

3.1.4. Siyasi Partilerin Ombudsmanlıkla İlgili Hazırladığı Raporlar ve Seçim Bildirgelerinde Ombudsmanlıkla İlgili Taahhütler

Ombudsmanlık yapısının kurulmasında siyasi partilerden de çeşitli seslerin ve hareketliliğin olması sistemin kurulması adına ciddi ön hazırlıkların oluşmasını sağlamıştır. Bu doğrultuda Doğru Yol Partisi (DYP)'nin1991 yılında geliştirdiği rapor bu konudaki ilk örneklerdendir. Raporda, halkın devletin kamusal alandaki

[126] Kılavuz vd.,a.g.e., s.63.

[127] TÜSİAD. *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*. İstanbul: TÜSİAD, Ocak 1997, ss.162-163.

hizmetleriyle ilgi li istek ve şikayetlerini, dilekçe ile ilgili yapılara göndermek ile hakları saklı kalacak şekilde, oluşturulacak "Vatandaş Dilekçeleri Baştakipçiliği" kurumuna da göndermeleri önerilmiştir. Baştakipçi, Başbakan ve ana muhalefet partisinin ortak teklifi ile Cumhurbaşkanı'nca görevlendirilecektir. Bu biçimde bir atama olmazsa Danıştay Genel Kurulu'nun üyeleri arasından salt çoğunluk oyuyla belirleyeceği üç adaydan birinin yine Cumhurbaşkanı vasıtasıyla "Baştakipçi" ismiyle görevlendirilmesi öngörülmüştür.[128]

Demokrat Parti (DP) - Cumhuriyetçi Türk Partisi (CTP) Hükümet Programı (12Ocak 1994): "Devlet mekanizmasının idari işlerinin denetim yapılabilmesi adına Ombudsmanlık Yasası çıkarılıp yürürlüğe girecek; ombudsman kurumu vatandaşın şikayetlerini takip edebilecek etkili bir denetim mekanizması olarak kurumsallaştırılacaktır."[129]

DP-CTP'nin 03 Haziran 1995 tarihli hükümet programı da 1994 senesindeki hükümet programı ile benzer ifadeler yer almış ve ombudsmanlık sisteminin kurulması ile ilgili madde programda önemli bir yer almıştır."[130]

DP-CTP'nin 21 Aralık 1995 tarihli hükümet programında da yine daha önceki programlardaki ombudsmanlık yasasının oluşturulması ile ilgili maddeye benzer ifadelerle oluşturulmuş bir madde bulunmaktadır."[131]

Bu noktada Anayasa'da ve Hükümet Programlarında oluşturulması amaçlanan ombudsmanlık kurumu için (bu hususta özel isteği bulunan Cumhurbaşkanı'nı memnun etmek ve seçim çalışmalarında da verilen sözlerin tutulması adına), Hükümet 1994 yılında, Meclise daha önce geliştirmiş olduğu Ombudsman Kanun Taslağı'nı görüşülmesi talebi ile göndermiştir. Bu komisyonlarda meydan gelen pek çok toplantı sonucunda lüzumlu görülen değişimler yapılarak son şekli verilen Tasarı, Temmuz 1996 yılında Meclis Genel

---

[128]Cahit Tutum, *Kamu Yonetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları, 1994, ss.97-98.

[129] KKTC Cumhuriyet Meclisi,http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/dp-ctp1.htm,Erişim Tarihi (17.04.2019).

[130]KKTC Cumhuriyet Meclisi,http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/DP-CTP2.htm,Erişim Tarihi (17.04.2019).

[131] KKTC Cumhuriyet Meclisi,http://www.cm.gov.nc.tr/index/hukumet2_files/DP-CTP3.htm,Erişim Tarihi (17.04.2019).

Kurulu'na sunulmuştur. 16Temmuz 1996 tarihinde Meclis, ombudsmanlık idaresi oluşturulması ve bir ombudsman görevlendirilmesi gayesiyle (38/1996) sayılı Ombudsman Yasası'na onay vermiştir.

DYP, AR-GE yapısı aracılığı ile geliştirilen başka bir raporda da; mevcut iktidar partisi vasıtasıyla geliştirilen, ancak dönemin Cumhurbaşkanı vasıtası ile veto edilen 15.07.2004 tarihli "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" olan kamu yönetiminde reform ile ilgili kanuni düzenlemeler eleştiri konusu olmuş, ombudsmanlık yapısının oluşturulması için harekete geçilmemesi bazı kesimler tarafından büyük eleştiri konusu olmuştur.[132]

Bu noktada, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin liderliğinde 12 Eylül'de gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile Kurumun anayasal temelinin yapıldığı tespit edilmektedir. Ayrıca Ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına, Cumhuriyet Halk Partisi'nin 2002 Seçim Bildirgesinde,[133]2008 Yılı Parti Programında[134] DSP'nin 2003 Yılı Parti Programında yer verilmiştir. Mutlaka daha pek çok partinin programlarında da ombudsmanlık Kurumunun kurulması ile ilgili ifade ve maddeler bulunmaktadır. Partilerin çıkardığı mevcut metinler incelendiğinde, ombudsmanlık yapısının oluşturulması için farklı partiler arasında önemli bir mutabakatın varlığı sezilmektedir.

3.1.5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi ve Ombudsman – 1991

Yaşanan gelişmeler sonucunda, Ombudsmanlık sistemi anayasaya dahil edilmemiş olsa da bu konudaki tartışmalar bitmeyip devam etmiştir. Ombudsman yapısı ile ilgili somut adımlar 1990'larda daha çok artmış ve bir proje ile taçlanmıştır. Türkiye'nin idare yönetim sisteminde ombudsmanlık yapısına gereksinimlerin olması Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) genel raporunda da ifade edilmiştir. Rapor, ombudsmanlık (kamu denetçiliği) görevini yerine getirecek farklı ve yeni bir yapının geliştirilmesi yerine Devlet Denetleme Kurulu'nun

---

[132]DYP'ye Gore Kamu Yonetimi ve Yerel Yonetimler Reformu,www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye_Gore_Kamu_Yonetimi_ve_Yerel_Yonetimler_Reformu-28042007.pdf, Erişim Tarihi (30.06.2008).

[133]http://www.chp.org.tr/, Erişim Tarihi (14.04.2019.

[134]http://www.chp.org.tr/Files/chpprogram.pdf, Erişim Tarihi (14.04.2019).

ombudsmanlık yapısına dönüştürülmesi yönünde kanuni düzenlemelerin oluşturulması gerekliliğini savunmaktadır.[135]

Kamusal Yönetim yapısını geliştirmek adına 1991 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) vasıtasıyla Prof. Dr. Nuri Tortop'un başkanı olduğu Kamu Yönetimi Araştırması Projesi ismiyle bir proje yapılmıştır. Temel hedefi; kamu yönetimi yapısını geliştirmek, yönetim gereksinimlerine daha çok cevap sunabilmek için daha önce geliştirilen eski tarihli faaliyetleri araştırmak, bu tasarıların uygulama sahalarını belirlemek ve idaresel yönetim yapısının nasıl daha sağlıklı uygulamalar yapabileceği hususunda beyin fırtınası yapmak ve bu projeyle hazırlanan kurulun genel görüşü ile yapılan çalışmaların neticesinde toplanan bilgilerin ilgili kişi ve kurumlara iletilmesi ve bu bilgilerin ilgililer tarafından ciddiye alınarak yönetim yapısının daha etkili, verimli ve sağlıklı çalışmasına katkı getirmesiydi.[136] Yapılan raporda "Denetim" konusu raporun "Planlama" başlığının altında bulunmaktadır. Devlet idarelerinin denetlenmesinde yaşanan problemlerden de söz edilmiştir. Yönetimlerin denetlenmesinin değerini ifade eden rapor, denetlemede temel gayenin, "*örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamak*" biçiminde ifade etmekte ve denetlemeyi yönetim aşamasının en önemli unsurlarından birisi şeklinde değerlendirmektedir. Rapor doğrultusunda, etkin bir denetlemenin var olması ile hedeflerle uyumlu bir örgütlenme gerçekleştirilmiş olunacaktır. Ayrıca denetleme mekanizmasının, eylem programları ile uyumlu niteliklerinin olması sayesinde, idarelerin gerçekleştireceği işlemlerin daha sağlıklı yürümesine fayda sağlayacağı iddia edilmiştir.[137]

Mevcut denetleme kurumları ve çeşitli denetleme organizasyonlarının hataları hususunda eleştiriler yapan raporun "Öneriler" bölümünde bulunan 7. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili bilgiler verilmekte ve bu husus konusunda düşüncelerini şöyle belirtmektedir: "Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının

---

[135] KAYA(Kamu Yönetimi Araştırması),*Genel Rapor*. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991, s.143.

[136] KAYA Raporu, a.g.e. s.1.

[137] Akkoca, a.g.e., 2013, s.109.

ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulu'nun da bir Kamu Denetçisi (ombudsman) olarak işlem görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir."[138]

3.1.6.Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü Raporu ve Ombudsman

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü vasıtasıyla, 07–08 Temmuz 2005'teyapılan "Yolsuzlukla Mücadele Konferansı"nda sunulmak için geliştirilen bir raporda; Türkiye'de pek çok denetleme kurulu ve yapısının mevcudiyetine rağmen, dolaysız yolsuzluklarla mücadele etmeyi hedefleyen bir kurumun olmadığı, bu sebeple, denetleme birimleri ve aşamalarının tekrar nizam edilmesi, sağlıklı bir yönetim oluşturmada etkili bir sistem olduğu tüm ülkeler tarafından kabul gören ombudsmanlık yapısı kurulmasının faydalı olacağı belirtilmiştir.[139] Raporun yasama organları ile ilgili öneriler kısmında da; vatandaşların yönetimle ilgili dertlerini inceleyecek ve sonuçlandırma noktasında yetkili olacak kurum olan ombudsmanlık yapısının iki temel niteliğinin olduğundan bahsedilmiştir. Bu temel nitelikleri, anayasal bağımsızlığının olması ve meclis vasıtası ile atamasının yapılmasıdır. Ombudsman yapısının Türkiye'de kurulması için her şeyden önce gerekli Anayasal düzenlemelerin olması şartı ortaya atılmış ve raporun ekler kısmına bir Anayasa değişikliği taslağı konulmuştur.Raporun yürütme organı ile ilgili öneriler kısmında; daha önceki yasama zamanında TBMM'ne iletilen Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasına yönelik kanun taslağının kısa bir zamanda "Bakanlar Kurulu Tasarısı" şeklinde tekrardan gündem oluşturulması çalışmalarından bahsedilmiştir. Ardından amirlerin ve yerel yönetimlerin destek sağlaması ile yerel ve kurumsal ombudsmanlık yapılarının oluşturulmasının özendirilmesi çalışmalarının olması gerekliliği savunulmuş ve son olarak bu konularda tavsiyelerde bulunulmuştur.[140]

---

[138]KAYA Raporu, a.g.e., s.44.

[139]TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve CozumÖnerileri*. Ankara: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, 07-08 Temmuz 2005, s.119.

[140] TEPAV, a.g.e., ss.137-143.

Raporun ekinde bulunan"Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı" içinde konulan maddeler şu şekildedir:[141]

> ***Madde-1.*** *T.C. Anayasasına 100 ncü maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki alt kenar başlığı ve 101 nci madde eklenmiş; 101 nci maddenin sıra sayısı 102 olarak, müteakip maddelerin sıra sayıları 108 nci maddeye kadar teselsül ettirilerek değiştirilmiş, 108 nci madde yürürlükten kaldırılmıştır.*
>
> *"**V.Kamu Denetimi Yüksek Kurumu***
>
> *Madde 101- İdari ve mali özerkliğe sahip Kamu Denetimi Yüksek Kurumu; kamu hizmetlerinin etkin, verimli, yerinde ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve Anayasa ile güvence altına alınan temel hak ve özgürlükleri savunmak amacıyla idarenin faaliyetlerini ve kamu çalışanlarının işlem ve eylemlerini denetlemekle görevlidir. Silahlı Kuvvetler ile yargısal işlemler ve hakim ve savcıların denetimi, Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun görev ve yetki alanı dışındadır. Kamu Denetimi Yüksek Kurumunu Kamu Başdenetçisi temsil eder.*
>
> *Kamu Başdenetçisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beste biri tarafından yazılı olarak önerilen; 40 yaşını geçmiş, yüksekokul mezunu, Türk vatandaşı adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla beş yıllık süre için gizli oylamayla seçilir. İlk iki turda hiçbir adayın gerekli oyu sağlayamaması halinde, oylamaya en fazla oyu alan iki adayla devam edilir. Kamu Basdenetçisi doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu olup yıllık denetim faaliyetlerini bir raporla Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunar.*
>
> *Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun kurulusu, faaliyetleri; kamu denetçilerinin, uzmanların ve diğer personelin seçimi,*

[141] TEPAV, a.g.e., ss.352–355.

atamaları, görev süreleri ve özlük işleri ile diğer hususlar kanunla düzenlenir."

Madde 2- *T.C. Anayasasının 150 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.*

"Kamu Başdenetçisi de, Kamu Denetimi Yüksek Kurumunun görev alanına giren konularla ilgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil veya esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilir."

Gerekçesi ile birlikte bakıldığında anlaşılacağı üzere, bahsi geçen Anayasa değişikliği, şu anın Devlet Denetleme Kurulu'nu bağımsızlık ilkesinin bulunmaması nedeni ile kaldırmakta ve yerine TBMM vasıtasıyla atanan Kamu başdenetçisini getirmektedir. Bu kuruma aynı zamanda Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkı da verilmiştir. Teklif olan maddeler incelendiğinde, geçmişte konuşulan ve eleştirilen ombudsmanlık yapısının kurulması için Anayasa değişikliğinin lazım olup olmadığı sorusuna, 2005 yılında iyi bir cevap vermektedir.

3.1.7. Kalkınma Planlarında Ombudsmanlık Kurumu'nun Kurulmasına Yönelik Öneriler

Türkiye'de Ombudsman yapısının oluşturulması ile ilgili yapılan bir takım aktiviteler içinde beş yıllık kalkınma planlarının da açıklanması lazım görülmektedir. Çünkü bu planlar Türkiye'nin her hususta daha ileri bir duruma gelmesi için mevcut şartlar içindeki eksiklikleri ifade ederek bu eksikliklerin yok edilmesi adına önemli çözüm yolları tavsiye etmektedir. Bir önceki kalkınma planlarında yapılması amaçlanan uygulamaların hangi aşamada olduğuyla alakalı tespitlerden sonra belirlenen seneler için hangi faaliyetlerin olacağı konusunda planlar oluşturulmakta ve sunulmaktadır. Bu doğrultuda farklı şekillerde de adlandırılmış olsa da Ombudsmanlık yapısı oluşturulması ihtiyacı ile alakalı öneriler de kalkınma planlarında bulunmaktadır. Bu çalışmada ombudsmanlık kurumu için önemli görülen

dördüncü, yedinci ve sekizinci olmak üzere üç farklı beş yıllık kalkınma planından bahsedilmiştir.

3.1.7.1.Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Ombudsmanlık kurumunun içeriğini ve görevlerini yansıtan ilk yapının, Türkiye'de kurulması ile ilgili planların bulunduğu ilk beş yıllık kalkınma planı 1979-1983 seneleri için geliştirilmiş olan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planıdır. Bu planın içerisinde Üçüncü Kesim Sekizinci Bölümde "Kamu Hizmetleri" başlığında mevcut olan "Adalet Hizmetleri" alt başlığında "Uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümleyecek yetkilerle donatılacak bir "Devlet Avukatlığı Kurumu" kurulacak, kurum, etkin ve sağlıklı bir şekilde işlem görmesini sağlayacak teknik ve şartlara kavuşturulacaktır" biçiminde bir söylem bulunmaktadır.[142]

Bu planda zorunlu olması gereken yetkilerin ifade edildiği "Devlet Avukatlığı Kurumu" Kamu Denetçiliği olarak düşünülmektedir. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan daha sonra geliştirilen her planda Ombudsmanlık Kurumu'nun vazife ve yetkilerini hatırlatan veya dolaysız yapının oluşturulması gerekliliği ile alakalı maddelerin olduğu da tespit edilmiştir.

3.1.7.2.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996 – 2000)

Daha önceki planlarda geçen "Devlet Avukatlığı Kurumu" ifadesinin ardından, Ombudsmanlık ile alakalı tam net söylemin, "Kamu Denetçiliği Kurumu" ismiyle Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bulunduğu görülmektedir. 1996-2000 yıllarını baz alan planın "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi Ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması" başlığı ve "Amaçlar, İlkeler ve Politikalar" alt başlığında; "*Yönetim-vatandaş bağlantılarında oluşan sorunların etkili ve süratli bir biçimde çözülmesi hedefiyle; yargısal organların katı görev anlayışı ve kurallarına tam bağlılığı ve uzun, masraflı hali gerçeğine binaen, idareyi yargı harici bir yapıyla denetim altında bulunduracak fakat hiç bir kurumla da bağlantısı olmayan bir denetleme yapısına gereksinim olduğu"* ifade edilmiştir. *"Bu ihtiyaç neticesinde ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi içerisinde ve*

[142]*Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Başbakanlık DPT Yayınları,Ankara, 1979, s.484.

