

**NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİNİN BİR  
ARACI OLARAK KAMU DENETÇİLİĞİ  
(OMBUDSMANLIK) KURUMU, ÇİN, HİNDİSTAN VE  
TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARI**

**NİLÜFER CANAT SÜREKLİ**

**DOKTORA TEZİ**

**DANIŞMAN:  
Prof. Dr. ÖNDER KUTLU**

**KONYA, 2016**

## İÇİNDEKİLER

DOKTORA TEZİ KABUL FORMU.....	vi
BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	vii
ÖZET .....	viii
ABSTRACT .....	ix
KISALTMALAR .....	x
TABLOLAR.....	xii
ÖNSÖZ.....	xiii
GİRİŞ .....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	8
<b>KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİNİN BİR ARACI OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMU .....</b>	<b>8</b>
1.1. YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ.....	8
1.1.1. Kavramsal Çerçeve.....	8
1.2. KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ.....	10
1.2.1. Kavramsal Çerçeve.....	10
1.2.2. Hukuk Devleti ve Denetim.....	11
1.2.3. Denetim ve Benzeri Kavramlar.....	12
1.2.4. Kamu Yönetiminde Denetimin Amacı .....	14
1.3. KAMU YÖNETİMİNDE DENETİMİN UNSURLARI.....	15
1.4. KAMU YÖNETİMİNDE DENETİMİN İLKELERİ.....	16
1.4.1. Bağımsızlık İlkesi .....	16
1.4.2. Yasallık İlkesi .....	17
1.4.3. Nesnellik İlkesi .....	17
1.4.4. Dürüstlük İlkesi .....	18
1.5. KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ YÖNTEMLERİ.....	18
1.5.1. Siyasi Denetim.....	19
1.5.1.1. Soru.....	19
1.5.1.2. Genel Görüşme .....	20
1.5.1.3. Meclis Araştırması .....	21
1.5.1.4. Meclis Soruşturması.....	22
1.5.1.5. Gensoru .....	23
1.5.1.6. Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı.....	24
1.5.2. Yöneltilen Denetim.....	25
1.5.2.1. Kurum İçi Denetim .....	27
1.5.2.1.1. Hiyerarşik Denetim .....	27
1.5.2.1.2. Teftiş Kurullarının Denetimi.....	28
1.5.2.1.3. İç Denetim Birimlerinin Denetimi .....	29
1.5.2.2. Dış Denetim .....	30
1.5.2.2.1. İdari Vesayet Denetimi .....	30
1.5.2.2.2. Özel Denetim .....	32
1.5.2.2.2.1. Sayıştay .....	32
1.5.2.2.2.2. Devlet Denetleme Kurulu (DDK).....	35
1.5.3. Yargı Denetimi .....	36
1.5.3.1. Yargı Birliği Sistemi .....	37
1.5.3.2. İdari Yargı Sistemi .....	38
1.5.3.2.1. İdari Yargı Kuruluşları .....	40
1.5.3.2.1.1. İdare ve Vergi Mahkemeleri .....	40
1.5.3.2.1.2. Bölge İdare Mahkemeleri (BİM).....	41

1.5.3.2.1.3.	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi.....	41
1.5.3.2.1.4.	Danıştay .....	42
1.5.4.	Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi .....	44
1.5.5.	Etik Denetimi .....	45
1.5.6.	Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu.....	53
1.5.6.1.	Kavramsal Çerçeve .....	53
1.5.6.2.	Ombudsmanlık Kurumunu Doğuran Sebepler .....	56
1.5.6.2.1.	Daha Demokratik Devlet Vurgusu .....	56
1.5.6.2.2.	Hukuk Devleti Vurgusu .....	58
1.5.6.2.3.	Mevcut Denetim Yöntemlerinin Yetersizliği.....	58
1.5.6.2.4.	Devletin Faaliyet Alanının Genişlemesi.....	60
1.5.6.3.	Ombudsmanlık Kurumunun Tarihi Gelişimi.....	61
1.5.6.4.	Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri .....	66
1.5.6.4.1.	Dayanağını Anayasa veya Kanundan Alması .....	66
1.5.6.4.2.	Yasama Organı Tarafından Seçilmesi .....	66
1.5.6.4.3.	Bağımsız Olma Özelliği.....	67
1.5.6.4.4.	Tarafsız Olma Özelliği.....	68
1.5.6.4.5.	İdareyi Denetleme Özelliği .....	69
1.5.6.4.6.	Kararlarının Bağlayıcı Olmaması .....	69
1.5.6.4.7.	Ulaşılabilir Olması .....	70
1.5.6.4.8.	Ombudsmannın Denetimle İlgili Bilgi ve Belgelere Sınırsız Olarak Ulaşabilmesi.....	71
1.5.6.4.9.	Ombudsmannın Kamuoyu ve Medya ile İlişkisi.....	71
1.5.6.4.10.	Ombudsmannın Üstün Nitelikli Olması .....	72
1.5.6.5.	Ombudsmannın Görevleri.....	73
1.5.6.5.1.	Kişilerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması .....	74
1.5.6.5.2.	İyi Yönetim Anlayışını Yerleştirmek .....	74
1.5.6.5.3.	Yönetmelik İşlemlerde Hakkaniyetin Sağlanması.....	75
1.5.6.5.4.	Vatandaşların Kötü Yönetime Karşı Korunması .....	76
1.5.6.5.5.	Yönetmelik Yargının Yükünün Hafifletilmesi.....	77
1.5.6.6.	Ombudsmannın Yetkileri .....	78
1.5.6.7.	Ombudsmanlık Kurumunun İşleyiş Süreci .....	79
1.5.6.7.1.	Şikâyetin Alınması .....	79
1.5.6.7.2.	Şikâyetin Değerlendirilmesi .....	80
1.5.6.7.3.	Şikâyet Edilen Kurumun Bilgilendirilmesi .....	82
1.5.6.7.4.	Şikâyet Sahibinin Bilgilendirilmesi.....	83
1.5.6.7.5.	Rapor Hazırlama .....	83
1.5.6.7.6.	Kamuoyunu bilgilendirme.....	84
1.5.6.8.	Ombudsmanlık Kurumunun Başarılı Olmasının Koşulları .....	85
1.5.6.8.1.	Ombudsmannın Bağımsız Olması.....	85
1.5.6.8.2.	İdarenin İşlemlerini Denetlemesi .....	86
1.5.6.8.3.	Ombudsmannın Kararlarının Bağlayıcı Nitelikte Olması .....	86
<b>İKİNCİ BÖLÜM.....</b>		<b>88</b>
<b>ÇİN HALK CUMHURİYETİ VE HİNDİSTAN'DA OMBUDSMANLIK KURUMU .....</b>		<b>88</b>
2.1.	ÇİN HALK CUMHURİYETİ .....	88
2.1.1.	Genel Özellikler .....	90
2.1.1.1.	Tarihçe .....	91
2.1.1.1.1.	Uzak Tarih.....	91
2.1.1.1.2.	Yeni Demokrasi Devrimi .....	94
2.1.1.1.3.	Çin Halk Cumhuriyetinin Kuruluşu .....	94
2.1.1.2.	Yasal Yapı.....	96
2.1.1.2.1.	Ulusal Halk Kongresi .....	97
2.1.1.3.	Yönetim Sistemi.....	98
2.1.1.3.1.	Cumhurbaşkanı.....	100
2.1.1.3.2.	Devlet Konseyi.....	100
2.1.1.3.3.	Yerel Halk Kongreleri .....	101
2.1.1.3.4.	Yerel Halk Komiteleri.....	101
2.1.1.3.5.	İdari Birimler .....	101