*üyelerin genelinde oluşturulmuş, vatandaşın şikayetlerini araştıran bir Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) sisteminin Türkiye'de oluşturulması sağlanacaktır."*Maddesine atıfta bulunularak ombudsmanlık yapısının oluşturulması, planda izlenecek stratejiler arasında belirlenmiştir.[143] Kamu Denetçiliği kurumunun oluşturulması adına bir kanunun geliştirilip yürürlüğe sokulacağı kararı da, aynı raporda verilmiştir.[144]

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki yıllık planlar incelendiğinde; 1996, 1997 ve 1998 yılları için geliştirilen planlarda; mevzuyla ilgili, Ombudsmanlık kurumunun yapısı, statüsü ve uygulama esaslarının tespiti ile alakalı etkinliklerin olacağı ve mevzuatının yapılacağı bilgisinin olduğu görülmektedir. Bahsedilen mevzuat yapılması hususu Adalet Bakanlığına görevce verilmiş, kanun tasarısı çalışmalarını programlamak için alakalı bakanlıklar, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Devlet Personel Başkanlığı, TODAİE ile üniversite temsilcilerinden oluşacak bir komisyon oluşturulacağı ve uygulamalara başlanarak taslağın geliştirileceği, plan ek çizelgelerinde gösterilmiştir.[145]

1999 yılı için geliştirilen Program incelendiğinde; Adalet Bakanlığı içerisinde oluşturulan komisyonun çalışmalarını tamamladığı, geliştirilen Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı'nın görüş için alakalı devlet yapılarına iletildiği, sonucunda Taslağın Başbakanlığa verileceği ve 1999 yılında yürürlüğe girmesinin sağlanacağı, konularının var olduğu tespit edilmiştir.[146]

2000 yılı için geliştirilen Programda; Kamu Denetçiliği yapısı sisteminin oluşturulması ile ilgili Kanun Tasarısı Taslağı'nın yapıldığı, faaliyetlerin aynı sene içerisinde tamamlanacağı, belirtilmiştir.[147]

Bu zaman içerisinde İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanlığı vasıtasıyla Ekim 1999'da, kamu ve sivil toplum kurumları temsilcilerinin bir araya gelmesiyle 11 maddeden oluşan "Kısa Vadeli Demokratikleşme Programı" yapılmıştır.

---

[143] *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, *Başbakanlık DPT Yayınları*,Ankara, 1996, s.119.
[144] DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, ss.12, 283.
[145] DPT,*1996 yılı Programı*, s.79,
[146] DPT,*1999 yılı Programı*, ss.120, 121, 279.
[147] DPT,*2000 yılı Programı*, s.119, 290.

Programın maddelerinden biri de; ombudsmanlık yapısının kamu yapısına kazandırılması hedefiyle devam ettirilen faaliyetlerin hızlı bir şekilde yapılıp neticeye ulaştırılması konusu bulunmaktadır.[148] Ancak daha sonra bu hususta neticeye ulaşmış herhangi bir olay ve değişme görülmemiş, yalnızca ombudsmanlık kurumu yapılmasına yönelik bir takım kanun tasarısı taslağı hazırlıkları olduğu belirlenmiştir.

3.1.7.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Ombudsman (2001 – 2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının "Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler" başlığı altında ombudsman yapısının"Kamu Denetçiliği" ismiyle oluşturulması için net bir kavram belirtilmiş, Bu planda: "*Kamu yönetimi vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamasına önem verilecektir*" biçiminde ifadelere yer verilmiştir.[149]

Bu planlar doğrultusunda yeni oluşturulacak ombudsmanlık yapısının tüm yönetimsel idare iş ve fiillerini içine alması şartının Rapor'da özellikle vurgulandığı görülmektedir. Raporun geliştirilmesinde vazifeli olan ilgili Özel İhtisas Komisyonu'nun Raporu'nda ise; yeni fakat işlevi olmayan bir bürokratik yapının daha hayat geçirilmesi adına gereken alt yapının hazırlanması ve ombudsmanlık yapısının istisna olmadan tüm kuruluşları içerisine alması şartı belirtilerek, kamusal alandaki yönetimlerde genelde mevcut olan bir aksaklığın engellenmesi mevzusuna özel bir önem atfedilmiştir.[150] Ancak bu hassas konuya bağımlı olunmayacağı daha sonraki uygulamalarda açığa çıkmaktadır.

---

[148] Galip H. Küçüközyiğit, *Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman*, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm, Erişim Tarihi (22.04.2019).

[149] *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Başbakanlık DPT Yayınları,Ankara, 2000, s.193.

[150] DPT,*Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, s.43.

Bahsi geçen rapor incelendiğinde, akıllara ombudsmanlık yapısının oluşturulması gayesi ile daha önceki dönemden bu zamana kadar bir gelişme olmadığı düşünülebilir. Ancak, 1996 - 2000 yılları arasında ve özellikle 57. Hükümet zamanında, mevzuatın yapılması gayesi ile bir takım çalışmalar olmuştur. Ama sonuç olarak mevzubahis duruma ilişkin ifade edilen bir mevzuatın o şartlarda yayımının yapılmadığı tespit edilmiştir. Maalesef bu konuda ilginç olan durum; aynı olayın, Sekizinci Kalkınma Planı zamanında da aynı şekilde aynı önerilerin yapıldığı, ancak yine bu konuda bir adım atılamayıp, bir çalışma ve kanunun yapılamaması gerçeğidir. Bir başka dikkatleri çeken mevzu da, 26215 sayılı 01.07.2006 tarihli Resmi Gazete'de var olan dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013) içerisinde Kamu Denetçisi ile ilgili bir maddenin var olmamasıdır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı bağlamında yapılan yıllık programlar incelendiğinde ise;2000, 2001 ve 2002 yılları planlarında; 1996 yılında "yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan" bir ombudsmanlık yapısının oluşturulması uygulamasının sağlanacağı, sözlerinin yeniden yer aldığı görülmektedir.[151]Sadece 2002 yılı planın 114. sayfasında; "*bankacılıkla ilgili ombudsmanlık yapısının oluşturulması uygulamalarına devam edilecektir"* ifadesi ile şu ana kadar resmi bir dosyada bulunmayan bir konudan bahsedilmiştir. Bunu takip eden planlar dikkate alındığında ise, bu çeşit bir konunun olmadığı görülmüştür. 2003 ve 2004 yılı planlarında ombudsmanlık yapısına dair bir mevzu görülmemektedir. 2005 yılı ile ilgili Rapor'da ise; yöneten-yönetilen bağlantısında meydana gelen sorunların etkili ve süratli bir şekilde giderilmesi ve yargısal organların vazife ağırlıklarının hafifletilmesi nedeniyle, vatandaşın şikayetleri ile alakalı mevzularda, idareleri denetleyen, bir tarafa karşı ilgisi olmayan ve herhangi bir kuruma bağımlı olmayan özerk bir kamu denetçisi kurumu oluşturmak gayesiyle"Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı'nın" hazırlandığı, bulgusu yer almıştır.[152]

---

[151] DPT,*2000 yılı Programı*, s.243; DPT,*2001 yılı Programı*, s.243; DPT,*2002yılı Programı*, ss.114, 260.

[152] DPT,*2005 yılı Programı*,http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/index.htm, Erişim Tarihi (18.04. 2019).

Dokuzuncu Kalkınma Planı zamanı içerisinde geliştirilen 2006 ve 2008 yılları ile ilgili planlarda, Kalkınma Planı ile alakalı olarak ombudsmanlık yapısına dair herhangi bir veri bulunmamaktadır.

3.1.8. Ombudsmanlık Kurumu Kurulmasına Yönelik Diğer Girişimler

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de kurulmasına dair bazı kamu dairelerinden, sendikalardan, özel teşebbüslerden ve bir takım organizasyonlardan bazı raporların hazırlanması ve ilgili yerlere sunulması yönünde harekete geçmeler görülmektedir. Bunlardan bazıları aşağıda alt başlıklar altında incelenmiştir.

3.1.8.1. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Ombudsman

Şu ana kadar ombudsmanlık yapısının kurulması ile ilgili, ilk defa bir devlet kurumunda, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda, 1998'de "yönetsel ombudsmanlık" yapısı oluşturulmuştur. Bakanlık ve Bakanlıkla alakalı kurumlar arasında geliştirilen bir protokolle, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin başkanları, bakanlığın, "vizyonu", "hizmet politikası" ve "kamuoyuna açıklanan sözü" bağlamında, bakanlığın bütün kesimlerinin çalışmalarını gözlemek üzere başombudsman; sonraki oda başkanları ise, illerdeki bakanlık kesimlerini gözlemek üzere ombudsman şeklinde atama yapılmıştır.[153]Fakat zamanın Sanayi ve Ticaret Bakanının bireysel düşüncesinin bir ürünü şeklinde gelişen bu girişimciliğin kurumsal ve işlevsel hale gelemediği görülmüştür.[154]

3.1.8.2. Bayburt Valiliği ve Ombudsman

Ombudsman yapısı; her ülkenin yönetim şekline, yapısına ve gereksinimlerine göre ulusal, bölgesel ya da yerel şekilde olmak üzere farklı türlerde ve farklı isimlerde oluşturulduğu görülmektedir. Yerel ombudsmanların oluşumu, halk ile yerel idareler arasında iyi bir ilişki geliştirmenin yanı sıra, yerel demokrasi ortamının geliştirilmesi, yerel kamu çalışmalarının etkili ve insan odaklı bir anlayışla

---

[153] Aziz Akgül,*Sanayi ve Ticaret bakanlığında Yönetsel Ombudsmanlık Uygulaması*, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, II. Cilt, TODAİE, Ankara, 1998, ss.200-208.

[154] Seriye Sezen,"Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme idaresi Dergisi*, 34(4),2001, ss.71-96.

sunulması gibi çok fazla faydaları bilinmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin denetlenmesinde etkin bir faktör şeklinde kullanılabilmektedir.

Türkiye'de yerel ombudsmanlık istemlerine ve yapılmasına dair hareketliliklerden en önemlilerinden ilki, Bayburt'ta yerel ombudsmanlık oluşturulması girişiminin olmasıdır. Bayburt Valisi, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunun 11. maddesinde bulunan valinin suça bulaşmanın önlenmesi ve kamusal düzenlerin ve güven ortamının var olması için yeterli önlemlerin alınabileceği maddesinden hareketle yola çıkarak, 1996 yılında"Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" başlığı ile bir yönerge oluşturmuştur. İl seviyesindeki vazife alacak ombudsman yapısı olarak yedi üyeden oluşan "Kamu Danışmanlar Kurulu" kurulması ve üyelerinin il idare kurulu, il encümen üyeleri, ilçe kaymakamları, il merkez ve ilçe belediye başkanlarından meydana gelen bir komisyon vasıtasıyla tespit edilmesi amaçlanmıştır. Bunun yanında başkan ve üyelerinin vazife zamanı bir sene şeklinde olan Kurulun yalnızca şikâyet ile değil otomatikman da araştırma açabileceği, maddi giderlerinin şehirde olan bir devlet vakfı vasıtasıyla ödeneceği ve bir sene içindeki uygulamaların bir rapor şeklinde ve Ocak ayında Vali'ye iletileceği yönergede bulunmaktadır. Fakat süreç içinde bu kuruluş faaliyete başlayamamıştır.[155]

3.1.8.3. HAK-İŞ Sendikası ve Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanlık sisteminin kurulmasına yönelik önemli girişimlerden birisi de bir sendika vasıtası ile gerçekleştirilmiştir. Bir sendikanın bu mevzu konusuna değinmesi ve bununla ilgili çeşitli faaliyetler yürütmesi gayet önemli bir adım olarak görülmektedir. Demokrasinin yanında olan ve insan hak ve özgürlükleri konusunda çalışanları ve halkın önemli bir sesi olan ve çok önemli çalışmalara imza atan Hak-İş sendikası, ombudsmanlık kurumunun oluşturulması ile ilgili seminer ve organizasyonlarla, ombudsmanlık yapısının Türkiye'nin ne kadar büyük gereksiniminin olduğu, bu kurumun kurulması ile yöneten ile yönetilenler arasında ilişkilerin daha sağlıklı olacağının vurgusunu yapmıştır. Hatta ombudsmanlık ile

[155]İsmet Tayşi, "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği". *Sayıştay Dergisi*, *25*, 1997, s.120; Feyzullah Ünal, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Savaş Kitap ve Yayınevi, 2013, s.158.

ilgili çeşitli yayınların çıkmasına da önderlik yaparak, bu konuda önemli bir misyon üstlenmiştir.[156]

Hiç şüphe yok ki bu girişimler o gün için bir sonuç vermediği yönünde bir düşünce olsa da, aslında önemli bir farkındalık oluşturma ve hareketlenmelerin oluşması için aslında büyük adımlar olduğu yapılan hazırlık çalışmalarında görülmektedir.

3.1.8.4. Adalet Bakanlığı ve Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanlık Kurumunun kurulması ile ilgili özel ve kamu alanından pek çok girişimlerin olması ile birlikte, bu konuda Dönemin Hükümetleri ve Adalet Bakanlığı komisyonları aracılığı ile kanun tasarıları ve çeşitli kanunların hazırlanması çalışmaları hız kazanmaya başlamıştır. Kurulması düşünülen ombudsmanlık sistemi ile ilgili kanun tasarıları ve kurulması yönünde çıkarılan ve kabul edilen kanunlar, nihayetinde kurumun faaliyetlerine başlamasını sağlayan ve günümüzde yürürlükte olan kanun aşağıdaki bölümlerde ilgili başlıklar altında sunulmuştur.

3.1.8.4.1. Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı

Türkiye'de ombudsmanlık yapısının kurulmasına dair uğraşıların 1990 yıllarından itibaren arttığı görülmektedir. Bu noktada Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı Türkiye'de ombudsmanlık yapısının oluşumuna dairdir.[157]

Bu taslak, 24.11.1997'de Adalet Bakanlığı içerisinde geliştirilen komisyon vasıtasıyla yapılmıştır. Komisyonda devlet kuruluşlarının yanında farklı üniversite ve TODAİE temsilcileri de rol üstlenmiştir. 1999 yılı Yıllık Programı'nda bu olay ayrıca ifade edilmiştir. Komisyon vasıtasıyla oluşturulan taslak, alakalı yapıların düşüncelerinin alınmak üzere iletilmiş, daha sonra son halinin oluşması üzere TBMM'ne gönderilmiş ancak görüşülmediği için uygulanmadan ortada kalmıştır.[158]

---

[156] Avşar, a.g.e., 1998, s.62.

[157] Akıncı, a.g.e.,1999, ss.361-369; Sezen, a.g.e., 2001, ss.72,84.

[158] *Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı*, akt:Erdengi, a.g.e., 2009, s.202.

Taslak hususunda kamuoyuna sunulan ilk bilgi verme çalışmaları İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun 1998 yılında yaptığı elli dokuzuncu toplantısında Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk aracılığı ile gerçekleşmiştir.[159]

Kamuoyu bilgilendirilmesinde; bu tasarıda kurumun"yurttaş sözcüsü" ismiyle oluşturulması ve saygı duyulan bir şahıs ile on yardımcısının bu vazifeyi yerine getirmesinin öngörüldüğü, ancak nüfusu 62 milyona ulaşmış bir ülkede bu şartların zorluk oluşturacağı, bu sebeple yapının bir kurul şeklinde organizasyon haline dönüşmesinin ve basın ile ilgili çalışmalarda bir başkana görev verilmesinin daha doğru olacağı düşüncesi belirtilmiştir.

Taslak, 35 madde ile geçici 2 maddeden oluşmaktadır. Gerekçesinde; Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 1998 yılı planında, ombudsmanlık yapısının oluşturulmasına dair mevzuatın yapılacağı mevzubahis edildiği, yönetimin iş ve işlem ve fiillerinin hukuksal yapıya uygun olması yanında yerindelik açısından da inceleyen ve sakınca gördüğü yerleri ve tespit ettiği bu konular için tavsiyelerde bulunan bir yapıya gereksinim olduğu, bu sebeple "Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatı" oluşturulmasına dair tasarının yapıldığı, konuları yer almıştır. Tasarının maddeleri incelendiğinde; Kurumun, yönetimin iş ve fiilleri yerine getirilirken mevzuata uyumlu olunması ve yetkisini gayesine uygun kullanması ve işlem yapma hakkı olmayan konularda da tavsiyede bulunabilme hakkının olduğu görülmektedir. Yurttaş Sözcülüğü Teşkilatı, Yurttaş Sözcüsü, Sözcü Yardımcıları, uzmanlar ve diğer personelden meydana gelmektedir. Merkezi Ankara'dadır ve gerek görülen zamanlarda şube açılabilecektir.[160]

Yurttaş sözcüsü olma şartları incelendiğinde; seçimin olduğu zamanda en az kırk beş yaşını doldurmuş ve altmış beş yaşını doldurmamış olma, hukuk lisans mezunu olma, belli suçlardan ötürü hüküm almamış olma şartı aranmaktadır. Yurttaş sözcüsünün seçilmesi ile ilgili maddede; Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarının üyeleri ve ya harici, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca birinci sınıf adlî ve idarî yargı hakim ve savcılarından, Yükseköğretim Kurulunca profesörlerden,

---

[159]İnsan HaklarıKoordinatör Üst Kurulu,*İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Çalışmaları, Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları*, Genişletilmiş (2. bs.). Ankara, Mayıs 1999, ss.231-235.

[160]*Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı*, akt:Erdengi, a.g.e., 2009, s.202.