2.1.1.3.5.1. Merkeze Bağlı Şehirler .....	101
2.1.1.3.5.1.1. Beijing (Pekin):.....	101
2.1.1.3.5.1.2. Shanghai (Şangay):.....	101
2.1.1.3.5.1.3. Tianjin: .....	102
2.1.1.3.5.1.4. Chongqing: .....	102
2.1.1.3.5.2. Eyaletler .....	102
2.1.1.3.5.3. Özerk Bölgeler.....	103
2.1.1.3.5.4. Özel İdari Bölgeler .....	104
2.1.1.4. Yargı Sistemi .....	105
2.1.1.5. 1980 Sonrası Yönetim Yapısındaki Değişiklikler .....	105
2.1.1.6. Ekonomik Yapı .....	107
2.1.2. Çin'de Ombudsmanlık Kurumu.....	112
2.1.2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi .....	113
2.1.2.1.1. Hanedanlık Dönemi .....	113
2.1.2.1.2. Control Yuan Dönemi.....	115
2.1.2.1.2.1. Control Yuan'ın Yetkileri .....	117
2.1.2.1.2.1.1. İzin Verme (Muvafakat) .....	117
2.1.2.1.2.1.2. Soruşturma .....	117
2.1.2.1.2.1.3. Sansür Yetkisi.....	118
2.1.2.1.2.1.4. Mali Denetim Yetkisi .....	118
2.1.2.1.2.1.5. Düzeltme Yetkisi .....	119
2.1.2.2. Denetim Bakanlığı (Ministry of Supervision).....	119
2.1.2.2.1. Yasal Dayanağı ve Statüsü .....	119
2.1.2.2.2. Teşkilat Yapısı.....	120
2.1.2.2.3. Denetimin Kapsamı.....	121
2.1.2.2.4. Denetim Bakanlığı'nın Görevleri.....	121
2.1.2.2.5. Denetim Bakanlığı'nın Yetkileri .....	122
2.1.2.2.6. Denetim Bakanlığı'nın Soruşturma Süreci .....	123
2.1.2.2.7. Denetim Organlarına Başvuru ve Değerlendirilmesi .....	123
2.1.2.3. Denetimle İlgili Diğer Kurumlar .....	125
2.1.2.4. Hong Kong Özel Yönetimi: Ombudsmanlık Ofisi .....	125
2.1.2.4.1. Yasal Dayanağı ve Statüsü .....	126
2.1.2.4.2. Teşkilatı.....	126
2.1.2.4.3. Denetimin Kapsamı.....	126
2.1.2.4.4. Soruşturma Süreci .....	126
2.1.2.5. Makao Özel Yönetimi: Yolsuzluğa Karşı Komisyon.....	127
2.1.2.5.1. Yasal Statüsü .....	127
2.1.2.5.2. Teşkilatı.....	128
2.1.2.5.3. Denetim Süreci .....	128
2.2. HİNDİSTAN .....	129
2.2.1. Genel Özellikler .....	130
2.2.1.1. Tarihçe .....	131
2.2.1.1.1. Eskiçağ .....	132
2.2.1.1.2. Ortaçağ .....	133
2.2.1.1.3. Ulusal Birlik Dönemi .....	134
2.2.1.1.4. İngiliz Sömürgesi Dönemi.....	134
2.2.1.1.5. Hindistan Cumhuriyeti'nin Kuruluşu .....	134
2.2.1.2. Yasal Yapı.....	135
2.2.1.2.1. Halk Meclisi (Lok Sabha).....	136
2.2.1.2.2. Ulusal Konsey (Rajya Sabha).....	137
2.2.1.3. Yönetim Sistemi.....	138
2.2.1.3.1. Cumhurbaşkanı.....	138
2.2.1.3.2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu.....	139
2.2.1.3.3. İdari Birimler .....	140
2.2.1.3.3.1. Taşra Yönetimi.....	140
2.2.1.3.3.2. Yerel Yönetimler .....	140
2.2.1.3.3.2.1. Kırsal Yerel Yönetim Birimleri .....	140
2.2.1.3.3.2.2. Kent Yerel Yönetim Birimleri.....	141
2.2.1.4. Yargı Sistemi .....	142

2.2.1.5.	Ekonomik Yapı .....	143
2.2.2.	<i>Hindistan'da Ombudsmanlık Kurumu</i> .....	145
2.2.2.1.	Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi .....	146
2.2.2.1.1.	<b>Lok Sevak Sangh Kuruluşu</b> .....	146
2.2.2.1.2.	<b>Merkezi Gözetim Kurulu (Central Vigilance Commission)</b> .....	146
2.2.2.1.3.	<b>Birinci Yönetmelik Reformlar Komisyonu</b> .....	147
2.2.2.1.4.	<b>Anayasanın Uygulanmasını İzlemek için Ulusal Komisyon</b> .....	149
2.2.2.1.5.	<b>İkinci Yönetmelik Reformlar Komisyonu (Yolsuzluk ve Lokpal ile İlgili)</b> .....	149
2.2.2.1.6.	<b>Anna Hazare'nin Mücadelesi</b> .....	150
2.2.2.2.	Günümüzde Ombudsmanlık .....	151
2.2.2.3.	Eyalet Ombudsmanlık Kurumu (Lokayukta) .....	151
2.2.2.3.1.	<b>Lokayukta'nın Yasal Statüsü</b> .....	152
2.2.2.3.2.	<b>Lokayukta'ya Başvuru Yapılması ve Değerlendirilmesi</b> .....	152
2.2.2.3.3.	<b>Lokayukta'nın Denetim Alanı</b> .....	153
2.2.2.3.4.	<b>Lokayukta'nın Yetkileri</b> .....	153
2.2.2.3.5.	<b>Lokayukta'nın Yıllık Rapor Hazırlaması</b> .....	154
2.3.	ASYA OMBUDSMANLIK BİRLİĞİ (ASIAN OMBUDSMAN ASSOCIATION – AOA) .....	154
2.3.1.	<i>Birliğin Teşkilatı</i> .....	155
2.3.1.1.	Genel Kurul .....	155
2.3.1.2.	Yürütme Kurulu .....	155
2.3.1.3.	Sekreterlik .....	156
2.3.2.	<i>Birliğin Gelir Kaynakları</i> .....	156
2.3.3.	<i>Birliğin Amaçları</i> .....	156
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b> .....		<b>159</b>
<b>TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU</b> .....		<b>159</b>
3.1.	TARİHTE OMBUDSMANLIK GÖREVİNİ YÜRÜTEN BENZER KURUMLAR .....	159
3.1.1.	<i>Cumhuriyet Öncesi Dönemdeki Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar</i> .....	160
3.1.1.1.	Şeyhülislamlık Kurumu .....	160
3.1.1.2.	Kazaskerlik Kurumu .....	163
3.1.1.3.	Divan-ı Hümayun Teşkilatı .....	165
3.1.1.4.	Ahilik Teşkilatı .....	167
3.1.2.	<i>Cumhuriyet Dönemindeki Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar</i> .....	169
3.1.2.1.	Devlet Denetleme Kurulu .....	170
3.1.2.2.	TBMM Dilekçe Komisyonu .....	172
3.1.2.3.	TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu .....	177
3.1.2.4.	Tüketici Hakem Heyeti .....	181
3.1.2.5.	Kamu Görevlileri Etik Kurulu .....	184
3.1.2.6.	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu .....	189
3.1.2.7.	Ekonomik ve Sosyal Konsey .....	195
3.2.	KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU SÜRECİ .....	200
3.2.1.	<i>5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na Kadar Yapılan Çalışmalar</i> .....	200
3.2.1.1.	Gerekçeli Anayasa Önerisi .....	201
3.2.1.2.	KAYA Genel Raporu .....	202
3.2.1.3.	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)' nin Çalışmaları .....	203
3.2.1.4.	Kalkınma Planları ve Kamu Denetçiliği Kurumu .....	205
3.2.1.5.	Bayburt Valiliği'nin Çalışması .....	207
3.2.1.6.	Avrupa Birliği Düzenli İlerleme Raporları .....	209
3.2.1.7.	Hükümet Tasarıları .....	216
3.2.1.7.1.	<b>57. Hükümetin Hazırladığı Kanun Tasarısı</b> .....	216
3.2.1.7.2.	<b>59. Hükümetin Hazırladığı Kanun Tasarıları</b> .....	218
3.2.2.	<i>5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve İptal Edilmesi</i> .....	220
3.2.2.1.	5548 Sayılı Kanunun Genel Gerekçesi .....	222
3.2.2.2.	5548 Sayılı Kanunun Amacı ve Kurumun Statüsü .....	223
3.2.2.3.	Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev Alanı .....	223
3.2.2.4.	Kamu Denetçiliği Kurulu, Baş Denetçi ve Denetçiler .....	224
3.2.2.5.	Kamu Denetçisinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı .....	226

3.2.2.6.	Kamu Denetçiliği Kurumu' na Başvuru ve Yapılacak İşlemler .....	227
3.2.2.7.	Kamu Denetçiliği Kurumu' nun Rapor Hazırlaması .....	228
3.3.	1982 ANAYASASI' NDA YAPILAN DEĞİŞİKLİK.....	228
3.3.1.	<i>Kamu Denetçisine Başvurma Hakkının Düzenlenmesi</i> .....	229
3.3.2.	<i>Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkının Düzenlenmesi</i> .....	230
3.4.	60. HÜKÜMET TARAFINDAN HAZIRLANAN KANUN TASARISI .....	233
3.5.	6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU.....	234
3.5.1.	<i>Kanunun Genel Gerekçesi</i> .....	235
3.5.2.	<i>TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu</i> .....	238
3.5.3.	<i>TBMM Anayasa Komisyonu Raporu</i> .....	241
3.5.4.	<i>TBMM Genel Kurul' unda Kanun Tasarısının Görüşülmesi Süreci</i> .....	243
3.5.5.	<i>Kamu Denetçiliği Kurumunun Amacı</i> .....	245
3.5.6.	<i>Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı ve Statüsü</i> .....	245
3.5.7.	<i>İyi Yönetim İlkeleri</i> .....	246
3.5.8.	<i>Başdenetçi ve Denetçiler</i> .....	247
3.5.8.1.	Görevleri .....	247
3.5.8.2.	Nitelikleri, Adaylık ve Seçim Usulü .....	250
3.5.8.3.	Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreleri, Görevden Alınmaları ve Görevlerinin Sona Ermesi ..	252
3.5.8.4.	Başdenetçi ve Denetçilerin Çalışma Esasları .....	253
3.5.9.	<i>Bağımsızlık ve Tarafsızlık</i> .....	254
3.5.10.	<i>Genel Sekreterlik</i> .....	255
3.5.11.	<i>Kamu Denetçiliği Kurumuna Başvuru ve Yapılacak İşlemler</i> .....	256
3.5.11.1.	Şikâyet Başvurusunun Kapsamı ve Usulü.....	256
3.5.11.2.	Şikâyet Başvurusunun Süresi ve Kaydedilmesi .....	262
3.5.11.3.	Şikâyet Başvurusunun Gizliliği.....	262
3.5.11.4.	Şikâyet Başvurusuna İlişkin Ön İnceleme Yapılması .....	263
3.5.11.5.	Şikâyet Başvurusunun İnceleme ve Araştırma Aşaması .....	264
3.5.11.6.	Şikâyet Başvurusu İle İlgili Kurumun Vereceği Kararlar .....	265
3.5.12.	<i>Kamu Denetçiliği Kurumu' nun Rapor Hazırlaması</i> .....	266
3.6.	KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU' NUN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE SAĞLAYACAĞI KATKILAR .....	267
3.6.1.	<i>AB 'ye Üyelik Süreci</i> .....	267
3.6.2.	<i>Şeffaf ve Katılımcı Yönetim Anlayışının Yerleştirilmesi</i> .....	270
3.6.3.	<i>Kamu Yönetiminde İyi Yönetim İlkelerinin Benimsenmesi</i> .....	271
3.6.4.	<i>İdare ile Halkın Daha İyi ve Yapıcı İlişki İçinde Olması</i> .....	272
3.6.5.	<i>İdari Yargının Yükünün Azaltılması</i> .....	273
3.6.6.	<i>Vatandaşların Hak ve Özgürlüklerinin Teminat Altına Alınması</i> .....	277
3.6.7.	<i>TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu' na Yapılan Başvuruların Azalması</i> .....	278
	<b>SONUÇ</b> .....	<b>284</b>
	<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>301</b>
	<b>EKLER</b> .....	<b>318</b>

## DOKTORA TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Nilüfer CANAT SÜREKLİ
	Numarası	158104013002
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı / Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı
	Programı	Doktora
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Önder KUTLU
	Tezin Adı	Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye'deki Uygulamaları

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan '**Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye'deki Uygulamaları**' başlıklı bu çalışma 28/04/2016 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	Prof. Dr.	Önder KUTLU	
2	Prof. Dr.	Şaban TANIYICI	
3	Doç. Dr.	İsmail SEVİNÇ	
4	Yrd. Doç. Dr.	Yusuf SAYIN	
5	Yrd. Doç. Dr.	Erhan ÖRSELLİ	

## BİLİMSEL ETİK SAYFASI

<b>Öğrencinin</b>	Adı Soyadı	Nilüfer CANAT SÜREKLİ		
	Numarası	158104013002		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı / Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans		
		Doktora	*	
Tezin Adı	Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye'deki Uygulamaları			

Bu tezin hazırlanmasında 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.

**Nilüfer CANAT SÜREKLİ**



## ÖZET

**CANAT SÜREKLİ, Nilüfer. Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye’deki Uygulamaları, Doktora Tezi, Konya, 2016.**

Demokrasi ile yönetilen hukuk devletinde halkın yönetime katılması ve yönetimi denetlemesi modern kamu yönetimi anlayışının vazgeçilmez bir kuralıdır. Halk belli dönemlerde yapılan seçimlerde oy kullanarak iktidara getirdiği siyasetçileri ve onların şekillendirdiği kamu yönetimi sistemini denetlemek amacıyla çeşitli yöntemler kullanılmaktadır.

Kamu yönetiminin denetlenmesinin günümüzün çağdaş ülkelerinde kullanılan en etkin yöntemi ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumudur. Ombudsman, devlet ile birey arasındaki aracılık görevini, hem vatandaşlar hem de idarece kabul edilebilecek ortak bir çözüm bulabilmek için kullanır ve ortaya çıkabilecek ihtilafların çözümünde tarafsız bir rol oynar.

Ombudsmanlık kurumunun kökenlerini Çin’deki Han Hanedanlığı sırasında varolan “Control Yuan Kurumu”na, Roma İmparatorluğu’ndaki Halk Tribünleri’ne ve 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki “Censors Kurumu”na kadar götürmek mümkündür. Ombudsmanlık kurumuna ilişkin yerli ve yabancı kaynaklarda kurumun geçmişi İsveç’te 18. yüzyılda oluşturulan Högste Ombudsmannen (Yüksek Vekil) kurumuna dayandırılmaktadır.