Türkiye Barolar Birliğince minimum yirmi yıl aktif olarak avukat görevini icra etmiş bulunanlardan gösterilecek üç adayın TBMM Yurttaş Sözcülüğü İle bağlantıların Komisyonuna iletileceği, Komisyonda olacak gizli oy verme sonucunda en fazla oyu olan üçünü, adayların Komisyona iletildiği zamandan sonra bir ay içerisinde öncelikle hemen görüşmek üzere TBMM Genel Kuruluna bildirileceği, belirtilmiştir. Yurttaş Sözcüsü, TBMM üye sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla belirlenecek, beşer gün ara ile olacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu oluşmazsa, ikinci oylamada en çok oyu almış olan iki aday içinde üçüncü oylama olacaktır. Bu oylamada en fazla oy alan aday Yurttaş Sözcüsü olarak belirlenecektir. Sözcü, TBMM Genel Kurulu'nda andını söyleyerek vazifesine başlayacaktır. Yasama organları, yargı organları ve Silahlı birimler, sözcünün vazife sahası haricinde tutulmuştur. Sözcünün vazife yapma zamanı yedi senedir ve ikinci defa görev yapamamaktadır. Sözcü, Müsteşarın faydalandığı maddi hakların aynısından faydalanabilecek ve herhangi bir kurumdan emir almayacaktır.[161]

3.1.8.4.2. Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı

Türkiye'de kamu yönetiminde reform şeklinde ifade edilmiş ve kamuoyuna sunulmuş olan, 15.07.2004 tarihli ve 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile Türkiye'de yerel yönetimler seviyesinde ilk kez ombudsmanlık kurulması amaçlanmıştır.[162] Fakat bu kanunun, dönemin Cumhurbaşkanı vasıtasıyla veto edilmesi neticesinde yapılan kanun yürürlüğe girememiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonunda ise yerel ombudsman sisteminden daha önce ulusal bir ombudsman yapısının oluşturulması gerekliliği belirtilmiş ve yerel ombudsman yapısının oluşturulması daha ileriki zamanlara bırakılmıştır.[163]

Veto edilen 5227 Sayılı Kanunun 42. Maddesi uyarınca"mahalli idareler halk denetçisi" başlığı altında yerel ombudsman sistemi anlatılmaktadır. Bu maddeye göre, her şehirde yerel yönetimler ve bu yönetimlere bağlı kurumlar ile yönetimler

---

[161] *Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı*,akt:Erdengi, a.g.e., 2009, s.203.

[162] Tahsin Erdinç,*Ombudsman ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2015, s.16.

[163] Sanem Baykal,*Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013, s.16.

vasıtasıyla oluşturulan birlik ve tesislerin, kurum harici gerçek ve tüzel kişiliklerle olan problemlerinin halledilmesine yönelik yardım etmesi için bir halk denetçisinin il genel meclisince görevlendirilmesi amaçlanmıştır. Bunun yanında yerel ombudsmanın rolü"il özel idaresi bünyesinde ve il sathında faaliyet" şeklinde belirlenmiştir.[164]Burada ifade edilen halk denetçisinin görevlendirme nedeninin Türkiye'nin AB üyelik aşamalarından bağımsız düşünülmemesi gerekliliğine de vurgu yapılmak istenmesidir.

5227 sayılı Kanun'da "ombudsman" kavramı yoktur. Kanun'da ulusal değil yerel yönetim ombudsmanlık yapısı düzenlenmeye alınmıştır. 5227 sayılı Kanun'un 42. Maddesinin 1. fıkrasına uyarınca, "*Her ilde,* mahalli *idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir*". Bu biçimde vazife kapsamı coğrafi ve işlev açısından ifade edilen yerel yönetim ombudsman yapısıyla alakalı çok geniş hükümlere 42. maddenin farklı fıkralarında da anlatıldığı tespit edilmiştir.

İlgili Kanunun 42. maddenin 2. fıkrasına göre, "Halk Denetçisi seçilebilmek için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen genel şartları taşımak; en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun olmak ve en az on yıl mesleki deneyime sahip olmak; toplumda saygınlığı bulunan bir kişi olmak" şartları olduğu görülmektedir. Halk Denetçisinin Seçilmesi için il genel meclisinde çoğunluğun sağlanması şarttır.

Halk Denetçisi olmak için bireyler kendi kendilerine aday olmak için başvurabilecekleri, ancak il genel meclisinin beşte biri aday gösterirse aday olabileceklerdir. Halk Denetçisinin çalışma süresi beş sene şeklinde tasarlanmıştır. Görevini yapmasına engel olacak sağlık problemleri, vazife gereği elde edilen bireysel bilgi ve gizliliklerin açık edilmesi, seçilme koşullarının ortadan kalkması veya bu koşullara haiz olmadığının daha sonra fark edilmesi nedenleri ile Halk Denetçisinin çalışma yılı dolmadan da görevi iptal edilebilecektir. Bu şartlarda Halk

[164] Karcı, a.g.e., 2016, ss.803-804.

Denetçisinin işine meclis kararı ve vali açıklaması ile Danıştay'ın vereceği karar ile sonlandırılacaktır. Halk Denetçisinin, Kanun Tasarısı'nda bulunan "*hukuk, iktisat, işletme, maliye, kamu yönetimi, çalışma ekonomisi alanlarında en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derece sahibi*"[165] şeklindeki kuralına 5227 sayılı Kanun'da bulunmadığı görülmektedir. Tasarı'da yer bulan fakat Kanun'da olmayan başka bir madde de, Halk Denetçisinin çalışmasına başlamadan daha önce asliye hukuk Mahkemesi'nde yemin andı içmesidir.[166] 5227 sayılı Kanun'da Halk Denetçisinin bağımsız olması ve tarafsız olması ile alakalı da işlemler bulunmaktadır. Görevlendirilmesinden sonra herhangi bir parti ile alakası bitmiş olmalıdır.[167]

Halk Denetçisine başvuruda; vatandaşın yerel yönetimler, yerel yönetimlere bağlı kurumlar, yerel yönetimler tarafından oluşturulmuş birlik ve şirketler ile olan ilişkilerinde problemlerin oluşması sonucunda başvuru yapabilecektir. Çıkan aksaklık net değilse, görünür bir sav bulunmuyorsa, Halk Denetçisinin görev alanı dışında ise ve yargıya başvurulmuş ise başvuru yapılsa da, incelenmesi kabul edilmeyecektir.Araştırmalar, yapılan başvuru ile işleme alınabilmektedir. Başvuru yapabilmenin de zaman aşımı vardır. Bu süre, zarara uğrayan şikayetçinin bunu öğrendikten sonra ki bir ay içerisinde başvurusunu yapmalıdır. Fakat gerçekleşen fiil veya davranışın gelişme zamanı altı ay olarak belirlenmiştir. Yapılan başvuru ile mahkemeye dava açma zamanı durmaktadır. Halk Denetçisinin verdiği kararın yönetim tarafından uygulanmaması veya kararın tatmin edici olmaması durumlarında mahkemeye başvuru hakkı karar verildikten sonra yeniden başlar. Halk Denetçisine şikayet sunmanın şartları arasında, ilk etapta idari yargı sisteminin tüketilme zorunluluğu yoktur.[168]

Bu tasarı üstünden süregelen tartışmalar, Türkiye'de yerel ombudsmanlık kurulması ve uygulanabilirliği konusunda oluşabilecek problemleri de

---

[165]T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara,2003, s.45.

[166] T.C. Başbakanlık,a.g.e., 2003, s.46.

[167]Şükrü M. Karcı,"Türkiye'de Mahalli İdareler Halk Denetçisi Düzenlemesi Üzerine Bir Değerlendirme". *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 2018, ss.184-198.

[168] Karcı, a.g.e., 2018, ss.184-198.

göstermektedir.Bu doğrultuda ilgili kanunun halk denetçisi ismindeki yerel ombudsmanın vazife süresi hususunda güvence oluşturmadığı ve belediye reislerine kendi çalışanları ile ilgili işlemleri hakkında dahi karışma yetkisi sunduğu belirlenmiştir. Bu bağlamda, yerel yönetim yapısının nihayetinde bir siyasi oluşum olduğu ve il genel meclisince seçilecek halk denetçisinin, bu kuruma karşı ne kadar tarafsız veya, seçilen kişinin ne kadar bağımsız olabileceği tartışma konusu olmuştur.[169]

Belediyelerin iç ve dış denetleme şekilleri incelendiğinde aslında etkin bir denetleme sisteminden geçtiği görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin denetlenmesi, kamusal hizmet verme noktasında düşünüldüğünde iç denetim sistemleri olan teftiş kurulu başkanlığı ve iç denetim bölümü başkanlığı belediye reislerinin büyük çapta kontrolündedir. Aynı zamanda, elde ettiği verilerle dışsal bir denetime tabi tutan Sayıştay, mülkiye müfettişleri ve mahalli idare kontrolörleri de önemli bir denetleme mekanizmasıdır.[170] Bu sayılan nedenlerin her biri belediyelerde oluşturulacak yerel ombudsmanlık yapısının gerekliliğini tartışılır hale dönüştürmüştür.

3.1.8.4.3. 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu ismiyle geçen ombudsmanlık sistemi, yeniden gündeme gelmesi 59. hükümet döneminde 15.06.2006 tarih ve 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile olmuştur. 5521 sayılı Kanun mecliste oylanarak kabul görmüş ve Cumhurbaşkanlığına iletilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı 3, 4, 11, 13, 15, 22, 30, 33, geçici 1 ve 41. Maddelerin tekrar incelenmesi ve bir defa daha görüşülmesi üzere, TBMM'ne iadede bulunmuştur.[171]

---

[169] Tuncay Alemdaroğlu,*Yerel Yönetimlerde Halk Denetçiliği; Gereksinim ve İşlerlik*, Kamu Yönetimi, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2003, ss.88-89.

[170] Duygu Demirol ve YükselKoçak,*Büyükşehir Belediyelerinin Denetim Birimlerinin İşlevsel Açıdan Karşılaştırmalı Analizi*, *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Editör: Yakup Bulut vd.,Pegem Akademi Yayınları, Ankara, 2013, ss.934-935.

[171] Akkoca, a.g.e., 2013, s.113.

Cumhurbaşkanı'nın uygun bulmayıp geri ilettiği yasanın yukarıda belirtilen maddelerini ifade ederek, konu ile ilgili sıkıntılı mevzuyu ve Anayasaya aykırı olan kısımlarını şu şekilde açıklamıştır:[172]

> "*Anayasal sistem, TBMM'ye 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, TBMM Başkanlığı'na bağlı bir Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması Anayasa'ya göre olanaklı değildir. Bu doğrultuda, Anayasa'nın 87. Maddesi uyarınca,"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.*"[173] 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,*

[172] *5521 Kamu Denetçiliği Kanunu*, https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5521.html, Erişim Tarihi (24.04.2019).

[173] *5521 Kamu Denetçiliği Kanunu*.

Anayasa'nın 105, 125 ve 159. Maddelerinde yargı denetimi dışında tutulan işlem, karar ve emirlerin, 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 Sezer, veto ettiği yasanın gerekçesinde bir başka mevzu olan Başdenetçi ve denetçilerin durumu ile ilgili gerekçeli açıklamasında, TBMM'de yemin ederek vazifeye başlamaları konusunun yanlış olduğu, seçimlerin TBMM'ce tarafından yapılması Anayasa için sakıncalı olan görevlilerin, TBMM Genel Kurulunda değil görevleri ile ilgili başka bir yerde ant içmelerinin daha doğru olacağına da ifade etmiştir.[174]

3.1.8.4.4. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Cumhurbaşkanı'nın 5521 sayılı kanunu yukarıda bahsedilen gerekçeli kararla TBMM'ye geri iletmesinin ardından "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" TBMM

[174]T.C.Cumhurbaşkanlığı, akt: Akkoca, a.g.e., 2013, ss.114-117.

aracılığı ile aynı biçimde tekrar kabul görerek 5548 sayılı kanun adı ile Cumhurbaşkanlığı'na yeniden iletilmiştir.[168]

TBMM'nin hiç değişiklik yapmadan aynı şekliyle kabul ettiği bu kanun, Cumhurbaşkanı'nın onaylanmak zorunda kalması sebebiyle, 5548 sayılı kanun şeklinde kabul edilmiş,13/10/2006 Tarih ve 26318 Sayılı Resmi Gazete'de yayını yapılarak yürürlüğe girmiştir. Fakat Cumhurbaşkanının ve 123 vekilin Anayasa Mahkemesine yaptığı bu kanun ile ilgili iptal etme ve yürütmeyi durdurma istemi üzerine, Anayasa Mahkemesi 27/10/2006'da, kanunun geçici 1. maddesi için yürütmeyi durdurma kararı almıştır. Kanunun iptal edilmesi isteği de iki sene sonra gerçekleştirilmiştir.[175]

3.1.8.4.5. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Anayasa Mahkemesinin, 5548 sayılı Kanun'un iptal etme ve yürütmeyi durdurma kararından sonra, Anayasaya aykırı bulunan işlemle ilgili Anayasa'da değişiklik yapılması kararı üzerine, bir halk oylaması düşüncesi ortaya çıkmıştır. Dönemin hükümeti olan Ak Parti, ombudsmanlık sisteminin Türkiye'de hayata geçirilmesi isteğinden vazgeçmeyerek, Anayasa Değişiklik Paketi hazırlamış ve Ombudsmanlık yapısının kurulmasına ilişkin aykırılık içeren maddelerde yapılan değişikliklerle, 12.09.2010'da yapılan halk oylaması ile gerekli çoğunluk elde edilerek anayasa paketi onaylanmıştır.[169]

Türkiye'de 2013 senesinden beri"Kamu Denetçiliği Kurumu" kapsamında faaliyet sürdürmektedir. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29.06.2012 Tarih ve 28338 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak hukuksal temel üstüne dayanak yapılmıştır.[169]

6328 Sayılı Kanunu beş bölümden oluşmakta olup bu bölümlerin içeriği aşağıda sunulmuştur (EK-1):

- 1. Bölüm: Genel Hükümler; Kanunun Amacı, Kapsamı, Tanımlar,
- 2. Bölüm: Kuruluş, Görev Ve Çalışma İlkeleri; Kurumun Kuruluşu, Kurumun Görevi, Başdenetçi ve Denetçilerin Görevleri ve Çalışma

[175] Akkoca, a.g.e., 2013, ss.114-117.

İlkeleri, Başdenetçi ve Denetçinin Nitelikleri ve Adaylık ve Seçilmeleri, Genel Sekreterliğinin Oluşumu ve Görevleri, Bağımsızlık ve Tarafsızlık İlkesi, Göreve Başlamadan Önce And İçme İşlemleri, Başdenetçi ve Denetçinin Görev Süreleri, Görevlerinden Alınma veya Sona Ermesi, Başdenetçi ve Denetçilerin Mali ve Sosyal Hakları,

- 3. Bölüm: Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler,Kurumu Başvuru ve Usulü, Bilgi ve Belge İstenmesi, Bilirkişi Görevlendirilmesi ve Tanık Dinlenmesi İşlemleri, İnceleme Ve Araştırma, Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması, Raporların Hazırlanması ve Açıklama Yapma Yetkisi,
- 4. Bölüm: Personele İlişkin Hükümler Bölümünde; Personelin Atanması, Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı Nitelikleri, Kamu Denetçiliği Uzmanı, Personele Uygulanacak Hükümler ile Personelin Mali ve Sosyal Hakları, Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Personelin Görevlendirilmesi,
- 5. Bölüm: Çeşitli Hükümler Bölümünde; Kurumun Bütçesi, Yasaklar, Başdenetçi ve Denetçiler Hakkında Ceza Soruşturması ve Kovuşturması Usulü, Genel Sekreter ve Personel Hakkında Ceza Soruşturması ve Kovuşturması, Emeklilik, Kadrolar, Değişiklik Yapılan Hükümler, Geçiş Hükümleri, Yürürlük ve Yürütme hükümleri yer almaktadır.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nun amacı, 1. Madde'de; *"kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak"* şeklinde açıklanmıştır.[176]

[176] *6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu*, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/1.5.6328.pdf, Erişim Tarihi (24.04.2019).

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vazife yapacağı kurumların sınırları da belirlenerek, görev kapsamı ve kapsam dışında tutulan sahalar, 6328 Sayılı Kanun'un 5. maddesinin 1. ve 2. fıkralarında[169];

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."*

Madde 5/2: Fakat;

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" şeklinde düzenlenmiştir.

Ancak kapsam dışı bırakılan 5. Maddenin 2. Fıkrasının ilk bendindeki Cumhurbaşkanı ile ilgili işlemler ve kararlar 02.07.2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 110. Maddesi uyarınca kaldırılmış ve Mülga halini almıştır (EK-1).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FAALİYETLERİ

4.1. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Başvuruların Değerlendirilmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu, '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 görevli' anayasal bir kurumdur.[177]Kurum aynı zamanda bu görevini yerine getirirken 'idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını ve iyi yönetim ilkelerine' uyulup uyulmadığını dikkate alır. [178]

4.1.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetleri Kapsamında Başvuruların Karara Bağlanması

Kamu Denetçiliği Kurumu 29 Mart 2013 tarihi itibarı ile şikâyet başvurularını kabul etmeye başlamıştır. 29 Mart ve 31 Aralık 2013 tarihleri arasındaki faaliyetlerini içerir ilk yıllık raporunu (2013 yılı raporu) 30 Ocak 2014 tarihinde TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Hakları İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan 'Karma Komisyona' sunmuştur. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu mahalli idarelere ilişkin başvuruları ilk yıl içerisinde kabul etmemiş ancak 29 Mart 2014 tarihinden itibaren bu başvuruları kabul etmeye başlamıştır.

---

[177] *1982 Anayasası*, Madde 74; 6328 sayılı KDK Kanunu, Madde 5.

[178] *KDK Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Madde 5.

Kurum kendisine yapılan başvuruları sekiz farklı şekilde sonuçlandırabilmektedir. Kurumun başvurulara karşı vermiş olduğu kararları gruplandırmak gerekirse bunlar; incelenemezlik kararı, gönderme kararı, başvurunun geçersiz sayılması kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar, dostane çözüm kararı, ret kararı, tavsiye kararı, kısmen ret, kısmen tavsiye kararlarıdır.