Son yirmi yılda dünya ekonomisinde önemli aktörler olarak yer almaya başlayan Çin Halk Cumhuriyeti ve Hindistan ekonomik gelişme yanında temel hak ve özgürlüklerin kullanımındaki iyileştirme çalışmaları ile de dikkat çekmektedir. Bu kapsamda Çin’de ulusal ve yerel düzeyde ombudsmanlık kurumunun oluşturulma çalışmaları devam etmektedir. Hindistan’da eyalet yönetimlerinde ombudsmanlık sistemi yaygınlaşmaya başlamış olup ulusal düzeyde ise çalışmalar devam etmektedir.

Türkiye’de ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun çıkarılmasıyla 1980li yılların sonundan beri devam eden kamu yönetimi reform çalışmalarında kayda değer bir adım atılmıştır.

Bu çalışmada eleştirel literatür taraması yönteminden ve betimleyici araştırma yönteminden yararlanılmıştır. İlk olarak kamu yönetiminin denetlenmesinde geleneksel yöntemler olan siyasi denetim, yönetsel denetim, yargı denetimi yanında yeni ve etkin denetim yöntemleri olan etik denetimi, kamu oyu denetimi ve ombudsman denetimi ele alınmıştır. Daha sonra ombudsmanlık kurumunun Çin ve Hindistan’daki oluşumuna yer verilmiştir. Son olarak ombudsmanlık kurumunun Türkiye’deki yasalaşma sürecine kadar olan gelişmeler ve yasanın getirdiği düzenlemeler anlatılmıştır.

*Anahtar Kelimeler:* Denetim, Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu, Çin Halk Cumhuriyeti, Hindistan, Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu.

## ABSTRACT

**CANAT SÜREKLİ, Nilüfer. As An Instrument of Government Auditing, The Ombudsman Institution, The Practices of China, India and Turkey, Ph. D. Dissertation, Konya, 2016.**

Public participation and supervision is an indispensable rule of modern public administration theory in a democratic and law state. Public inspects the politicians of which they elect in the poll and the public administration by the use of different instruments.

The most efficient way of government auditing of modern public administrations is ombudsman institution. Ombudsman uses his/her negotiative authority between public and government to establish an acceptable solution for both government and public. Ombudsman plays an objective role to solve the conflicts between them.

It is possible to find the roots of ombudsman institution in Chinese Khan Dynasty as ‘Control Yuan’, Roman Public Tribunates and American colonial ‘Censors’ lived in 17<sup>th</sup> century. In domestic and foreign literature, the first establishment of ombudsman institution is referred to Högste Ombudsmannen (High Representative) Institution of Sweden in 18<sup>th</sup> century.

China and India stands out with the improvements in use of fundamental rights and freedoms as well as their economic jump in world economy for two decades. In this concept legal studies of establishing an ombudsman institution in national and local administration in China still continues. In India the number of ombudsman instutions increases in several states and the legal regulations about national ombudsman institution is in process.

In Turkey, by the Law on the Ombudsman (Law Number: 6328) there has been a significant step on the public administration reforms since the late 1980s.

In this study, critical literature search and descriptonal comparison methods are used. Firstly, there is the supervision instruments of public administration both the traditional ones as political, administrative, judicial supervision and the modern ones as ethical, public opinion, ombudsman supervision. Secondly, the establishment of ombudsman institution in China and India is handled. At last, the theoretical and legal process of ombudsman institution and the practices of Turkey is explained.

*Key words:* Supervision, Ombudsman Institution, The Public Republic of China, India, Ombudsman Institution in Turkey.

### KISALTMALAR

<b>ABDİB</b>	: Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı
<b>ADB</b>	: Asian Development Bank (Asya Kalkınma Bankası)
<b>AERC</b>	: African Economic Research Consortium (Afrika Ekonomik Araştırma Konsorsiyumu)
<b>AFDB</b>	: African Development Bank Group (Afrika Kalkınma Bankası)
<b>AİD</b>	: Amme İdaresi Dergisi
<b>AİHM</b>	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
<b>AOA</b>	: Asian Ombudsman Association (Asya Ombudsmanlık Birliği)
<b>ASEAN</b>	: Association of Southeast Asian Nations (Güneydoğu Asya Uluslar Birliği)
<b>AÜBYYO</b>	: Ankara Üniversitesi Basın Yayın Yüksek Okulu
<b>AYİM</b>	: Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
<b>BEDK</b>	: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
<b>BİM</b>	: Bölge İdare Mahkemesi
<b>BİMER</b>	: Başbakanlık İletişim Merkezi
<b>ÇHC</b>	: Çin Halk Cumhuriyeti
<b>ÇKP</b>	: Çin Komünist Partisi
<b>DESA</b>	: Department of Economic and Social Affairs (Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Departmanı)
<b>DPADM</b>	: Division for Public Administration and Development Management (Kamu Yönetimi ve Kalkınma Yönetimi Bölümü)
<b>GIGA</b>	: German Institute of Global and Area Studies (Alman Küresel ve Alan Araştırmaları Enstitüsü)
<b>IIAS</b>	: International Institute of Administrative Sciences
<b>IOI</b>	: International Ombudsman Institute (Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü)
<b>IT</b>	: Information Technology (Bilgi-İletişim Teknolojisi)
<b>İTKİB</b>	: İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri
<b>İÜSBFD</b>	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi

<b>İYUK</b>	<b>: İdari Yargılama Usulü Kanunu</b>
<b>JHSS</b>	<b>: Journal of Humanities and Social Sciences</b>
<b>KAYA</b>	<b>: Kamu Yönetimi Araştırması</b>
<b>KİT</b>	<b>: Kamu İktisadi Teşebbüsü</b>
<b>KTO</b>	<b>: Konya Ticaret Odası</b>
<b>OECD</b>	<b>: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)</b>
<b>PAR</b>	<b>: Public Administration Review</b>
<b>SBE</b>	<b>: Sosyal Bilimler Enstitüsü</b>
<b>SBF</b>	<b>: Siyasal Bilgiler Fakültesi</b>
<b>SDE</b>	<b>: Stratejik Düşünce Enstitüsü</b>
<b>TBB</b>	<b>: Türkiye Barolar Birliği</b>
<b>TİAV</b>	<b>: Türk İdari Araştırmalar Vakfı</b>
<b>TİD</b>	<b>: Türk İdare Dergisi</b>
<b>TODAİE</b>	<b>: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü</b>
<b>TTK</b>	<b>: Türk Tarih Kurumu</b>
<b>UK</b>	<b>: United Kingdom (Birleşik Krallık)</b>
<b>UNU</b>	<b>: United Nations University</b>
<b>WIDER</b>	<b>: World Institute for Development Economics Research (Dünya Kalkınma ve Ekonomik Araştırma Enstitüsü)</b>

## TABLOLAR

<b>Tablo 1.1.:</b> Kuruluş Tarihlerine Göre Dünyadaki Ombudsmanlık Kurumları.....	65
<b>Tablo 2.1.:</b> 2010 Yılı İtibariyle Asya Ombudsmanlık Birliği'ne Üye Ülke ve Yönetimlerdeki Ombudsmanlık Kurumlarına Başvuru Sayısı.....	158
<b>Tablo 3.1.:</b> TBMM Dilekçe Komisyonu'na Meclis'in 24. Dönemi Başvuruları....	176
<b>Tablo 3.2.:</b> TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na Meclis'in 24. Dönem 3. Yasama Yılı Başvuruları.....	180
<b>Tablo 3.3.:</b> Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na 2014 Yılında Yapılan Başvurular...	188
<b>Tablo 3.4.:</b> Ekonomik ve Sosyal Konsey Toplantı Gündemleri.....	199
<b>Tablo 3.5.:</b> 23 Eylül 2012 - 10 Nisan 2015 Tarihleri Arası Bireysel Başvuru İstatistikleri.....	232
<b>Tablo 3.6.:</b> Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruların Yöntemi.....	259
<b>Tablo 3.7.:</b> Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruların Konusu.....	260
<b>Tablo 3.8.:</b> Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruların İlgili Olduğu İdareler.....	261
<b>Tablo 3.9.:</b> Danıştay' da Açılan ve Sonuçlanan Dosya Sayıları Bakımından Son 10 Yıl.....	275
<b>Tablo 3.10.:</b> Danıştay'da 2014 Yılında Sonuçlanan ve 2015 Yılına Devreden Dosya Sayıları.....	276
<b>Tablo 3.11.:</b> Kamu Denetçiliği Kurumu Açısından Ülke Karşılaştırması.....	281

## ÖNSÖZ

Kamu yönetiminin denetlenmesi, hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli bir işlev görmektedir. 20. yüzyılda, özellikle de II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, dünyada meydana gelen değişme ve gelişmeler sonucunda artan devlet hizmetleri, kamu hizmeti anlayışındaki değişiklikler, birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artış bürokrasinin artması ve idari işlemlerin karmaşıklaşması karşısında kamu yönetiminin etkin bir şekilde modern yöntemlerle denetlenmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Kamu yönetiminde denetimin başarılı bir şekilde yapılabilmesi için öncelikle tarafsız ve özerk bir yapı tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. Denetim organları denetim sonuçlarını açıklarken herhangi bir mesleki kaygı taşımamalıdır. Diğer yandan kamu hizmet standartları denetim standartlarını da içerecek şekilde daha önceden açık bir şekilde belirlenmiş ve kamuoyuna açıklanmış olmalıdır. Kamu yönetiminin halk adına yapıldığı ve denetimin de halk adına yapılacağı öngörüsü ışığında denetim sonucu hazırlanan raporların kamuoyuyla paylaşılması gereklidir. Denetimin hem usulü hem de sonuçlarının idareyi geliştirmeye etkisi bakımından toplumda güven oluşturması elzemdir. Denetim sonunda idareye uygulanan 'yaptırım', idare ve kamu görevlileri üzerinde caydırıcı bir etki oluşturmalıdır.

Bu çalışmada, kamu yönetiminin denetlenmesinin en etkin yöntemlerinden biri olan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu teorik olarak anlatıldıktan sonra Çin, Hindistan ve Türkiye'deki uygulamalarına yer verilecektir.

Çalışmayı hazırlamada her aşamada bana tavsiye ve fikirleriyle destek olan danışmanım Prof. Dr. Önder KUTLU'ya, tez izleme komitesinde yer alan Yrd. Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ ve Yrd. Doç. Dr. M. Cüneyt ÖZŞAHİN'e, çalışmamın son şeklini almasında önerileriyle katkıda bulunan Prof. Dr. Şaban TANIYICI, Doç. Dr. İsmail SEVİNÇ, Yrd. Doç. Dr. Yusuf SAYIN ve Yrd. Doç. Dr. Sefa USTA'ya teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca değerli varlıklarım; oğlum Efe Selim SÜREKLİ, kızım İnci SÜREKLİ ve eşim Ali Murat SÜREKLİ'ye, sevgili annem, babama ve ağabeyime manevi destekleri için minnettarım.

## GİRİŞ

Toplumda huzurun ve demokratik hukuk düzeninin inşa edilmesi, devlet gücünün sınırlandırılması ve denetlenmesi için çeşitli yollara başvurulmuştur. Bu yolların başında, kamu kurumlarının farklı şekillerde denetlenmesi gelmektedir. Kamu kurumlarının faaliyetleri yargısal, yönetsel ve siyasal yollarla denetlenerek bu kurumların insan haklarını engelleyici özellikleri ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu açıdan denetim son derece önemlidir ve modern kamu yönetimi anlayışının vazgeçilmez özellikleri arasındadır.

Kamu yönetiminin bu yöntemlerle denetlenmesi, hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli işlev görmekle birlikte; 20. yüzyılda, özellikle de II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, dünyada meydana gelen değişme ve gelişmeler sonucunda artan devlet hizmetlerine, kamu hizmeti anlayışındaki değişikliklere, birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artışa, bürokrasinin artmasına ve idari işlemlerin karmaşıklaşmasına karşı yetersiz kalmıştır.

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi ve eğitim düzeyinin yükselmesiyle vatandaşlar devletten daha etkin ve daha verimli çalışmasını ve yaptığı işlemlerle ilgili hesap vermesini istemektedirler. Devletler de bu talepleri karşılamak için bireyin devlet karşısında korunması ve sahip olduğu hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasına yönelik olarak çeşitli anayasal ve yasal düzenlemelerde bulunmakta, kamu bürokrasilerini devamlı surette yenilemekte, değiştirmekte ve çağın yönetim anlayışına uygun yeni yapılar oluşturmaya gayret etmektedirler. Bu kapsamda klasik bürokratik örgütlenme modelinden esnek, katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı, yönetimi esas alan, sunulan kamu hizmetinde kaliteyi arayan yeni bir kamu yönetimi modeline doğru bir gidiş gözlemlenmektedir.

Bu durum, demokratik ülkeleri, yurttaşları yönetenlere karşı koruyabilmek amacıyla doğrudan, esnek, hızlı ve maliyetsiz bir kuruma sahip olmaya yöneltmiştir. Bu aşamada 18. yüzyılın başından beri özgün bir kurum olarak İsveç'te uygulanan ombudsmanlık kurumu, hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülmeye başlanmış, Avrupa Birliği de dâhil olmak üzere dünyanın birçok ülkesinde, kendi yapılarına adapte edilerek, uygulamaya koyulmuştur.

Ombudsmanlık kurumu, yurttaşları güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalara karşı bir güvence oluşturmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun eğitici, önleyici, düzeltici, yönetimin saydamlığını sağlama ve idari yargıya katkı sağlama işlevleri vardır. Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetiminin siyasi iradeden bağımsız bir organ tarafından objektif olarak denetlenmesi yanında, kişilerin idarenin işlemlerine karşı güvence altına alınmasını sağlaması bakımından önemlidir.

Ombudsman, vatandaşların bilgiye erişim haklarının sağlanması, kamuya personel alımlarında daha şeffaf davranılması, hukukun üstünlüğüne saygının garanti altına alınması gibi ilkelerle devlet faaliyetlerinde hukuku üstün kılmak için çalışarak demokratik hukuk devletinin ülkede tesis edilmesine katkı sağlamaktadır.

Parlamentoların kamu gücünü kullanan hükümet kuruluşlarını çeşitli yollarla denetleme, gözetleme fonksiyonu vardır. Ombudsmanlık kurumu tarafından parlamentoya sunulan raporlar sayesinde parlamento hükümet üzerindeki gözetleme ve denetleme görevini yerine getirmektedir.

Ayrıca, demokratik yönetimlerde halkın yönetime eksik katılımı ve idareyle vatandaş arasındaki ilişkileri tesis edecek mekanizmaların yetersiz kalması nedeniyle, kişilerin hak ve özgürlüklerini kamu erkini kullananlara karşı korumak da ombudsmanın en temel görevidir. Ombudsmanlık kurumu temel hak ve özgürlükleri inceleyerek eksik gördüğü düzenlemelere yönelik olarak çalışmalar yapar; hükümete tavsiyelerde bulunur.