4.1.1.1. İncelenemezlik Kararı

Kuruma yapılan başvurular öncelikle önincelemeye tabi tutulmaktadır. Şayet şikâyetçinin başvurusu kanunda sayılan zorunlu unsurları barındırmıyorsa, örneğin; kurumun görev alanına girmeyen bir konuda başvuru yapılmışsa, derdest bir başvuru söz konusu ise başvuru hakkında *incelenemezlik kararı* verilmektedir.[179]

4.1.1.2. Geri Gönderme Kararı

Şayet idareye başvurma zorunluluğu bulunan bir konuda doğrudan kuruma başvuru yapılmış ise yani idari başvuru yolları tüketilmeden bir başvuru gerçekleştirilmiş ise bu durumda ilgili idareye *geri gönderme* kararı verilmektedir.[180] Geri gönderme kararına ilişkin hususlar yine öninceleme aşaması kapsamında değerlendirilmektedir.[181]

4.1.1.3. Başvurunun Geçersiz Sayılması Kararı

Başvurunun geçersiz sayılması kararı ise daha çok başvurunun yöntemine ilişkin verilen bir karardır. Şayet kuruma yapılan başvuru e-posta ya da faks yolu ile yapılmış ise bu başvurunun ardından başvuruya ilişkin dilekçe asıllarının on beş gün içerisinde kuruma gönderilmesi gerekir. Ancak bu şartın yerine getirilmemesi halinde *başvuru geçersiz* sayılacaktır. Kayıtlı elektronik posta adresi üzerinden yapılan başvurularda bu şart aranmayacaktır.[182]

---

[179] *KDK Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Madde 20.
[180] *KDK Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Madde 20.
[181] Kamu Denetçiliği Kurumu, *2016 Yıllık Raporu*, s.83.
[182] *KDK Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Madde 8/3.

4.1.1.4. Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar

Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması durumlarında kamu denetçiliği kurumu tarafından karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar verilmektedir.[183]

4.1.1.5. Dostane Çözüm Kararı

Kamu Denetçiliği Kurumunun yegâne amaçlarından birisi dostane bir şekilde ve en ekonomik yöntemlerle sorunlara çözüm bulmaktır. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te02/03/2017 tarihli ve 29995 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile *dostane çözüm kararı* seçenekler arasına girmiştir[184]. Bu değişiklikten önce kurumun tarafından devreye girilmesi, arabuluculuk yapılması ve tavsiye kararı beklenmeden kurum tarafından idarenin işleminin düzeltmesinin sağlanması yoluyla başvurunun sonlandırılması Yönetmeliğin 34. maddesi kapsamında, yani karar verilmesine yer olmadığı yönünde bir değerlendirilmeye tabi tutulmaktaydı. Ancak şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca kuruma bildirilmesi hâlinde yapılan değişiklikle dostane çözüm kararı verilmeye başlanmıştır.[185]

4.1.1.6. Tavsiye Kararı

Yapılan inceleme ve araştırma sonucunda Kurum tarafından şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde *tavsiye kararı* verilir. Tavsiye kararının içeriğinde ise şu hususların bir ya da birkaçına yer verilir;

- Hatalı davranıldığının kabulü,
- Zararın tazmini,
- İşlem yapılması veya eylemde bulunulması,
- Mevzuat değişikliğinin yapılması,

---

[183] *KDK Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Madde 34.

[184] Kamu Denetçiliği Kurumu, *2017 yıllık raporu*, s.134.

[185] *KDK Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Madde 33/A.

- İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi,
- Uygulamanın düzeltilmesi,
- Uzlaşmaya gidilmesi,
- Tedbir alınması.

Kurumun tavsiye kararı alması neticesinde ilgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmemesi halinde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür.[186]

4.1.1.7. Kısmi Tavsiye Kısmi Ret Kararı Ve Ret Kararı

Şikâyet konusu iddiaların bir kısmının yerinde bulunduğu bir kısmının ise yerinde bulunmadığı kanaatine varılması halinde ise *kısmı tavsiye kısmi ret kararı*; şikâyet konusu iddianın yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ise *ret kararı* verilmektedir.[187]

4.1.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yıllara Göre Faaliyetleri

Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyetleri esasında kurumun her yıl düzenlemiş olduğu raporlarla ve yayınlamış olduğu kararlar sayesinde incelenebilmektedir. Kurum düzenlemiş olduğu bu yıllık raporlarda; kurumun tanıtım ve uluslararası ilişkilerine, şikâyetlere ilişkin usul ve yöntemlere, başvurulara ilişkin istatistiki bilgilere, başvuruların neticelendirilmesine, başvurulara ilişkin örnek kararlara, verilen kararlar neticesinde idarelerin tutumuna ilişkin birçok bilgiye yer vermektedir.

Bu bölümde ise Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurulara ilişkin olarak son üç yıl içerisindeki istatistiki bilgilere yer verilecektir. Bu kapsamda kurumun yıllık raporları baz alınarak yapılan başvuruların yapılış yöntemlerine, başvuru konusu ve alanlarına, başvuru sayılarına, başvuruların artış oranına, hangi idarelere karşı başvuru yapıldığına, başvuruların bölgelere göre dağılımına,

[186] *KDK Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Madde 32.
[187] *KDK Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, Madde 33.

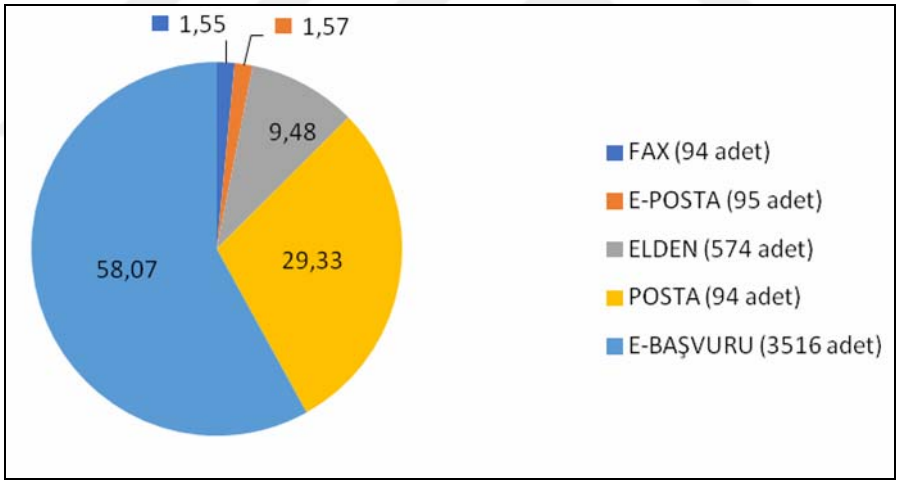
sonuçlandırılan başvurulara, kurum tarafından verilen kararların türlerine değinilecektir.

4.1.2.1. 2015 Yılı Başvuruları

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından 29/03/2013 tarihi itibariyle şikâyet başvuruları elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı ile alınmaya başlanmıştır. 2015 yılı içerisinde (01/01/2015-30/12/2015) ise yapılan başvuru sayısında bir önceki yıla göre %7,38'lik bir artış söz konusu olmuş ve toplamda ***6055*** tane başvuru gerçekleştirilmiştir.[188]

Söz konusu başvurular en fazla 3516 başvuru ile e-başvuru yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Bunun dışında 1776 başvuru posta yoluyla, 574 başvuru elden, 95 başvuru e-posta, 94 başvuru ise fax yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Şekil 4.1. 2015 Yılı Başvuru Yöntemlerinin Yüzdelik Dağılımı (%)



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu

Kuruma hangi konularda başvuru yapıldığı hususu incelenecek olursa 2015 yılında önceki yılda olduğu gibi kamu personel rejimi konusu ilk sırada yer almaktadır. Kamu personel rejiminin ardından en çok şikâyet edilen konular ise eğitim-öğretim/gençlik ve spor, çalışma ve sosyal güvenlik, ekonomi maliye ve vergi, mahalli idarelerce yürütülen hizmetler, insan hakları, adalet milli savunma ve

[188] Bu bölümde yer alan istatistik ve veri bilgileri "Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu'ndan alınmıştır.

güvenlik şeklinde sıralanmaktadır. Bunun dışındaki konularda yapılan başvurular ve oranları ise tabloda gösterildiği gibidir;

Tablo 4.1.2015 Yılı Şikayet Konularına Göre Dağılım

Başvuru Konusu ve Alanı	Sayı	Yüzdelik
Kamu Personel Rejimi	1584	26,16
Eğitim-Öğretim/Gençlik ve Spor	1296	21,40
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	385	6,36
Ekonomi, Maliye ve Vergi	295	4,87
Mahallî İdarelerce Yürütülen Hizmetler	329	5,43
İnsan hakları	327	5,40
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	190	3,14
Diğer	384	6,34
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	376	6,21
Mülkiyet Hakkı	188	3,10
Ulaştırma, Basın ve İletişim	95	1,57
Sağlık	130	2,15
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	111	1,83
Engelli Hakları	111	1,83
Kadın ve Çocuk Hakları	103	1,70
Sosyal Hizmetler	52	0,86
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı Hakları	26	0,43
Ailenin korunması	37	0,61
Bilim, Sanat, Kültür ve Turizm	22	0,36
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	14	0,23
TOPLAM	6055	100

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu

Kuruma yapılan başvuruların yanında hangi kurumların şikâyet edildiği önem arz etmektedir. Çünkü yapılan başvurular neticesinde verilen kararlara uyma ya da uymama eylemlerini idareler yerine getirmektedir. Bu kapsamda en çok şikâyet edilen kurumların başında 'Devlet Personel Başkanlığı' gelmektedir. Devamında ise 'Mahalli İdareler', 'Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı' ve 'Milli Eğitim Bakanlığı' gelmektedir.

Tablo 4.2. 2015 Yılı Şikayet Edilen İdarelerin Dağılımı

İdare	Sayı	Yüzdelik
Devlet Personel Başkanlığı	685	11,31
Mahalli İdareler	506	8,36
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	415	6,85
Milli Eğitim Bakanlığı	411	6,79
Üniversite ve Fakülteler	388	6,41
Adalet Bakanlığı	352	5,81
Maliye Bakanlığı	295	4,87
Emniyet Genel Müdürlüğü	270	4,46
Sağlık Bakanlığı	193	3,19
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	190	3,14
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	176	2,91
Valilik, Kaymakamlık	169	2,79
Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	154	2,54
Başbakanlık	150	2,48
Özel Şirket, Kişi, Kuruluşlar ve Belirtilmeyenler	142	2,35
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	135	2,23
Gelir İdaresi Başkanlığı	129	2,13

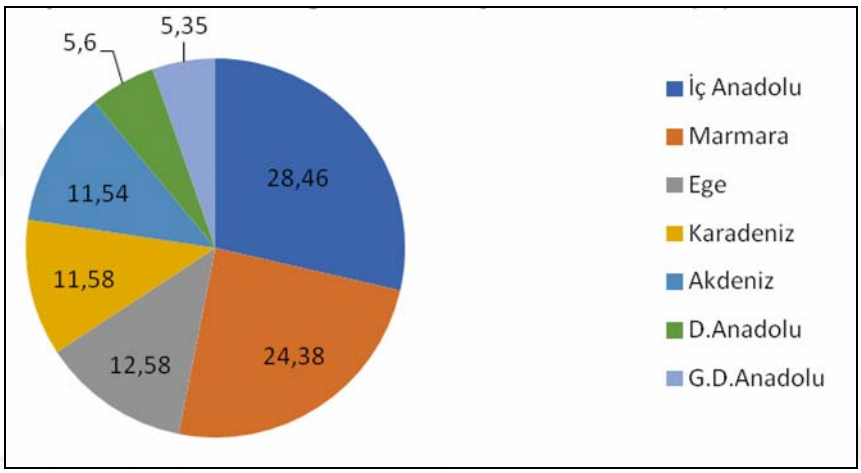
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığı	109	1,80
İçişleri Bakanlığı	98	1,62
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	69	1,14
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	69	1,14
Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları İle Kanunla Kurulmuş Diğer Kurumlar	67	1,11
Milli Savunma Bakanlığı	62	1,02
Çalışma ve Sosyal Güvenlik B.	59	0,97
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	58	0,96
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	54	0,89
Elektrik Üretim İletim ve Dağıtım Şirketleri	44	0,73
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	44	0,73
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	42	0,69
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	40	0,66
Türk Silahlı Kuvvetleri	38	0,63
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	36	0,59
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Gn. Müd.	36	0,59
Karayolları Genel Müdürlüğü	34	0,56
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	32	0,53

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu

Mahalli İdarelere ve Sosyal Güvenlik Kurumuna karşı yapılan başvuruların yanında Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelere karşı yapılan başvuruların ilk sıralarda yer alıyor olması eğitim alanında yaşanan aksaklıkları ve başvurucular tarafından gündeme getirilen sorunların bu alandaki fazlalığını da göstermektedir.

2015 yılına ilişkin başvuruların bölgesel dağılımı incelendiği zaman ise İç Anadolu Bölgesinden 1723, Marmara Bölgesinden 1476, Ege Bölgesinden 762, Karadeniz Bölgesinden 701, Akdeniz Bölgesinden 699, Doğu Anadolu Bölgesinden 339, Güneydoğu Anadolu Bölgesinden 324 ve son olarak yurtdışından 31 adet başvuruda bulunulmuştur.

Şekil 4.2. 2015 Yılı Bölgelere Göre Başvuru Yüzdeleri (%)



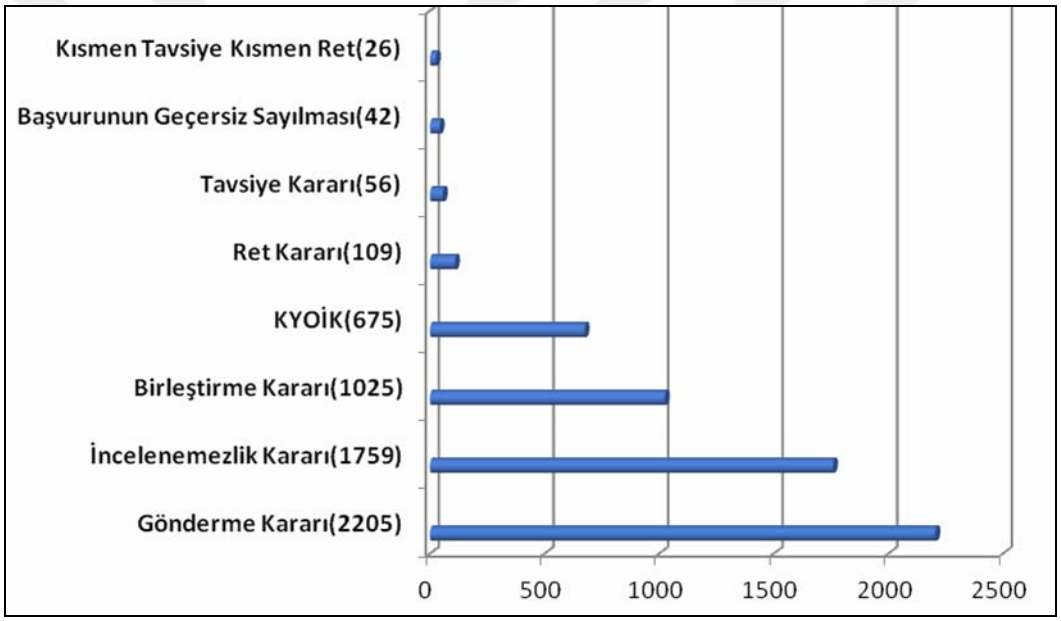
Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu

Başvuruların en fazla yapıldığı il, %17,31 ile Ankara olurken, bunu %16,94 ile İstanbul ve %4,79 ile İzmir takip etmektedir.

2014 yılından devreden 819 başvuru dosyası ile birlikte 2015 yılında toplam 6874 adet şikâyet başvurusu incelenmek üzere işleme alınmıştır. İncelenmeye alınan toplam 6874 adet şikâyet başvurusunun 5897 tanesi Kurum tarafından neticelendirilmiş olup, 977 dosya 2016 yılında incelenmeye devam edilmek üzere bir sonraki döneme devredilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan açıklamada ise devreden 977 dosyanın 638'inin Aralık ayında yapılan şikâyetlerden oluşması nedeniyle devir işleminin gerçekleştiği belirtilmiştir. Yapılan ön inceleme aşaması sonucunda, 1025 adet şikâyet başvurusu kendi içerisinde konu ve sebep bakımından aynı olanlar için Birleştirme Kararı verilmiş ve tek dosya üzerinden incelemeye devam edilmiştir.

2015 yılı içerisinde karara bağlanan toplam 5897 adet başvurudan çıkan neticeler göz önüne alındığında Kurum tarafından en çok Gönderme Kararı alınmıştır. İlgili kuruma Gönderme Kararı sonuçlanan başvuruların %37,39'unu oluşturmaktadır. Devamında ise yapılan başvuruların %29,83'ü hakkında incelenemezlik kararı, %17,38'i için birleştirme kararı, %11,45'i için karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, %1,85'i için ret kararı, %0,95'i için tavsiye kararı, %0,71'i için başvurunun geçersiz sayılması kararı, %0,44'ü içinse kısmen tavsiye kısmen ret kararı verilmiştir.

Şekil 4.3.2015 Yılı Şikayetlere Karşılık Verilen Karar Türleri Dağılımı



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aldığı kararlardan da anlaşılacağı üzere 2015 yılı içerisinde, yine diğer yıllarda olduğu gibi, olumlu sonuçlanma olarak kabul edebileceğimiz tavsiye kararı toplam başvurular içerisinde çok az bir oranı kapsamaktadır. Tavsiye ve kısmen tavsiye kararlarının oranı 2015 yılında sırasıyla %0,95 (56 adet) ve %0,44'dur (26 adet), ret kararlarının oranı ise %1.85'dir (109 adet).