Ombudsman, devlet ile birey arasındaki aracılık görevini, hem vatandaşlar hem de idarece kabul edilebilecek ortak bir çözüm bulabilmek için kullanır ve ortaya çıkabilecek ihtilafların çözümünde objektif rol oynar. Bağımsız, tarafsız, güven duyulan, kamu yönetiminin sahip olduğu tüm belge ve bilgilere ulaşım bunları inceleyebilen, parlamento ve kamuoyu desteğine sahip olan ombudsman, çalışmalarıyla temel hak ve özgürlüklerin korunmasında etkili olacaktır.



Ombudsman, idare tarafından yapılan işlemleri inceler, yapılan yanlışları ve haksızlıkların nedenlerini, yapacağı araştırmalarla ortaya koyar. Denetim, inceleme ve araştırma faaliyetleri sonucu elde ettiği bulgulara göre kamu yönetimine önerilerde bulunur. Böylelikle, ombudsman, idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkararak, kamu yönetiminin genelini ilgilendiren çeşitli problemlere dikkat çekerek idari reformların yapılması için öneri içeren raporlar hazırlayabilecek ve vatandaşların dolaylı yollardan da olsa kamu yönetimindeki reform hareketlerine katılabilmelerinin yolunu açacaktır.

Ombudsman, insan haklarının korunması, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin sahip olması gereken rolü hakkında halkı, politikacıları ve kamu görevlilerini eğitir. Ombudsmanın yıllık ve diğer raporlarında kamu görevlilerinin halka davranışlarını iyileştirmek, insan haklarına saygıyı artırmak ve vatandaş odaklı bir yönetim kültürü kazandırmak için kamu görevlilerinin eğitimine önem verir ve bu konuda kamuoyu araçları vasıtasıyla toplumda bilincin oluşmasına yardımcı olur.

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı, tıkanığı noktalarda bireyle devlet arasında her iki taraf için de kabul edilebilir çözümler araştırır. Bürokrasinin yavaş işlediği, yargı yoluyla hak aramanın yıllar aldığı, idari yollardan hak aranmak istendiğinde idarenin tarafsız davranmadığı, siyasal denetimin yeterli olmadığı yönetimlerde ombudsman, birey ile devlet arasında yeni iletişim araçları tesis ederek vatandaşla idare arasında gereksiz sürtüşmeleri engelleyecek ve karşılıklı iyi niyet duygularının gelişmesine katkıda bulunacaktır.

Ombudsman, vatandaşların kamu yönetimiyle ilgili sorunlarını devlete kolay bir şekilde iletebilmeleri açısından yeni bir olanak sunmak suretiyle katılımcı demokrasinin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır. Ombudsman sayesinde vatandaşlar idarenin denetlenmesine katılarak idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin azalmasına katkıda bulunmakta, idarenin hangi noktalarında aksaklıklar bulunduğunu göstererek yapılacak reformlara ilişkin tavsiyelerde bulunmak suretiyle idareye yardımcı olmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, vatandaşla idare arasında idarenin iş ve eylemlerinden dolayı çıkan sorunların, idari yargı yoluna gitmeksizin ortadan kalkmasını sağlar. Ombudsman, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden önce idareyi hukuka aykırı eylem ve işlemi geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek idari yargının iş yükünün azalmasını sağlayacaktır.

Bu çalışmada, kamu yönetiminin denetlenmesinin bir aracı olarak kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu ile kamu denetçiliği kurumuna ilişkin Çin, Hindistan ve Türkiye'deki uygulamalar ele alınmıştır.

Çin Halk Cumhuriyeti 2015 yılı verilerine göre 1,4 milyarlık nüfusu ve 9.561.000 km<sup>2</sup> lik yüzölçümü ile dünyada önemli bir yere sahiptir. Çin' in kayıt altındaki tarihi M.Ö. 2500' e kadar uzanır. Çin Halk Cumhuriyeti'nin kuruluşu 1 Ekim 1949'da Merkezi Halk Hükümeti Başkanı Mao Tse-Tung tarafından resmen ilan edilmiştir. Mao Tse-Tung bu cumhuriyetin ilk başkanı olmuştur.

Çin'in 1978 yılından sonra benimsemeye başladığı 'sosyalist piyasa ekonomisi', 'devlet kapitalizmi' veya 'sosyalist kapitalizm' gibi adlar alan sistem komünist rejimin bir parçası olup, serbest piyasa ekonomisine atıfta bulunan reformist bir modeldir. Çin'in benimsediği bu ekonomi modeli devlet kontrolünün ağırlıkta olduğu ve kapitalist sistemin bir parçası olarak görülen liberal sisteme uyum sağlayan karma bir sistemdir. Özel sermayeyi geliştirmeye yönelik çalışmalarla birlikte, Çin ekonomisinde devletin ağırlığı hâlâ önemini korumaktadır.

Dünya Bankası'nın 2015 yılı verilerine göre % 6,9 ekonomik büyüme kaydeden Çin'de kamu yönetimi, serbest piyasa mekanizmasını değişik açılardan geliştirmeye çalışırken, devletin ekonomiden tamamen çekilip 'asli' görevlerine dönmesi gerektiği fikrini reddetmektedir. Bu yaklaşım, özellikle, stratejik öneme sahip sektörlerdeki girişimlerin özelleştirilmemesi noktasında belirgindir.

1982 tarihli Çin Anayasası'na göre, iktidar halka aittir, halk bu iktidarını merkezi düzeyde Ulusal Halk Kongresi ve 23 eyalet, 5 özerk bölge, merkeze doğrudan bağlı 4 şehir, 2 özel idari bölge ve 834 şehirden oluşan idari birimlerdeki Yerel Halk Kongreleri aracılığıyla kullanmaktadır.

Köklü tarihiyle dünyanın geri kalanına kültür ihraç eden Çin'de Konfüçyus felsefesi başta olmak üzere erdemli olmayı öğütleyen pek çok öğretisi kabul edilmiştir. Ancak, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı raporlarına göre Çin yolsuzluk sıralamasında dünyada 168 ülke arasında 83. sırada yer almaktadır (<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>). Bu durum Çin'de geçmiş M.Ö. 2. yüzyıla kadar götürülen denetim kurumlarının kamu yönetiminde etkin olarak çalışmadığını ve kamu görevlileri arasında yolsuzluk olaylarının halen yaşandığını göstermektedir.

Son yirmi yılda Çin Halk Cumhuriyetine benzer şekilde dünya ekonomisi ve sanayi üretim sektöründe kayda değer gelişme gösteren Hindistan, 1947 yılında Cumhuriyet ilan etmiştir. Federal yapıya sahip olan ülkede Dünya Bankasının 2015 yılı verilerine göre 1,3 milyar kişi yaşamaktadır. Hindistan geniş coğrafi alan ve nüfus büyüklüğü yanında ekonomik büyümesi ile de göze çarpmaktadır. Hindistan'ın 2015 yılındaki ekonomik büyümesi %7,3 olmuştur.