Bununla birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu'nun almış olduğu tavsiye kararı ile birlikte şikâyet edilen idarenin bu karara karşı tepkisi de önem taşımaktadır. Tavsiye kararındaki sayı düşüklüğünün yanında bir de ilgili idarenin bu tavsiye

kararına uymadığı düşünülürse başvuruların etkinlik oranı gittikçe düşmektedir. Kaldı ki bu hususla ilgili olarak tavsiye kararları neticesinde kurumun etkinliğinin arttırılması bakımından gerekli tedbirlerin alınması da kurumun çalışmaları arasındadır. Kurum kararlarına uyum oranı düşük olmakla birlikte bu durumun iyileştirilmesi noktasında tavsiye kararlarına uymayan kurum yetkililerinin TBMM'ye davet edilmesi ve işbirliğini artırmak amacıyla kamu kurumlarında irtibat kişilerinin belirlenmesi kararlaştırılmıştır.[189]

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun almış olduğu tavsiye kararının, idare tarafından olumlu karşılandığı bir karara, kurumun anlatımıyla bir örnek vermek gerekirse;

> "*Şikâyetçi, Kıyı Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından fazla ödenen avukatlık vekâlet ücreti olarak anapara ve yasal faiziyle birlikte toplam 34.569,90 TL tutarın ödenmesinin istenildiğini, fazladan ödendiği belirtilen vekâlet ücretlerinin faizi ile geri istenmesi yönünde tesis edilen işlemin ve vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca tesisi istenilen tüm işlemlerin iptali yönünde tavsiyede bulunulmasını talep etmiştir. Kurumumuzca yapılan yazışmalar neticesinde daha önce 34.569,90 TL olarak hesaplanan tutar idare tarafından 17.713,77 TL olarak düzeltilmiş olup, şikâyetçi talebini düzeltilen miktara üzerinden yinelemiştir.*
>
> *Kurumumuzca yapılan inceleme ve araştırma sonucunda; Kuruluşta görev yapan hukuk müşaviri ve avukatlara vekâlet ücretlerinin hangi mevzuat hükümlerine göre dağıtılacağı konusunda belirsizlik bulunduğu ve bu hususun uzun süredir tartışıldığı, konunun gerek idari makamlara gerekse de yargıya taşındığı, ancak sorunun bir türlü çözüme kavuşturulamadığı,*
>
> *Şikâyet konusu uyuşmazlığın çıkış noktasının, ilgili mevzuat hükümlerinin farklı yorumlanmasından ve kamuda uygulamada birlik*

[189] *OECD/SIGMA Türkiye Kamu Yönetimi İlkeleri2015 Yıllık Raporu*, s.86.

sağlanamamasından kaynaklandığı, zira Bakanlık müfettişlerinin düzenlediği inceleme raporunda da; avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtımında yanlış uygulamanın kasti olarak değil, mevzuatın yanlış yorumlanması ve bilgi yetersizliği nedeniyle yapıldığı kanaatinin oluştuğunun belirtildiği,

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunun kararında; -İdarenin yokluk, açık hata, memurun gerçek dışı beyanı veya hilesi hallerinde süre koşulu aranmaksızın hatalı ödediği meblağı her zaman geri alabileceği kabul edilmekle birlikte, belirtilen istisnalar dışında kalan hatalı ödemelerin geri alınmasının ise hatalı ödemenin ilk yapıldığı tarihten başlamak üzere idari dava açma süresi içinde mümkün olduğu, bu süre geçtikten sonra ödemenin geri alınamayacağı-nın hükme bağlandığı,

Şikâyetçiden istirdadı talep edilen tutarın şikâyetçinin hatasından, gerçek dışı beyanı veya hilesinden kaynaklanmadığı gibi "açık hata" halinin de bulunmadığı yönünde oluşan kanaat gereği ve şikâyetçiden istirdadı talep edilen vekâlet ücretlerinin dava açma süresi içerisinde istenilmediği dosyasında mevcut bilgi ve belgelerden tespit edildiğinden, idarece tesis edilen işlemin Danıştay içtihatları da gözetildiğinde hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu kanaati ve sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak, şikâyetçiye fazla ödendiği belirtilen vekâlet ücretlerinin, yasal faizi ile istirdadı yönündeki idarenin işlemini geri alması ve tekrar geri istenemeyeceği yönünde makul sürede işlem tesis etmesi için Kıyı Emniyet Genel Müdürlüğüne ve Ulaştırma, Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığına ***tavsiyede bulunulmuştur***.*"*[190]

Kurumun almış olduğu bu karara binaen idare tarafından "Yönetim Kurulu'nun 26/05/2015 tarihli ve 2015-11/5 sayılı toplantısında alınan 2015-88 numaralı karar" ile Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararına uyulmasına karar

[190] 2014/4316 şikayet sayılı başvuru hakkında KDK tarafından verilen 27.03.2015 tarihli "Tavsiye Kararı".

verildiği ve gerekli işlemlerin tesis edildiği hem kuruma hem de şikâyetçi tarafa bildirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 yılında, 'ÖSYM Tarafından Düzenlenen Sınav Soru ve Cevap Anahtarı ve İlgili Belgelerin Verilmesi Talebi' ile yapılan bir başvuru da ise kısmen kabul-kısmen ret kararı vermiştir. Bu başvuruda şikâyetçi, 2014 yılında düzenlenen idari ve adli yargı hâkim adaylığı sınavına katıldığını ve bu sınava ilişkin olarak şahsına ait soru kitapçığını, cevap anahtarını, almış olduğu puana göre başarı sıralamasını, sınava yapılan toplam başvuru sayısını ve 70 barajını geçen kişi sayısına ilişkin olarak gerekli evrak ve bilgilerin kendisine gönderilmesini talep etmiş ancak bu talep ilgili idare tarafından söz konusu bilgilerin ancak 50 TL ödemek veya Ankara'da bulunan ÖSYM Başkanlığı'na bizzat gitmek suretiyle öğrenilebileceğini bildirmiştir. Şikâyetçi ise söz konusu taleplerinin ücretsiz olarak yerine getirilmesi talebiyle Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmuştur. Kurum ise yapmış olduğu incelemeler neticesinde şikâyetçinin hizmetten bedelsiz faydalanılmasına ilişkin taleplerini reddedip;

> "*ÖSYM'ye yapmış olduğu bilgi edinme başvurusunda talep ettiği 2014 Adli ve İdari Yargı Hâkim Adaylığı sınavlarında sorulan soruların tamamının, şahsına ait cevap anahtarının ve sınavların doğru cevaplarının onaylı örneklerinin makul sürede ücret karşılığında şikâyetçiye verilmesi ve Sınavlara başvuran aday sayısı, sınavlarda 70 barajını geçen kişi sayısı ile şikâyetçinin her iki sınavdaki şahsi başarı sıralamasına ilişkin bilgilerin şikâyetçiyle paylaşılması hususlarında Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına tavsiyede bulunulmasına*[191]" karar vermiştir.

Yukarıda bahsedilen kararların dışında Kamu Denetçiliği Kurumu'na 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında bilgi edinme başvuruları da yapılmaktadır. Yapılan bu başvurulara karşı kurum hızlı bir şekilde cevap vermektedir. Bilgi edinme maksatlı olarak 2015 yılı içerisinde Kuruma 407 başvuru gerçekleştirilmiştir. Bu başvuruların içeriklerinden bazıları ise şu şekildedir;

---

[191] 2015/1999 şikayet sayılı başvuru hakkında KDK tarafından verilen 07.08.2015 tarihli "Kısmen Tavsiye","Kısmen Ret Kararı".

Tablo 4.3. 2015 Yılı Bilgi Edinme Başvuruları

Bilgi Edinme Başvuruları	Sayı
Şikâyet kapsamında gelen bilgi edinme talebi reddedilen başvuru sayısı	133
Şikâyet başvurularının aşamalarını talep eden başvurular	75
Bilgi, belge ve karar örneklerinin istenmesi talebi	70
Kurumumuz görev ve sorumluluklarına ilişkin başvurular	47
Karar hakkında bilgi alma	20
Çalışma talebi hakkında	10
Öneri-tavsiye	5
Verilen karara itiraz	3
Elektronik bilgi sistemi için kullanıcı adı ve şifre bilgisi talebi	8

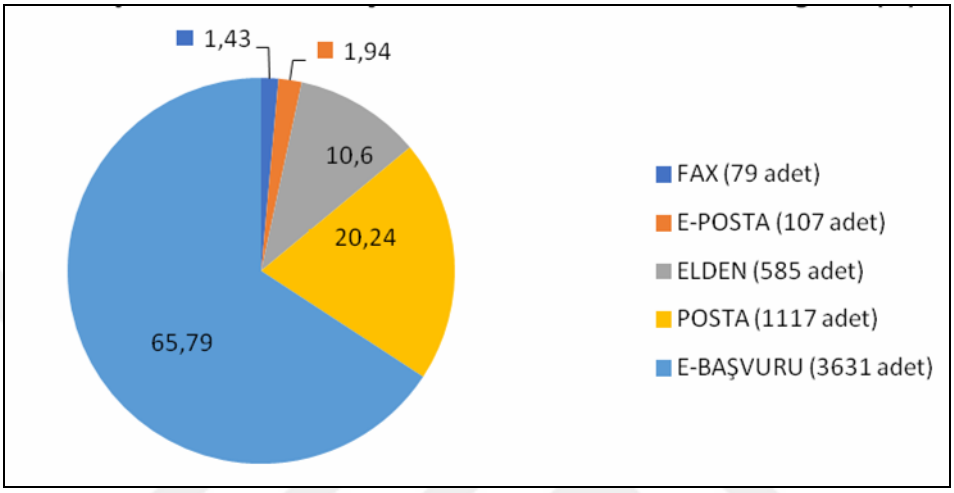
Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu

4.1.2.2. 2016 Yılı Başvuruları

Bir önceki yıl yani 2015 yılı içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na 6055 adet başvuru yapılmışken; Kuruma yapılan başvuru 2016 yılı içerisinde toplamda ***5519*** tanedir. Ancak bir önceki yıldan devreden 977 başvuruyla toplamda 6496 adet başvuru incelemeye alınmıştır. 2016 yılında yapılan 5519 başvurunun büyük bir bölümünün önceki yıllarda da olduğu gibi yine %65,79'ue-başvuru sistemi ile %20,24'ü posta yolu ile kuruma ulaştırılmıştır. 79 başvuru fax yoluyla, 585 başvuru

elden, 1117 başvuru posta, 3631 başvuru e-başvuru, 107 başvuru ise e-posta vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir.[192]

Şekil 4.4. 2016 Yılı Başvuru Yöntemlerinin Yüzdelik Dağılımı (%)



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu

Kuruma yapılan başvurular konu bakımından incelendiğinde önceki yıllarda da olduğu gibi 2016 yılında da ilk sırayı kamu personel rejimine yönelik şikâyetler alırken, bunu eğitim-öğretim, gençlik ve spor, çalışma ve sosyal güvenlik, mahalli idarelerce yürütülen hizmetler, adalet, milli savunma ve güvenlik ile ekonomi, maliye ve vergi alanları takip etmektedir. Bu yılda yapılan başvurulardan 104 tanesinin engelli haklarına, 21 tanesinin nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacılara ilişkin dikkat çekici huşular arasındadır. Bunun dışındaki konularda yapılan başvurular ve oranları ise tabloda gösterildiği gibidir;

Tablo 4.4. 2016 Yılı Şikayet Konularına Göre Dağılım

Başvuru Konusu ve Alanı	**Sayı**	**Yüzdelik**
Kamu Personel Rejimi	1759	31,87
Eğitim-Öğretim/Gençlik ve Spor	669	12,12

[192] Bu bölümde yer alan istatistik ve veri bilgileri "Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Rapor" undan alınmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik	556	10,07
Mahallî İdarelerce Yürütülen Hizmetler	368	6,67
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	338	6,12
Ekonomi, Maliye ve Vergi	326	5,91
İnsan hakları	303	5,49
Diğer	217	3,93
Mülkiyet Hakkı	155	2,81
Çocuk Hakları	137	2,48
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	120	2,17
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	111	2,01
Sağlık	110	1,99
Ulaştırma, Basın ve İletişim	107	1,94
Engelli Hakları	104	1,88
Sosyal Hizmetler	58	1,05
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı Hakları	21	0,38
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	20	0,36
Ailenin Korunması	17	0,31
Bilim, Sanat, Kültür ve Turizm	15	0,27
Kadın Hakları	8	0,14
TOPLAM	5519	100

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu

Her yıl olduğu üzere kuruma yapılan başvurularda şikâyet edilen idari kurumların hangileri olduğu ve hangi oranda şikâyet aldıkları, Kurum kararlarına hangi ölçüde uydukları önem ve merak arz etmiştir. Çünkü Kamu Denetçiliği Kurumu her yıl yayınlamış olduğu raporlarda, kurumun etkin olmasının ve vatandaşlar nezdinde tercih edilebilir olmasının hedeflendiğini ortaya koymuştur. Netice itibariyle 2016 yılı içerisinde bir önceki yıldan farklı olarak şikâyet edilen

kurumların başında ‘Mahalli İdareler’ gelmiştir. 2015 yılı içerisinde 685 şikâyetle ilk sırada yer alan ‘Devlet Personel Başkanlığı’ 2016 yılı içerisinde %0,98 oranla sadece 54 tane şikâyet almıştır. Bu yıl içerisinde mahalli idarelerin ardından en çok şikâyet edilen iki kurum ise sırasıyla ‘Devlet Personel Başkanlığı’ ve ‘Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı’ olmuştur.

Tablo 4.5. 2016 Yılı Şikayet Edilen İdarelerin Dağılımı

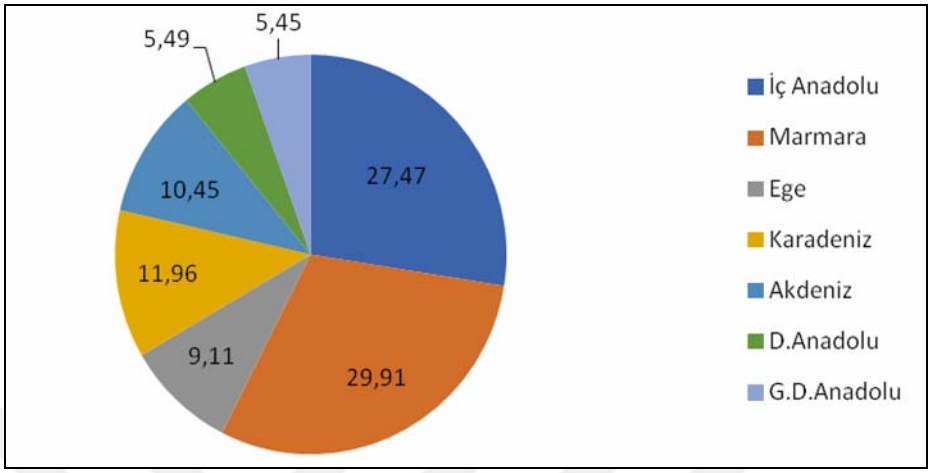
İdare	Sayı	Yüzdelik
Mahalli İdareler	558	10,11
Milli Eğitim Bakanlığı	489	8,86
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	479	8,68
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	404	7,32
Adalet Bakanlığı	310	5,62
Sağlık Bakanlığı	275	4,98
İçişleri Bakanlığı	262	4,75
Başbakanlık	232	4,20
Maliye Bakanlığı	232	4,20
Özel Şirket, Kişi, Kuruluşlar ve Belirtilmeyenler	207	3,75
Emniyet Genel Müdürlüğü	193	3,50
Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	187	3,39
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	134	2,43
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	125	2,26
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	105	1,90
Valilik, Kaymakamlık	101	1,83
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	88	1,59
Milli Savunma Bakanlığı	109	1,80

Çalışma ve Sosyal Güvenlik B.	78	1,41
Üniversite ve Fakülteler	77	1,40
Gelir İdaresi Başkanlığı	63	1,14
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	61	1,11
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	60	1,09
Devlet Personel Başkanlığı	54	0,98
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	47	0,85
Gençlik ve Spor Bakanlığı	42	0,76
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	42	0,76
Elektrik Üretim İletim ve Dağıtım Şirketleri	39	0,71
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Gn. Müd.	34	0,62
Türk Silahlı Kuvvetleri	32	0,58
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı	31	0,56
Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları İle Kanunla Kurulmuş Diğer Kurumlar	26	0,47
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	24	0,43
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	20	0,36
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	16	0,36

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu

Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2016 yılı içerisinde yapılan başvurular coğrafi bölgeler nazarında değerlendirildiğinde Marmara Bölgesinden 1651, İç Anadolu Bölgesinden 1516, Karadeniz Bölgesinden 660, Akdeniz Bölgesinden 577, Ege Bölgesinden 503, Doğu Anadolu Bölgesinden 303, Güney Doğu Anadolu Bölgesinden 301, yurt dışından ise 8 başvuru yapılmıştır.

Şekil 4.5. 2016 Yılı Bölgelere Göre Başvuru Yüzdeleri (%)



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu

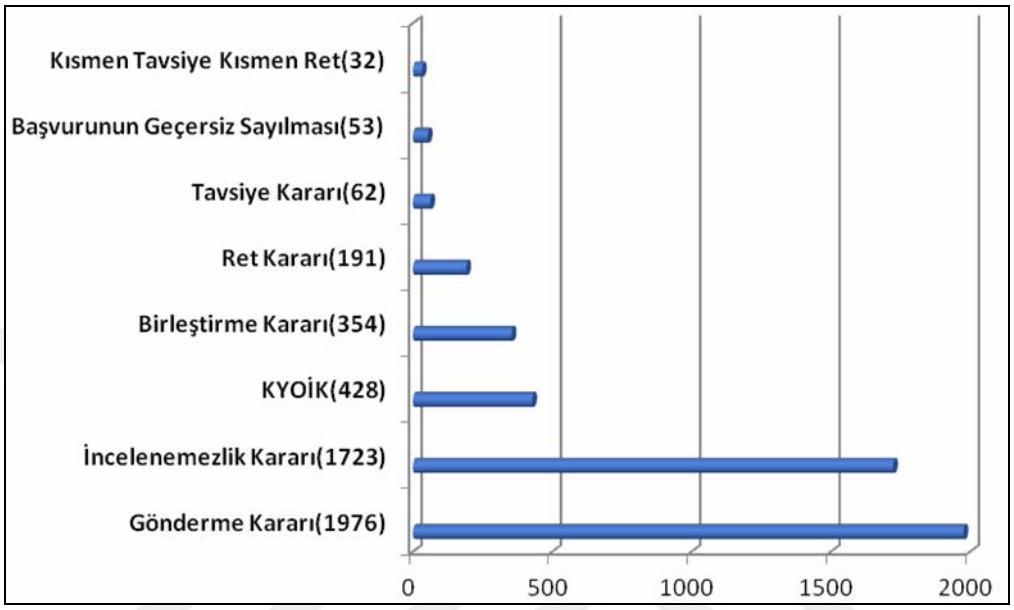
Başvuruların en fazla yapıldığı il, %20,62(1138 adet) ile İstanbul olurken, bunu %17,5(966 adet) ile Ankara ve %5,25(290 adet) ile İzmir takip etmektedir.