Çin kadar eski tarihi olan Hint medeniyetinin başlangıcı İndus Vadisi'nde M.Ö. 3000 yılında yaşamış olan Harappa Uygarlığı'na kadar götürülebilir. Hint uygarlığı Veda, Budizm ve Hinduizm ile erdem ve fazilet kavramlarının da yayılmasına sebep olmuştur. Kamu yöneticilerinin erdem sahibi kişiler olmalarına ve yolsuzlukların önlenmesine ilişkin çabalar Hindistan'ın bağımsızlık mücadelesinin aktörü Mahatma Gandhi ile başlar. Lok Sevak Sangh adlı kuruluşun oluşturulmasındaki amaç, başta politikacılar olmak üzere bürokrasideki keyfi davranışları ve yolsuzluğu önleyecek tedbirleri almaktır. Daha sonra merkezi ve yerel düzeyde kamu yönetimini denetlemekle görevli benzer kurumlar oluşturulmuşsa da Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı raporuna göre Hindistan'ın yolsuzluk sıralamasında dünyada 76. sırada yer alması (<https://www.transparency.org/country#IND>) ülkede kamu görevlilerinin yolsuzluk, rüşvet, zimmet gibi kötü yönetim uygulamaları içinde yoğun olarak yer aldığını ve kamu yönetimini denetleme mekanizmalarının da etkin bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.

Türkiye'nin AB'ne üyelik sürecinde en çok üzerinde durduğu konulardan birisi kamu yönetiminde reform ve bu çerçevede etkin ve hesap verebilir bir kamu yönetimi mekanizmasını yerleştirmek olmuştur. Bu kapsamda, 1960 lı yıllardan itibaren ekonomide planlı döneme geçilirken, çeşitli reform çalışmaları ve yasal düzenlemelerle idarenin vatandaş odaklı ve verimli çalışması amaçlanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak, 2000'li yılların başından itibaren hükümet politikalarında ve TBMM'nin gündeminde yer almıştır.

2010 yılında 1982 Anayasasında yapılan değişiklik ve 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kamu yönetiminde bağımsız bir denetim organı oluşturulmuştur. Kanun'a göre Kamu Denetçiliği Kurumu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri mahallî idarelerin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; kamunun ortak, sürekli ve kamusal ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin; her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı raporuna göre, Türkiye yolsuzluk sıralamasında dünyada 66. sırada yer almaktadır. Bu durum, Türkiye'de kamu yönetiminin denetlenmesi açısından iç açıcı bir görüntü sergilemese de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 3 yıl önce ihdas edildiği göz önünde bulundurulacak olursa, Kurumun kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin yerinde kararlar almaya devam etmesi neticesinde orta vadede iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde ve kamu görevlileri tarafından etkin olarak uygulanacağını düşünmek yerinde olacaktır.

Bu kapsamda, çalışmanın ilk bölümünde, kamu yönetiminin denetlenmesinin bir aracı olarak ombudsmanlık kurumu incelenmiştir. Bu konuyla ilgili olarak yönetimin denetlenmesi usulleri üzerinde durulduktan sonra ombudsmanlık kurumunun tarihi gelişimi, özellikleri, görevleri, yetkileri ve başarılı olma koşulları ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, Çin Halk Cumhuriyeti ve Hindistan Cumhuriyeti'ndeki ombudsmanlık kurumları hakkında bilgi verilmiştir. Bu çerçevede, öncelikle bu ülkelerin genel özellikleri, tarihi, siyasal, yönetsel ve ekonomik yapı ile ilgili bilgiler aktarıldıktan sonra Çin'de Hanedanlık döneminden başlamak üzere farklı adlar ve yapılar altında uygulanan ombudsmanlık kurumu ve Hindistan'da yerel düzeyde uygulanan ve merkezi yapıda çalışmaları devam eden ombudsmanlık kurumu incelenmiştir. Daha sonra ise Çin ve Hindistan'ın da üyesi olduğu Asya Ombudsmanlık Birliği ile ilgili bilgilere yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde, Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına ilişkin tarihsel arka plana yer verilmiştir. Bu kapsamda, Türkiye'de ombudsmanlık görevini yürüten benzer kurumlar cumhuriyet öncesi ve sonrası dönem itibariyle incelendikten sonra, 1980'li yıllardan sonra gerek kalkınma planları, gerek Avrupa Birliği düzenli ilerleme raporları vasıtasıyla ivme kazanan ombudsmanlık kurumu çalışmaları detaylı olarak anlatılmıştır. Daha sonra ise, 2009 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na kadar yapılan çalışmalar, 5548 sayılı Kanun, 1982 Anayasası'ndaki değişiklik ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile düzenlenen ombudsmanlık kurumuna yer verilmiştir. Bu bölümde ayrıca 6328 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemeler ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk kamu yönetimine sağlayacağı katkılar bulunmaktadır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİNİN BİR ARACI OLARAK OMBUDSMANLIK KURUMU**

#### **1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi**

Kamu yönetiminin denetlenmesi konusuna bakmadan önce yönetim ve kamu yönetimi kavramlarını ele almak gerekir.

##### **1.1.1. Kavramsal Çerçeve**

Yönetim, uygun bir ortamda, bir gruba bağlı kişilerin davranışlarını etkileyerek, onların çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda istenen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilmesi sürecidir (Bozkurt, 2008: 265).

‘Yönetim, hukuksal, örgütsel, siyasal ve ekonomik yönleri bulunan ve önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik ve kararlı bir eylem’, ‘grup çabasıyla iş başarma ve koordinasyon’, ‘kaynakların belirli bir amacın gerçekleşmesi için düzenlenmesi ve kullanılması faaliyeti’ (Ergun, 2004: 608 ve Eryılmaz, 1994: 3), ‘devletin işlevlerini yerine getirmek üzere üstlendiği eylem ile yaptığı işlemlerin tümü’ (Öztekin, 2005: 17), eldeki madde ve insan kaynaklarını, örgüt amaçları doğrultusunda etkili ve verimli bir biçimde kullanma sanatıdır.

Başka bir tanıma göre yönetim, iki ya da daha çok kişinin bir amaç için bir araya gelerek aralarındaki örgüt amacına yönelik olarak yapılan etkinliklerin bütünüdür (Öztekin, 2002: 129) .

Yönetim, ayrıca, ortak amaçların etkili bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için işbirliği yapmış grup faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve kontrol edilmesiyle ilgili tüm çabaları içine alarak, önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda koordine olma süreci (Akpınar, 2006: 1) olarak da tanımlanmaktadır.

Kısaca, yönetim, en küçük sosyal birim olan aileden en büyük siyasal otorite olan devlete kadar farklı düzeylerde yürütülen faaliyetler bütünü olarak tanımlanabilir (Kaya, 2006: 21).

Kamu yönetimi ve özel yönetim ise yönetim kavramları içinde yer alan kavramlardır. Kamusal ve özel yönetimlerin, belli ölçüde benzer amaçları olduğu ve bunların gerçekleştirilmesinde benzer araçlar kullandıkları görülmektedir. Ancak kamu yönetimi ve özel yönetim arasında görüş ve anlayış ile yapı ve işleyişten kaynaklanan siyasal çevre, kamu yararı, kurallara bağlılık, sosyal maliyet, siyasal liderliğin sık değişmesi, hakemlik, kamu gücü ve kuralların yoğunluğu biçiminde özetlenen temel farklılıklar bulunmaktadır (Eryılmaz, 2012: 17).

Yönetim kavramında olduğu gibi kamu yönetimi kavramının da üzerinde uzlaşmış tek bir tanımı bulunmamaktadır. Kamu yönetimi kavramı üzerine yapılan belli başlı tanımlamalar şu şekildedir (Taş, 2005: 5-6):

- ❖ Devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç-gerecin örgütlenmesi ve yönetimidir. Kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin gerçekleştirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimidir (Ergun, 2004: 8).
- ❖ Düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesi ve işleyiştir (Gözübüyük, 2001: 2). Devletin siyasal ve yönetsel olarak örgütlenmesini teorik ve pratik açılardan inceleyen ve devletin faaliyetlerine uygulanan bir bilim dalıdır (Akın, 2000: 77).
- ❖ Kamu yönetimi, bir devlet örgütlenmesi içinde bulunan tüm vatandaşların gelişmesi, huzuru, güvenliği, mutluluğu, sağlığı, eğitimi gibi konularda çaba harcayan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ortak çabalarının bütünü, kısacası toplumun ve devletin genel yönetimi ve devletin, yasama ve yargı görevleri dışındaki, yürütme ile ilgili tüm görevlerini yerine getiren kamu kurum ve kuruluşları ile bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerinin çalışmalarının toplamıdır (Öztekin, 2002: 130).