2016 yılında gelen 5519 ve 2015 yılından devreden 977 adet olmak üzere toplam 6496 adet şikâyet başvurusu değerlendirilmek üzere Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından işleme alınmıştır. İncelenmeye alınan toplam 6496 adet şikâyet başvurusunun 4819 tanesi kurum tarafından karara bağlanmıştır. 1677 dosya ise 2017 yılında incelenmeye devam edilmek üzere devredilmiştir. Yine her yıl olduğu gibi devir sebebi olarak kasım ve aralık ayı içerisinde yapılan başvuruların çoğunluğu gerekçe gösterilebilir. Yapılan ön değerlendirme sonucunda, 354 adet şikâyet başvurusundan kendi içerisinde konu ve sebep bakımından aynı olanlar hakkında Birleştirme Kararı verilerek tek dosya üzerinden incelemeye devam edilmiştir.

2016 yılında da karara bağlanan 4819 adet başvuruya ilişkin olarak en çok gönderme kararı ve incelenemezlik kararı verilmiştir. Kurumun gönderme kararı almış olduğu başvurular, neticeye ulaşan başvuruların %41'ini oluşturmaktadır. Sonuca ulaştırılan şikâyetlerin %35,75'i hakkında incelenemezlik kararı, %8,88'i hakkında karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, %7,35'i için birleştirme kararı, %3,96'sı için ret kararı, %1,29'u için tavsiye kararı, %1,10'u için başvurunun

geçersiz sayılması kararı, %0,66'sı içinse kısmen tavsiye kısmen ret kararı verilmiştir.

Şekil 4.6. 2016 Yılı Şikayetlere Karşılık Verilen Karar Türleri Dağılımı



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 7. maddesinin birinci fıkrasının ç bendi gereğince *"Yıllık raporu beklemeksizin gerek görüldüğü konularda özel rapor hazırlamak."*görev ve yetkisi Baş denetçiye tanınmıştır. Bu yetki kapsamında 2016 yılı içerisinde bir adet özel rapor hazırlanmıştır. 6 Haziran 2016tarihinde"*Adalet Sistemimizin Sorunları, İyileştirilmesi ve Güvenilirliğinin Artırılması Hakkında Özel Rapor*" kamuoyuna Kurum tarafından arz edilmiştir.

Karar türleri bakımından kurumun incelemiş olduğu konulara örnekler vermeye geçmeden önce 2016 yılı içerisinde gerçekleştirilen 15 Temmuz Darbe Girişimi neticesinde ilan edilen OHAL ve bunun devamında gerçekleştirilen kamu görevinin sona erdirilmesi işlemlerine karşı da Kamu Denetçiliği Kurumu'na bir takım başvurular gerçekleştirilmiştir. Ancak OHAL kapsamında bu konudaki

başvuruların dayanağını teşkil eden *idari bir işlem olmadığından* bu başvurular incelemeye alınmamıştır[193].

Kamu Denetçiliği Kurumu yaşanan tüm terör olayları ve alınan tedbirler neticesinde kendisine yapılan başvurularda vatandaşların huzur ve güvenliği için had safhada özen göstererek kararlar vermeye çalışmaktadır. Kurumun kısmen tavsiye ve kısmen ret kararı vermiş olduğu bir başvuruda sokağa çıkma yasağına ilişkin verilen kararlara yönelik bir şikâyet gündeme getirilmiştir. Bu kapsamda Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki bazı il ve ilçe merkezlerinde uygulanan sokağa çıkma yasağının hangi ulusal ve uluslararası mevzuata dayandığını soran ve sokağa çıkma yasağı nedeniyle bölgede yaşayan sivil halkın temel insan haklarının ihlal edildiğine ilişkin yapılan başvuruya Kamu Denetçiliği Kurumu;

> "*...Terör örgütü mensuplarının yakalanması, terör olayları nedeniyle halkın can ve mal güvenliğinin sağlanması, sokak aralarındaki barikatların kaldırılması, hendeklerin kapatılması ve kurulan bombalı düzeneklerin imhası çalışmaları esnasında sivil vatandaşların can ve mal güvenliğinin temin edilmesi; bozulan kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması için mülki amirler tarafından 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun ilgili hükümleri uyarınca alınan sokağa çıkma yasaklarının hukuki dayanaktan yoksun olduğunun söylenemeyeceği, uluslararası hukuk ve uygulamaların da buna cevaz verdiği, özgürlükler ve güvenlik dengesinde gerekli olduğu, kamu yararı, güvenliği ve düzeni lehine, bireysel hak ve özgürlüklerden yararlanma noktasında dengenin orantısız bir şekilde birey aleyhine bozulmadığı, öte yandan söz konusu uyuşmazlığa konu sokağa çıkma yasaklarının kaldırılması talebiyle yapılan bireysel başvuruların tamamının Anayasa Mahkemesi tarafından reddedildiği; temel kamu hizmetlerine erişim hususunda yapılan tedbir talepli başvurular bakımından da hem Anayasa Mahkemesi, hem de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince tedbir taleplerinin reddedildiği; dolayısıyla idarenin şikâyet konusuna*

[193]Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu, s. 164.

*ilişkin yaptığı açıklamaların AYM ve AİHM kararlarında yapılan tespitler ile uyumlu olduğu anlaşıldığından, şikâyetlerin **reddi** gerekmiştir.*

Bununla birlikte, 5271 sayılı Kanunun 91 inci maddesinde yapılan değişiklik gözetildiğinde, 5442 sayılı Kanunun ilgili maddelerinde yapılacak bir düzenleme ile mülki amirler tarafından alınacak "gereken karar ve tedbirler" arasında "sokağa çıkma yasağı" ibaresine yer verilmesinin; sokağa çıkma yasaklarının bir sonraki duyuruya kadar devam ediyor olmasının bölgede yaşayan vatandaşları endişe ve belirsizliğe sürüklediği tespit edildiğinden bu kararların hangi sürelerle ilan edilebileceğinin ve gözden geçirilme koşullarının yasal düzenleme altına alınmasının; "hukuki belirlilik", "hukuki güvenlik", "öngörülebilirlik" ve "iyi yönetim ilkeleri" gereği olduğu ve bireyi kamu otoritesinin olası keyfi uygulamalarına karşı koruyacağı sonucuna varıldığından bu yönden idareye tavsiyede bulunmak gerekmiştir.

*Mülki amirler tarafından alınan sokağa çıkma yasaklarının ulusal ve uluslararası mevzuat çerçevesinde hukuki dayanaktan yoksun olduğu yönündeki iddia ve sokağa çıkma yasaklarının kaldırılması için idareye tavsiyede bulunulması yönündeki talebin **reddine**,*

*5442 sayılı Kanunun 11 inci ve 32 nci madde hükümlerine dayanılarak mülki amirler tarafından alınan sokağa çıkma yasağı kararlarına, "hukuki belirlilik, hukuki güvenlik, öngörülebilirlik ve iyi yönetim ilkeleri uyarınca ilgili madde metinlerinde açıkça yer verilmesi; belirli süreli ilan edilmesi ve gözden geçirilme koşullarının belirlenmesi için yasal değişiklik yapılması" hususunda İçişleri Bakanlığına **tavsiyede** bulunulmasına, İçişleri Bakanlığınca mevzuat değişikliğine ilişkin taslak hazırlanıp yürürlük işlemleri yapılmak üzere Başbakanlığa sevk edildiğinde, değerlendirmeleri ve bilgileri*

için kararın bir örneğinin Başbakanlığa gönderilmesine[194]"karar verilmiştir.

Yine 2016 yılında kadın hakları konusunda az sayıda başvuru kuruma iletilmiş olsa da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun önem verdiği alanlar arasında kadın hakları da yer almaktadır. Bu kapsamda trans bir birey tarafından yapılan dikkat çeken bir başvuruda Kurum tarafından ret kararıyla neticelendirilmiştir. Nitekim yasal olarak tanınmış trans bir kadın olduğu, 2015 tarihli mahkeme kararı doğrultusunda nüfus kütüğünde yer alan cinsiyet hanesinin de kadın olarak değiştirildiği, bu sebeple Anayasanın 20. maddesinde yer alan "özel hayatın gizliliği" ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin AİHS'nin 8. maddesinde yer alan" özel hayata saygı hakkına" istinaden lise diplomasında yer alan eski adının yeni adıile "… oğlu" ibaresinin yerine, "…kızı" ibaresi ile değiştirilmesi için İl Milli Eğitim Müdürlüğüne başvurduğu, ancak ilgili idare tarafından Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliği kapsamında talebi reddedildiği gerekçesiyle Kurum'a başvurmuştur. Kurum yapmış olduğu incelemeler neticesinde;

"*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (AİHS) 8 inci maddesi ile koruma altına alınan "özel hayata saygı yükümlülüğünün" her somut olayın kendine özgü koşulları içerisinde değerlendirilmesi gerektiği, somut olayın Sözleşmenin 8 inci Maddesi tarafından korunan alanlardan biri olan kişinin "cinsiyet kimliği" arasında yer alabileceği, bu durumun ise "kişinin kendini kadın ya da erkek olarak tarif etme özgürlüğü" kapsamında cinsiyet değişikliğinin ve isim değişikliğinin tanınması ile korunduğu; Bununla birlikte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatlarında cinsiyet değişikliğine bağlı olarak ortaya çıkan çeşitli taleplerin karşılanması konusunda devletlerin takdir yetkisinin söz konusu olduğu; Cinsiyet değişikliğinin ileriye etkili hüküm ve sonuç doğuracağı, idari işlemlerin, o anki mevcut durumu tespit edici nitelikte olması gerektiği, idarenin diplomayı düzenlediği tarih itibarıyla başvuranın mezun olduğu dönemdeki cinsiyet bilgilerinin esas alındığı ve cinsiyet değişikliği*

[194]2015/5756 şikâyet numaralı başvuru için verilen 14/06/2016 tarihli "Tavsiye Kararı".

bilgilerinin de yönetmeliğe uygun olarak diplomanın arkasına işlendiği; tespit edildiğinden, başvuran açısından da yeni nüfus bilgilerinin işlenmesinden kaynaklanan somut bir mağduriyet iddiasının olmadığı gözetildiğinde şikâyetin ***reddine***" karar vermiştir[195].

4.1.2.3. 2017 Yılı Başvuruları

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından 2017 yılı için özel bir hedef belirlenmiş ve "2017 Yılı Etkin Farkındalık Yılı" olarak ilan edilmiştir. Bu benimsemeye bağlı olarak 2017 yılı içerisinde yapılan başvuru sayılarında çok önemli bir artış gerçekleşmiştir[196]. Bir önceki yıla göre %210'luk bir artış gerçekleşen 2017 yılında ***17131*** adet başvuru Kuruma iletilmiştir.[197]

Tablo 4.6. Son 3 Yıla İlişkin Şikayet Sayıları

Yıllar	2015	2016	2017	TOPLAM
Şikayet Sayıları	6.055	5.519	17.131	82.705

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu

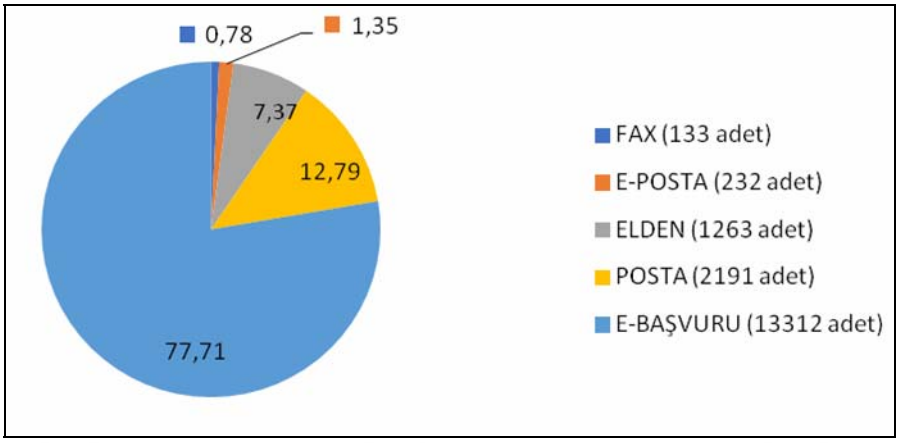
2017 yılında yapılan 17.131başvurunun önceki yıllarda da olduğu gibi yine %77,71'ie-başvuru sistemi ile %12,79'u ise posta yolu vasıtasıyla Kamu Denetçiliği Kurumuna iletilmiştir. 133 başvuru fax yoluyla, 1263 başvuru elden, 2191 başvuru posta, 13312 başvuru e-başvuru, 232 başvuru ise e-posta vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir.

[195] 2016/278 şikayet numaralı başvuru için verilen 24/08/2016 tarihli "Ret Kararı".

[196] Kamu Denetçiliği Kurumu, *2017 Yıllık Raporu*, s.122.

[197] Bu bölümde yer alan istatistik ve veri bilgileri "Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Rapor" undan alınmıştır.

Şekil 4.7. 2017 Yılı Başvuru Yöntemlerinin Yüzdelik Dağılımı (%)



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu

Kuruma yapılan başvurular konu bakımından incelendiğinde önceki yıllarda da olduğu gibi 2017 yılında da ilk sırayı kamu personel rejimine yönelik şikâyetler alırken, bunu eğitim-öğretim, gençlik ve spor; çalışma ve sosyal güvenlik; adalet, milli savunma ve güvenlik ile mahalli idarelerce yürütülen hizmetler ve ekonomi, maliye ve vergi alanları takip etmektedir.

Tablo 4.7. 2017 Yılı Şikayet Konularına Göre Dağılım

Başvuru Konusu ve Alanı	Sayı	Yüzdelik
Kamu Personel Rejimi	4803	28,04
Eğitim-Öğretim/Gençlik ve Spor	4480	26,15
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	1953	11,40
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	1126	6,57
Mahallî İdarelerce Yürütülen Hizmetler	927	5,41
Ekonomi, Maliye ve Vergi	708	4,13
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	568	3,32
Ulaştırma, Basın ve İletişim	457	2,62

İnsan Hakları	352	2,05
Mülkiyet Hakkı	341	1,99
Sağlık	283	1,65
Çocuk Hakları	245	1,43
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	222	1,30
Diğer	133	0,78
Engelli Hakları	129	0,75
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı Hakları	99	0,58
Sosyal Hizmetler	78	0,46
Ailenin Korunması	77	0,45
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	68	0,40
Bilim, Sanat, Kültür ve Turizm	56	0,33
Kadın Hakları	26	0,15
TOPLAM	17.131	100

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu

2017 yılı içerisinde şikâyet edilen kurumların dağılımı incelendiğinde bir önceki yıldan farklı olarak 2665 başvuru ile ilk sırada Milli Eğitim Bakanlığı yer almıştır. Milli Eğitim Bakanlığının ardından en çok SGK Başkanlığı ve Mahalli İdarelere karşı şikâyet yoluna gidilmiştir. Bunun yanında 2017 yılında şikâyet edilen idarelerin dağılımına bakıldığında ilk altı kurum arasında Milli Eğitim Bakanlığı, Üniversite ve Fakülteler, ÖSYM, Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığının bulunuyor olması dikkat çekici hususlar arasındadır. Kaldı ki bu yıl içerisinde 4480 adet başvurunun Eğitim-Öğretim/Gençlik ve Spor alanında olması da bu gerçekliği ortaya koyar niteliktedir.

Tablo 4.8. 2017 Yılı Şikayet Edilen İdarelerin Dağılımı

İdare	Sayı	Yüzdelik
Milli Eğitim Bakanlığı	2665	15,56
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	1469	8,57
Mahalli İdareler	1424	8,31
Üniversite ve Fakülteler	1118	6,53
Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)	1116	6,51
Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı	795	4,64
İçişleri Bakanlığı	770	4,09
Adalet Bakanlığı	700	4,09
Özel Şirket, Kişi, Kuruluşlar ve Belirtilmeyenler	650	3,79
Emniyet Genel Müdürlüğü	486	2,84
Sağlık Bakanlığı	467	2,73
Maliye Bakanlığı	320	1,87
Milli Savunma Bakanlığı	305	1,78
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	300	1,75
Gelir İdaresi Başkanlığı	258	1,51
Valilik, Kaymakamlık	241	1,41
Çalışma ve Sosyal Güvenlik B.	205	1,20
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	194	1,13
Karayolları Genel Müdürlüğü	180	1,05
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	151	0,88
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	118	0,69
Türkiye Kamu Hastaneleri	117	0,68

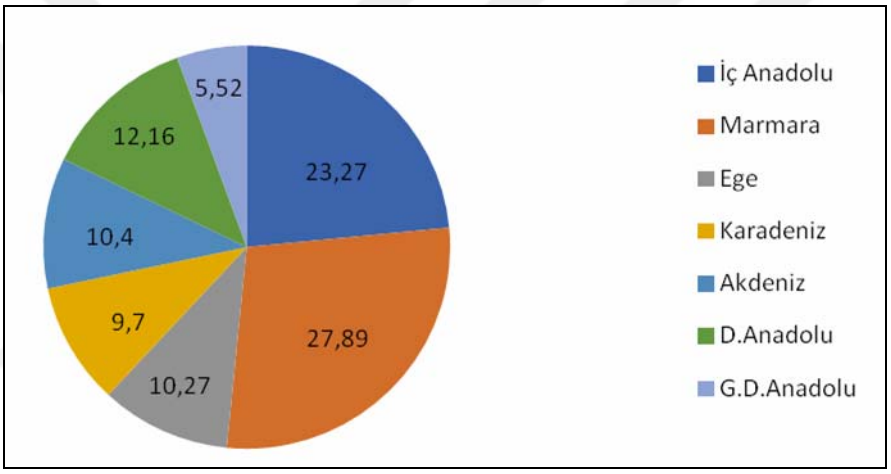
Kurumu		
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	116	0,68
Devlet Personel Başkanlığı	107	0,62
Başbakanlık	98	0,57
Adli-İdari Yargı Kuruluşları	88	0,51
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu	79	0,46
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	73	0,43
Diyanet İşleri Başkanlığı	72	0,42
TOKİ	70	0,41
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	68	0,40
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü	68	0,42
Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. Genel Müdürlüğü	67	0,39
Orman Genel Müdürlüğü	62	0,36
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	53	0,31
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	53	0,31
PTT Genel Müdürlüğü	44	0,26
Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı	43	0,25
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	41	0,24

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu

Kuruma yapılan başvuruların 2017 yılı içerisinde yapılan başvurular coğrafi bölgeler nazarında değerlendirildiğinde Marmara Bölgesinden 4778, İç Anadolu Bölgesinden 3986, Doğu Anadolu Bölgesinden 2083, Akdeniz Bölgesinden 1782, Ege Bölgesinden 1759, Karadeniz Bölgesinden 1661, Güney Doğu Anadolu Bölgesinden 945, yurt dışından ise 74 başvuru yapılmıştır.

Başvuruların en fazla yapıldığı il önceki yıllarda da olduğu gibi % 17,68 ile İstanbul olup, bunu % 13,52 ile Ankara takip ederken, 2016 yılında yalnızca 6 adet şikâyet başvurusu bulunan Şırnak % 5,24'lik oranla üçüncü il olmuştur.İl bazlı yapılan değerlendirmeler kapsamında, tüm iller orantısal bir şekilde artış gösterirken, Şırnak ilinde olduğu gibi özellikle doğu ve güneydoğu illerinde önceki yıllara nazaran önemli artışlar gerçekleşmiştir. Bu artışta dayanak olarak Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yıl içinde gerçekleştiren il ziyaretleri ile *Ombudsmanlık Halk Buluşmalarının* olumlu katkı sağladığı öne sürülmüştür[198].

Şekil 4.8. 2017 Yılı Bölgelere Göre Başvuru Yüzdeleri (%)



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu

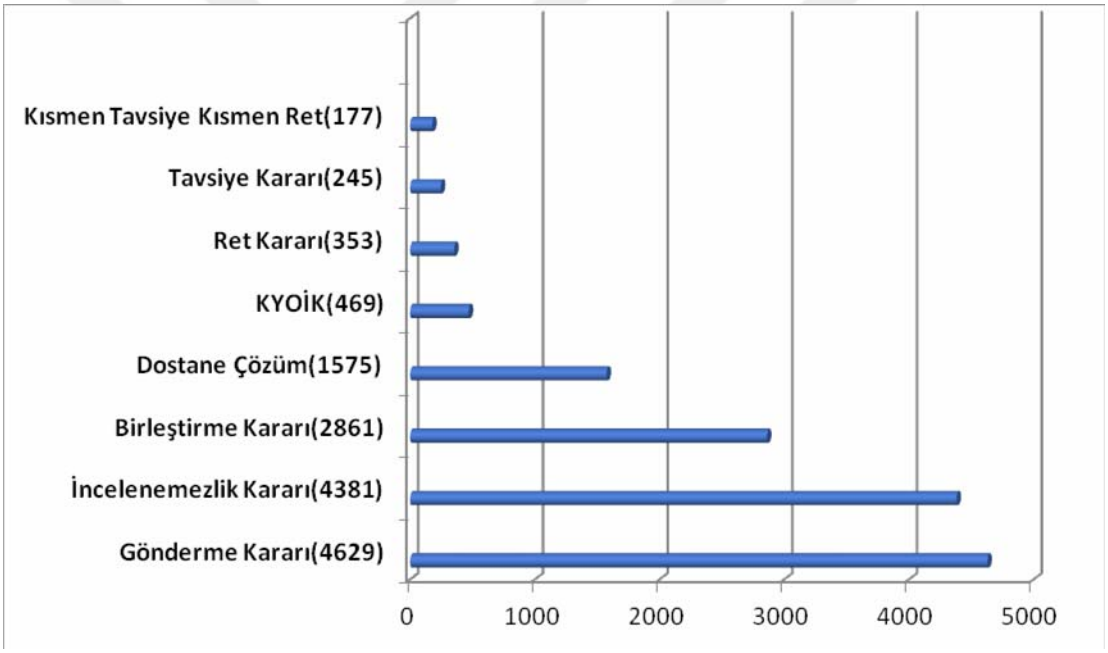
Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından 2017 yılında gelen 17.131ve 2016 yılından devreden 1.677adet olmak üzere toplamda18.808adet şikâyet başvurusu değerlendirilmek üzere işleme alınmıştır.İncelenmeye alınan toplam 18.808adet şikâyet başvurusunun 14.746 tanesi kurum tarafından karara bağlanmıştır. Kurum tarafından yapılan ön değerlendirme sonucunda, 2.861 adet başvuru kendi içerisinde konu ve sebep bakımından benzerlik gösterdiğinden bu başvurular için Birleştirme Kararı verilerek tek dosya üzerinden incelemeye devam edilmiştir.

2017 yılında karara bağlanan 14.746 adet başvuruya ilişkin olarak en çok gönderme kararı ve incelenemezlik kararı verilmiştir. Kurumun gönderme kararı almış olduğu başvurular neticeye ulaşan başvuruların %31,39'unu oluşturmaktadır.

[198]Kamu Denetçiliği Kurumu, *2017 Yıllık Raporu*, s.130.

Sonuca ulaştırılan şikâyetlerin %29,75'i hakkında incelenemezlik kararı, %3,18'i hakkında karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, %19,40'ı için birleştirme kararı, %2,39'u için ret kararı, %1,66'sı için tavsiye kararı, %0,38'i için başvurunun geçersiz sayılması kararı, %1,22'si içinse kısmen tavsiye kısmen ret kararı verilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te 02/03/2017 tarihli ve 29995 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile *dostane çözüm kararı* da kurum tarafından verilmeye başlandığından 2017 yılında kararların %10,68'i hakkında dostane çözüm kararı verilmiştir.

Şekil 4.9. 2017 Yılı Şikayetlere Karşılık Verilen Karar Türleri Dağılımı



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu

Karar türleri ve başvuru konuları bakımından 2017 yılı içerisindeki örneklere bakıldığı zaman, öncelikle dikkat çeken bir husus olan OHAL kapsamında kamu görevlerine son verilen kişilerin kuruma yapmış oldukları başvuruların bir önceki yıl olduğu gibi bu yılda devam ediyor olmasıdır. Ancak OHAL İşlemleri İnceleme Komisyonunun Kurulmuş olmasının ardından kurumun bu başvurulara yönelik cevabı da değişmiş durumdadır. İhraç işlemlerine karşı başvuruculların öncelikle komisyona başvuru yapılması gerekçe gösterilerek, bu tür başvuruların bu aşamada

kurum tarafından incelenmesinin mümkün olmadığı ancak başvurucuların öncelikle bu komisyona başvurarak, komisyon tarafından verilecek karar çerçevesinde tekrar kuruma başvurması durumunda başvurunun kurum tarafından incelenebileceği belirtilmiştir[199].

2016 yılında bu konudaki başvurularda bir idari işlem söz konusu olmayıp yasama işlemi söz konusu olduğundan *incelenemezlik* kararı vermiş olmasına rağmen 2017 yılındaki başvurularda OHAL Komisyonuna yapılan başvuruların neticesine göre tekrardan Kuruma yapılabileceği görüşünü paylaşmıştır.

2017 yılında dikkat çeken konulardan ve Kurum'un da muhatap olduğu hususlardan birisi de sınav girişlerinde uygulanan '15 Dakika Kuralı' olmuştur. Kamuoyunda sık sık gündeme gelen ve birçok mağduriyete yol açan bu uygulamaya ilişkin şikâyetler Kurum'a iletilmiştir ve Kurum bu konuda tavsiye kararı almıştır. ÖSYM tarafından sınavlara ilişkin belirlenen, *"Sınavın başlama saatinden 15 dakika önce adayların sınav binalarına alınma işlemleri tamamlanacaktır. Adaylar, saat 09.45'tensonra sınav binalarına alınmayacaklardır."*kuralına göre geç kaldığı gerekçesiyle,12/03/2017 tarihindeki YGS'ye alınmadığı, sınav binasına girişinin engellendiği gerekçesiyle 135 aday tarafından şikâyet başvurusu yapılmıştır. Bu konuda yapılan başvuruya ilişkin olarak Kamu Denetçiliği Kurumu şu yönde bir karar vermiştir;

> "*Adayların sınav binasına alınmaması kamu vicdanında da rahatsızlık oluşturmuş, bu rahatsızlık sınav binasına alınmayan adayların görüntülerinin basına yansıması üzerine toplumda infial boyutuna ulaşmıştır. Bunların yanında Kurumumuza yapılan başvuruların sıklığı, bu yaptırımın adaylar aleyhine doğurduğu sonuçların orantılı olmadığını teyit etmektedir. Dolayısıyla, idarenin amaçları ile bu amaca ulaşmak için getirdiği yaptırım arasında "orantılılık" bulunmadığı gibi, sınav adayının eğitim hakkına erişim noktasında kullanılan araç bakımından adil bir dengenin gözetilmediği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca, 9.45 ile 10.00 saatleri*

[199]Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu, s.293.

arasında sınav binası önünde hazır bulunan adayların "sınav binasına giriş yapamayacağı" yaptırımının "gereklilik" ve "orantılılık" unsurlarını sağlamadığı değerlendirilmiştir.

Böylece, idarece getirilen yaptırım suretiyle eğitim hakkına yapılan müdahalenin ölçülü olmadığı, dolayısıyla bu yaptırımın hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu değerlendirilmiştir. Kurumumuzca konuya ilişkin yapılan tüm inceleme ve değerlendirmeler sonucunda,

1. Kurumumuza başvuran adayların sınav saatinden önce sınav binasında hazır bulunmalarına rağmen sınav binasına alınmamalarından doğan mağduriyetlerinin (LYS'ye girmeye hak kazanan öğrenciler açısından yeni mağduriyetlere yol açmayacak şekilde) giderilmesi,

2. Sınav saatinden 15 dakika önce sınav binası önünde hazır bulunma kuralının gözden geçirilerek bundan sonraki sınavlarda benzer radikal kararların alınması durumunda ölçülü ve orantılı davranılması ve yumuşak geçiş yapılarak, adayların ve ailelerinin iletişim ve medya araçları ile yeterince bilgilendirilmesi, hususlarında Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına ***Tavsiye Kararı*** *verilmiştir*[200]*."*

Tavsiye kararına ÖSYM Başkanlığı tarafından verilen cevapta, tavsiye kararına uyulmayacağı belirtilmiş ancak, ilerleyen süreçte, ÖSYM'nin yeni başkanı tarafından18/10/2017 tarihinde yapılan açıklamayla, 15 dakika kuralının kaldırıldığı ifade edilmiş ve Tavsiye Kararına uyulmuştur.

Her ne kadar 01/01/2018 tarihiden itibaren iş uyuşmazlıklarında dava yoluna başvurmadan önce arabuluculuk kurumu zorunlu hale getirilmiş olsa da; bireylerin mahkeme yoluna başvurmadan önce Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurması halinde Kurum İş Hukuku alanında da bireyleri yakından ilgilendiren hususlarda da önemli kararlar vermiştir.

[200]2017/2171 şikâyet numaralı başvuru için verilen 28/04/2017 tarihli "Tavsiye Kararı".

Kıdem tazminatını konu alan şikâyet başvurusunda başvuran, Kilis Valiliği Öncüpınar Geçici Barınma Merkezinde personel hizmet alımı ile görevlendirildiğini, evlendiği için işten ayrıldığını, ancak kıdem tazminatının tarafına ödenmediğini belirtmiş ve kendisine kıdem tazminatının ödenmesini talep etmiştir.

"*Kurum tarafından yapılan inceleme ve araştırma sonucunda, idare ile yüklenici firma arasında asıl işveren alt işveren ilişkisinin kurulduğu, iş ilişkilerini düzenleyen iş yasalarının temel felsefesi olan ve daha güçsüz durumda olan işçinin korunması kaygısı amacıyla düzenlenen İş Kanunun 2. maddesinin altıncı fıkrası hükmüne göre işçinin işçilik haklarından alt işveren ile birlikte idarenin de sorumlu olduğu, bu sorumluluğu güçsüz durumda olan işçi aleyhine sonuç doğuracak şekilde kaldırmaya yönelik düzenlemelerin işçiye yöneltilmesinin hakkaniyetle örtüşmediği değerlendirilmiştir. Bu bakımdan İş Kanunundan 2'nci maddesi amir hükmüne göre başvuranın alt işverenin işçisi olarak asıl işveren olan idareye ait işlerde çalıştığı süreler bakımından idarenin, İş Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumlu olduğu, başvuranın ise evlilik nedeniyle sona erdirdiği iş sözleşmesinden dolayı Kilis Valiliği Öncüpınar Geçici Barınma Merkezinde görev yaptığı 07/05/2013 ile 15/09/2015 tarihleri arasında geçen her tam yıl için başvuranın 30 günlük ücreti tutarında İş Kanununca hak tanınan kıdem tazminatından sorumlu olduğu, idarenin tutum ve uygulamasının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu değerlendirilmek suretiyle başvuranın kendisine kıdem tazminatı ödenmesi talebinin kabulü hususunda* ***Tavsiye Kararı***"[201]verilmiştir.

[201]2017/3630 numaralı şikâyet başvurusu hakkında verilen 06/10/2017 tarihli "Tavsiye Kararı".

SONUÇ

Kamu denetçiliği kurumunun kuruluş amacı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamusal alanda verilen hizmetlerin kalitelerinin geliştirilmesi, halk ile idare arasındaki bağlantılarda iyi yönetim prensiplerinin esas alınarak, kötü yönetim anlayışından uzak durma, denetim yoluyla şeffaflığın oluşması ve bireylerin haklarını ve özgürlüklerini arama bilicini oluşturma ve yaygınlaştırmadır. Özellikle Avrupa ülkelerinde "halkın avukatı" olarak bilinen kamu denetçiliğinin, her ülkenin yönetim tarzı ve işleyişine göre isimleri değişmekte ve görev ve pozisyonunda da bir takım farklılaşmalar görülmektedir. Ancak hangi isimde ve hangi yapısal düzende olursa olsun ombudsmanlık, kurulduğu ülkelerde benzer faaliyetler gerçekleştirmektedir.

Kamusal düzendeki yönetim anlayışının Dünyada ve Türkiye'deki değişimler ve gelişimler doğrultusunda tekrardan yapılandırılması gereksinimi, sürekli artmakta ve farklılaşmaktadır. Bu sebeple, devlet kurumlarının verdikleri hizmetlerle ilgili kamu görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşın kötü yönetimden kaynaklanan zararlarını ve şikayetlerini minimuma indirecek bir yönetim ve denetim düşüncesinin oluşması önemli görülmektedir.Bu denetim mekanizamalarından bir tanesi de ombudsmanlık kurumudur.

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışı ile ilgili literatür incelendiğinde, çalışmalarda çok farklı görüşlerin olduğunu ve araştırmacıların farklı iddialarda bulunduğunu gözlemledik. Günümüzde kavramsal olarak kabul gören ve İsveç'in de esinlendiği kurumun ilk örneklerinin İslam toplumlarına dayandığı fikri ise ağır basmaktadır. Kökeni hangi toplum ya da hangi devlet olursa olsun kurumun 1809 yılında İsveç'te ilk kez anayasal bir statüye kavuştuğu gerçektir ve bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla hükümet yetkilileri haricindeki tüm kamu çalışanlarının denetlenmesi göreviyle hareket etmiştir. Ombudsmanlık kurumu daha sonra sırasıyla İskandinav ülkelerinde, Avrupa ülkelerinde, Anglo- Sakson ülkelerinde olmak üzere pek çok yerde uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'de ise ombudsmanlık kurumunun kurulması ile ilgili 2006'da başlayan yasal düzenlemeler

2012 yılında karşılık bulmuştur. Ve sonuç olarak "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile ülkemizde faaliyetlerine başlamıştır.

Çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurulara ilişkin olarak son üç yıl içerisindeki istatistiki bilgilere yer verilmiştir. Bu kapsamda kurumun yıllık raporları baz alınarak; 2015, 2016 ve 2017 yıllarında yapılan başvuruların yapılış yöntemlerine, başvuru konusu ve alanlarına, başvuru sayılarına, başvuruların artış oranına, hangi idarelere karşı başvuru yapıldığına, başvuruların bölgelere göre dağılımına, sonuçlandırılan başvurulara, kurum tarafından verilen kararların türlerine ilişkin bilgilerden yola çıkarak bazı önemli sonuçlar elde edilmiştir. Kuruma yapılan başvuruların yapılış yöntemlerine bakıldığında incelenen üç yılda da e- başvuru sistemi en çok tercih edileni olmuştur. Başvuru konusu ve alanında şikayet edilen kurumlar incelendiğinde ise; son üç yılda sonuç değişmemiş ve sırasıyla kamu personel rejimi, eğitim-öğretim/gençlik ve spor, çalışma ve sosyal güvenlik başlıkları yer almıştır. Şikâyet edilen kurumların dağılımı incelendiğinde ise; 2015 yılında en çok Devlet Personel Başkanlığı'nın, 2016 yılında Mahalli İdarelerin, 2017 yılında ise Milli Eğitim Bakanlığı'nın şikayet edildiği gözlemlenmiştir. Başvuruların en fazla yapıldığı iller göz önüne alındığında 2015 ve 2016 yıllarında Ankara, İstanbul ve İzmir ilk üç sırada yer alırken 2017 yılındaki sıralama şu şekilde gerçekleşmiştir; İstanbul,Ankara ve Şırnak. İl bazlı yapılan değerlendirmelerde tüm iller orantısal bir şekilde artış gösterirken, Şırnak ilinde olduğu gibi özellikle doğu ve güneydoğu illerinde önceki yıllara nazaran önemli artışlar gerçekleşmiştir. Bu artışa Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıl içinde gerçekleştirdiği il ziyaretleri ile Ombudsmanlık Halk Buluşmalarının olumlu katkı sağladığı düşünülmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvurulara cevaben birtakım kararlar vermektedir. Bu kararlar; incelenemezlik kararı, gönderme kararı, başvurunun geçersiz sayılması kararı, karar verilmesine yer olmadığına dair karar, dostane çözüm kararı, ret kararı, tavsiye kararı, kısmen ret, kısmen tavsiye kararlarıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2015, 2016 ve 2017 yıllarında almış olduğu kararlar incelendiğinde en çok gönderme kararı ve incelenemezlik kararının verildiği görülmüştür. Kurum tarafından şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde verilen tavsiye kararının, üç yılda da son sıralarda yer alması dikkat

çekmektedir. Verilen az sayıdaki tavsiye kararına, şikayet edilen kurumların uygun davranma oranı düşünüldüğünde ise ortaya üzücü bir tablo çıkmaktadır. Vatandaşların Kamu Denetçiliği Kurumu'nu tanımasının ve alternatif bir çözüm yolu olduğunu düşünerek, başvuru sayılarını artırmasının ve kurumun da bu başvuruları adil, hızlı ve etkin bir şekilde sonuçlandırmasının kurumun etkinliğini artıracağı öngörülmektedir. Bu durumun ilerleyen zamanlarda sosyal hukuk devletinin gereği olarak, kuruma atfedilen değerin daha çok artmasını ve işlevselliğinin yerel ve başka alanlarda da gelişerek yaygınlaşmasını sağlayacağı ümit edilmektedir

KAYNAKLAR

ABDİOĞLU, Hasan, "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 11, 2007, ss.79-102.

ADALET BAKANLIĞI, "Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları-İspanya", Ankara, 2019, ss.533-584, www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/.../14-İSPANYA%20533-584.doc. Erişim Tarihi(15.05.2019).

AKGÜL, Aziz,"Sanayi ve Ticaret bakanlığında Yönetsel Ombudsmanlık Uygulaması", *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, II. Cilt, TODAİE, Ankara İçinde, 1998, ss.200-208.

AKINCI, Müslüm,*Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s.284.

AKINCI, Müslüm,*İsveç İdare Hukuku*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2010s.169.

AKKOCA, HüseyinH,*2010 anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2013, s.109

AKTEL, Mehmet, Uysal Kerman, Yakup Altan ve Mustafa Lamba,"Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9, 2013, ss.21-37.

ALEMDAROĞLU, Tuncay,*Yerel Yönetimlerde Halk Denetçiliği; Gereksinim ve İşlerlik*, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2003, ss.84-92.

ALTUĞ, Yılmaz,"Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi", *Yargıtay 100. Yıl Dönümü Armağanı*,Ankara, Yargıtay Yayınları, 1968, s.160.

ALTUĞ, Yılmaz,*Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi RektörlüğüYayınları, 2002, s.165.

AMERİCAN BAR ASSOCIATION, *OmbudsmenDefineThemselves*, http://apps.americanbar.org/adminlaw/news/vol24no4/ombudsmen.html, Erişim Tarihi (20.04.2019).

ARSLAN, Mustafa,*Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı ve İşleyişi***,** YayınlanmamışYüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s.21.

ASLAN, Süleyman,"İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", *Amme İdaresi Dergisi*, 19 (1), 1986, ss.157-172.

ATAMAN, Taykan,"İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi)", *Türk İdare Dergisi,* 400, 1993, ss.217-256.

ATAMAN, Taykan, "Ombudsman ve Temiz Toplum", *Yeni Türkiye Dergisi Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, Yıl:3,14, 1997, s.781.

ATALAY, Nail,"KKTC'de İnsan Haklarının Korunması Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu", Ed: ÇİFTÇİ, Oya, *İnsan Hakları*, Ankara, TODAİE, 2000, s.353.

AVŞAR, Zakir B.,*Ombudsman(Kamu Hakemi),* Türkiye İçin bir Model Önerisi, Hak-İş Eğitim Yayınları, 38, 1998, s.67.

AVŞAR, Zakir B.,*Ombudsman (Kamu Hakemi)*, Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara,2000, s.57

AVŞAR, ZakirB.,*Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Hayat Yayın Grubu, İstanbul, 2012, ss.125-126.

AYDIN, Kadir,*Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve Türkiye Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal bilimler Enstitüsü, Trabzon. 2018, s.4.

BAYKAL, Sanem,*Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013s.16.

BAYLAN, Ömer,*Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü*, Gaye Matbaası, 1978, s.76.

ÇOBANGİL, Orçun,*Yerel Hizmetlerin Etkinliğinin Sağlanmasında Uzlaşmacı Politikalar: Yerel Yönetimler Ombudsmanı ve Etkinlik Sağlayıcı Teknolojik Boyutlar, Web Düzenlemeleri*, *Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*, Editör: Zerrin Toprak Karaman vd., 10. Kamu Yönetimi Sempozyumu (Kaysem-10) Bildiriler Kitabı, 5-7 Mayıs 2016, İzmir, ss.703-730.

DEMİROL, Duygu ve Yüksel Koçak,"Büyükşehir Belediyelerinin Denetim Birimlerinin İşlevsel Açıdan Karşılaştırmalı Analizi", *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Editör: Yakup Bulut vd.,Pegem Akademi Yayınları, Ankara, 2013, ss.931-942.

DESA(Department of EconomicandSocialAffairs), Kingdom Of SpainPublic Administration Country Profile, 2006, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023322.pdf, Erişim Tarihi(15.05.2019).

DIAMANDOUROS,NikiforosP.,"The Ombudsman in a Modern Democracy", Ed.Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul: Doğuş Üniversitesi Yayınları, 2011, ss.17- 27.

DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI,*Başbakanlık DPT Yayınları*,Ankara, 1979, s.484.

DPT,Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ss.12, 283.

DPT, 1996 yılı Programı, s.79,

DPT, 1999 yılı Programı, ss.120, 121, 279.

DPT, 2000 yılı Programı, ss.119, 243 290.

DPT,*Kamu YonetimininİyilestirilmesiveYeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, s.43.

DPT, 2001 yılı Programı, s.243,

DPT, 2002 yılı Programı, ss.114, 260.

DPT,*2005 yılı Programı*,http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/index.htm, Erişim Tarihi(18.04.2019).

*DYP'ye Gore Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu,*www.dp.org.tr/ARGE/belgeler/DYP'ye_Gore_Kamu_Yonetimi_ve_Yerel_Yonetimler_Reformu-28042007.pdf, Erişim Tarihi(30.06.2008).

ERDENGİ, Tevfik Bora,*Ombudsman: "Dünya Uygulamaları ve Türkiye"*, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi SosyalBilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.

ERDİNÇ, Tahsin,*Ombudsman ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2015, s.16.

ERHÜRMAN, Tufan,"Ombudsman", *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), 1998, ss.87-102.

ERHÜRMAN, Tufan,"Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1), 2000, ss.155-180.

EROĞLU, İzzet,"TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu", *Yasama Dergisi*,Sayı 2, Temmuz-Ağustos-Eylül2006, ss.32-74.

FENDOĞLU, Hasan,"Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)", *SDE Analiz*, Ankara, 2010, ss.1-20.

GASPARRİNİ, Vittorio,*ItalyApproves New LawtoAbolishlocal Ombudsman Institutions*, http://www.Theioi.org/ioi-news/, Erişim Tarihi(17.04.2019).

GOTTEHRER, Dean M.,"Ombudsman Legislative Resource Document", *International Ombudsman Institute*, Aberta, 1998, s.40.

GÖKÇE, Ali F.,"Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17 (2), Isparta, 2012, ss.203-227.

GÜLENER, Serdar,"Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 8 (1), 2013, s.8.

HERTOGH, Marc,"TheNational Ombudsman of TheNetherlands", (Ed.) RoyGregory, FhilipGiddings, RightingWrongs: The Ombudsman in SixContinents, Netherlands (Amsterdam), IIAS,2000.

http://www.chp.org.tr/Files/chpprogram. pdf,Erişim Tarihi(14.04.2019).

http://www.locate-a-ombudsman.com/, ErişimTarihi(15.04.2019).

http://www.chp.org.tr/,Erişim Tarihi(14.04.2019).

IŞIKAY, Mahir,*Ombudsman Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu*,http://archiv.jura.unisaarland.de/turkish/MIsikay.html,Erişim Tarihi(15.04.2019).

İNSAN HAKLARI KOORDİNATÖR ÜST KURULU, *İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Çalışmaları*, Genel Bilgiler ve Basın Açıklamaları, Genişletilmiş (2. bs.). Ankara,1999, ss.231-235.

JAGERSKIOLD,Stig, "TheSwedish Ombudsman", *University of Pennsylvania Law Review*,109 (8), June, 1961, s.1089.

KAPLAN, Çetin, Mustafa Macit ve Emrah Özcan,"Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma*". Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(2), 2014, ss.75-104.

KARCI, Mert Ş.,*Ombudsman İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*,Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016, ss.75-76.

KAYA(Kamu Yönetimi Araştırması), Genel Rapor, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara, 1991, s.143.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015 Yıllık Raporu, s.83.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yıllık Raporu, s.83.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu, s.134.

KESKİN, İbrahim, "Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri Ve Önemi", *Adalet Dergisi*, 45, 2013, ss.117-144

KESTANE, Doğan,"Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", *Maliye Dergisi*, Sayı: 151, Temmuz-Aralık, Ankara, 2006, ss.128-142.

KILAVUZ, Raci, Abdullah Yılmaz ve Ferit İzci, "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*,4 (1), 2003, ss.57, 49-68.

KIRCHNER, Christian,CompetenceCataloguesandthePrenciple of Subsidiarity in A EuropeanConstitution, ConstitutionalPoliticalEconomy, C.8, S.1, March, 1997, s.73.

KUTLU, Önder, Erhan Örselli ve SelçukKahraman,"Türkiye'de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği:İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinde Bir Analiz", *Ombudsman Akademik Dergi*, 8, 2018, ss.30-36.

KÜÇÜKÖZYİĞİT, Galip H.,*Bağımsız Bir Kamusal Denetim Organı: Ombudsman*,http://www.turkhukuksitesi.com/makale_100.htm, Erişim Tarihi(22.04. 2019).

LE GRAND, J.,*PayingfororProvidingWelfare, Thecost of Welfare*, (Ed. NicholasDeakin-Robert Page),Aldershot: Avebury,1993, s.87.

MIHÇIOĞLU, *Cemal, Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri*, Ankara Üniversitesinin Kuruluşunun 40.Yılına Armağan, Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu Yayını, 1987, s.169.

NASHOLD, Frieder, *New Frontier in PublicSector Management: TrendsandIssues in StateandLocalGovernment in Europe*, (Translatedby Andrew Watt): Berlin, Walter de Gruyter, 1996, s.136.

ODYAKMAZ, Zehra,*Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması*, Edt: YükselKoçak, Atıl Cem Çiçek, *Kamu Yönetimi, Yönetim- Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma*, Ankara: Sfs Grup Yayınevi, 2011, ss.97-110.

OECD, *BetterRegulationIn Europe*: *Italy 2012*, Revised Edition, June 2013, OECD Puplishing,2013, s.112.

OECD/SIGMA,*Türkiye Kamu Yönetimi İlkeleri Raporu*, KDK 2015 Yıllık Raporu, s.86.

ÖZBUDUN, Ergun,"Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz", Ed. Niyazi ÖKTEM, Nermin KATMER, *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, İstanbul: Doğuş Üniversitesi yayınları, 2011, s.37.

ÖZDEN, Kemal, *Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi*, Edt: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa LütfüŞen, *Kamu Yönetimi Yazıları, Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2007, s. 400.

ÖZDEN, Kemal ve Ertuğrul Gündoğan, "Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye'deki Uygulanabilirlik Tartışmaları", *Türkiye Günlüğü*, 62, 1997, ss.48-54.

ÖZEKİCİOĞLU, Seda,"Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği Ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi". *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 16(1),2018, ss.158-175.

PARLAK, Bekir ve Caner K.Doğan,*Kamu Yönetiminde Denetim: Karşılaştırılmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliği*, Ekin Yayınevi, 2015, s.114.

PİCKİ, Victor J.,*Ombudsman Sistemlerinin İslâmi Temelleri*, Çev: Taykan Ataman, Yeni Türkiye, Sayı: 14, 1997, s.800.

REMAC, Milan, *The Ombudsman: An AlternativetoJudiciary?*, Ed. DRAGOS Dacian C., NEAMTU Bogdana, *AlternativeDisputeResolution in EuropeanAdministrativeLaw*, London, Springer, 2014, s.569.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. Başbakanlık,Ankara:DPT Yayınları,2000, s.193.

SEZEN, Seriye,"Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme idaresi Dergisi*, 34(4), 2001, ss.71-96.

STADLMAYERKucsko G.,*The Legal Structures of Ombudsman-Institutions in Europe-Legal Comparative Analysis*, Ed. GabrieleKucsko STADLMAYER, *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis RegardingtheMultifacetedRealisation of An Idea*, Austria, Springer, 2008, ss.10-19.

ŞAHİN, Serkan M.,*Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Ankara: Astana Yayınları,2015, ss.31-63.

ŞENCAN, Hüdai,*Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu*, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, Ocak 2011, s. 39.

ŞENGÜL, Ramazan, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (14), Kocaeli,2007, s.133.

TAYŞİ, İsmet. (1997). "Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği". *Sayıştay Dergisi*, 25, ss.106-123;

THERY, J.F.,*Mediateur*, (Çev.Atay, Cevdet), *Bağımsız İdari Otoriteler*, AlkımYayınları,40(6), 1998, ss.43-44.

TEMİZEL, Zekeriya, *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı*, Ankara, 1997, s.41.

TEPAV, (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı),"Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri",*Yolsuzlukla Mücadele Konferansı* 07-08 Temmuz 2005, Ankara, ss.119, 138, 143, 352-355.

TORTOP, Nuri, Eyüp İsbir ve Burhan Aykaç, *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları, 1993, s.183.

TORTOP, Nuri,"Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 1998, ss.3-11.

TOTH, A.G.,*ThePrenciple of Subsidiarity in The Maastricht Treaty*, KluwerAcademicPublishers, Netherlands, 1992, s.107.

TUNA, G.A.,*İspanya Yönetim Sistemi*, KoraltayNidas (Ed)., *21. Yüzyılda Yönetim*, Türk İdari Araştırma Vakfı Yayınları, Yayın No:2, 2003, Ankara.

TUTAL, Erhan, *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*,Ankara: Adalet Yayınları, 2014, ss.128-130.

UNITED NATIONS(UN),*Republic of Italy Administration Country Profile*, UN-DESA-DPADM, 2006, s.9.

ÜNAL, Feyzullah veHüsamettinİnaç,"Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi",*Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18, 2007, s.46.

ÜNAL, Feyzullah,*Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Basılmamış Doktora Tezi, GaziÜniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,2008.

ÜNAL, Feyzullah, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Savaş Kitap ve Yayınevi, 2013. s.158.

VERSAN, Vakur,*Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, İstanbul: Der Yayınları, 1986, s.124.

W**ILSON**, D. ve GAME,C.,*LocalGovernment in the United Kingdom*, Fifth Edition, PalgraveMacmillan, 2011, s.57.

YAMAÇ, Müzehher,"İngiltere'de Yerel Yönetimler", *Namık Kemal Üniversitesi Institute of SocialSciences*, 4, 2014, s.4.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık DPT Yayınları,Ankara, 1996, s.119.

YILDIRIM, Arzu,"Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme". *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(2), 2014, ss.197-217.

YUCA, Nezahat,*AB Ülkelerinde Ombudsmanlık Kurumu*. Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi, Nisan, 2010, s.10.

5521 Kamu Denetçiliği Kanunu, https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5521.html, Erişim Tarihi(24.04.2019).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/1.5.6328.pdf, Erişim Tarihi(24.04.2019).

ÖZGEÇMİŞ

1992 yılında Yalvaç'ta doğan Ayşe DEMİRKILINÇ 1998-2006 yılları arasında ilköğrenimini Kaymakam Abdurrahman Bey İlköğretim Okulunda tamamlamış, ortaöğretimi ise 2006-2010 yılları arasında Şehit Latif Keçeci Anadolu Öğretmen Lisesi'nde tamamlamıştır.

Ortaöğretimi tamamlamasının ardından 2010 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünde eğitimine başlarken 2014 yılında ikinci üniversite eğitimi kapsamında Anadolu Üniversitesi Açık öğretim Fakültesi Adalet bölümünde eğitime başlamıştır. 2014 yılında Gazi Üniversitesi'nden 2016 yılında ise Anadolu Üniversitesi'nden mezun olduktan sonra yine 2015 yılında Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde Yüksek Lisans eğitimine başlamıştır ve halen bu üniversitede eğitimini sürdürmektedir.