- ❖ Ergun (2004: 5-6) kamu yönetimi kavramını tanımlarken bu kavramın üç yönü üzerinde durmaktadır. Buna göre *ilk olarak* kamu yönetimi, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesinde, olayların ve nesnelerin, oluşum, yapı ve gelişimindeki nedensellikleri açıklamaya çalışan, mantıksal düşünceyi temel alan, tarihsel ve çözümleneci nitelikte bilgi düzenini belirleyen yönetim bilimini içerecek biçimde tanımlandığında, kamu yönetimi; devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda etkinlikte bulunan ve bürokratik mekanizmayı oluşturan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alanı belirlemektedir. Kamu yönetimi *diğer bir yönü* ile devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç-gereçler ile bunların yönetimini içermekte, *üçüncü bir yönüyle* de siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu organların oluşturduğu siyasaları uygulayan örgütler bütünü anlatmaktadır.
- ❖ Eryılmaz (2012: 6-7)' a göre ise kamu yönetimi kavramının işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönü bulunmakta, buna göre *işlevsel olarak kamu yönetimi*, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama süreci, kısacası kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi süreci, *yapısal olarak kamu yönetimi* kavramı ise, devletin örgütsel görünümüdür.

## **1.2. Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**

Kamu yönetiminin geliştirilmesi ve daha etkin kılınabilmesi, ortaya çıkan sorunlara çözüm bulunabilmesi için, çeşitli yöntemler kullanılarak denetlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle denetim, yönetimin olmazsa olmaz temel bileşenlerinden birisidir. Bu özelliğiyle denetim, idari eylem ve işlemlerin doğal sonucu ve uzantısı durumundadır. Bu bağlamda denetim, idarenin kamu hizmetlerini sunarken keyfi eylem ve işlemlerine karşı kamusal çıkarı ve vatandaşları koruyan en temel ve vazgeçilmez araçlardandır.

### **1.2.1. Kavramsal Çerçeve**

Denetim sözcüğünün dilimizde eski kullanım şekli ve karşılığı “rabk” ve “rükub” kökünden gelen “murakabe”dir. Bu kelime; bakma, gözetim altında



bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir (Atay, 1999: 18). Türk Dil Kurumu, denetimi, “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek” olarak tanımlamıştır (www.tdk.gov.tr).

Sayıştay, denetim kavramını; “Ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre, tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreçtir” biçiminde tanımlamıştır (Sayıştay, 2000: 15).

Denetleme temel olarak bir izin ya da bir uygulamanın yürütülmesi ve sonuçlarının incelenmesi sürecini ifade ettiği için, şu sorulara cevap arama işlemi olarak da tanımlanabilir; “ne oldu?”, “ne oluyor?” ve “ne olacak?”. Denetleme faaliyetleriyle ne yapıldığı, nerede bulunduğu, nasıl yapıldığı, gelinen yere kadar nasıl ulaşıldığı ve gidişe göre nereye varılacağı tespit edilir (Aktuğlu, 1996: 6).

Daha geniş bir anlatımla denetim; bir kurum, kuruluş, plan, program veya projenin, planlara göre uygulanmasını sağlamak amacıyla yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlarla uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle test edilerek karşılaştırılması, plandan uzaklaşıldığı noktalarda düzeltici önlemlerinin alınması ve elde edilen bulguların sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi sürecidir (Sanal, 2002: 4; Köse, 2000: 5; Newman, 1979: 6).

### **1.2.2. Hukuk Devleti ve Denetim**

Kamu yönetiminin denetlenmesi hukuk devleti olmanın gerekliliğidir. Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde yargı denetimine tabi, hukuka ve anayasaya uyan devlettir (Gözübüyük, 2001: 22). Hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olmakla birlikte, yönetilenlere hukuki

güvenceler sağlar. Bir başka deyişle, hukuk devleti sadece yönetilenlerce uyulacak kurallar koyan devlet değil, aynı zamanda koyduğu hukuk kurallarıyla kendini de bağlı gören devlettir (Günday, 2004: 38).

Genel olarak kamu yönetiminde denetim, “kamu adına yetki ve güç kullanan, eylem ve tasarruflarda bulunan, kamu görevi yapan ve kamu hizmeti sunan kurumların ve kişilerin yine bir güç tarafından üst iradeyle sınırlandırılabilmesini” (Avşar, 1999: 23) ifade etmek için kullanılır.

### **1.2.3. Denetim ve Benzeri Kavramlar**

Denetim kavramını teftiş, soruşturma, kontrol ve revizyon kavramlarından ayırmak gerekir. Çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanılsa da denetim kavramı diğer kavramlardan farklı anlam taşımaktadır.

Teftiş, genellikle orta ve üst hiyerarşi basamakları ile ilgili olan kontrol için kullanılmakta, işlerin iyi yürüyüp yürümediğini incelemek, sorup araştırmak anlamı taşımaktadır (Aktuğlu, 1996: 2) Teftiş ise, denetimin soruşturma işlevi için kullanılmakta ve içinde bulunulan durum hakkında bilgiler sağlamaktadır (Akkoca, 2013: 5).

Teftiş, idarenin genellikle müfettiş statüsünde olanlara yüklediği “sevimsiz” nitelikte, “karşılıksız”, “asıl işin bir parçası olmayan”, onunla ilişkilendirilip “işin uzantısı” kılınarak ek bir görev olarak da tanımlanmaktadır (Uluğ, 2004: 118). Ancak denetimin sadece bir soruşturmadan ibaret olduğunu düşünmek ve teftiş kavramını “sevimsiz” bir durum olarak kabul etmek doğru değildir. Denetimin soruşturmayı içermemesi yanlış bir yaklaşım olacaktır. Soruşturma da denetim alanında önemli bir yere sahiptir. Soruşturmanın içeriğini oluşturan suç boyutları bakımından bir yönüyle yargı ile ilgili olduğu düşünülse de öncelikle, amaç ve yöntem bakımından kurumsal disiplinle ilgili olduğu söylenebilir (Uluğ, 2004: 117).

Denetimle eş anlamlı olarak kullanılan bir başka kavram da kontroldür. Latince kökenleri “contra” ve “rotulus” olan kontrol kavramı, karşıt veya başka bir kayıt veya belge aracılığıyla bir şeyin doğruluğunu araştırmak ve incelemek

anlamındadır. Ayrıca yön verme, yöneltme gücü, komuta etme, uygunluğu test etme, bir standartla uygunluğunu kıyaslayarak sapmaları ortaya çıkarma anlamlarına da gelmektedir (Çıtır, 1987: 6).

Diğer bir kavram olan revizyon ise genellikle kontrol için gerekli faaliyetlerden biri ve kontrolün bir aşaması olarak ifade edilmektedir. Kontrolün, revizyonu kapsadığı kabul edilirse bu durumda kontrol daha kapsamlı revizyon ise onu tamamlayıcı olmaktadır. Dolayısıyla revizyon; kontrol, teftiş ve denetleme için zorunlu bir gözden geçirme ve araştırma olarak tanımlanabilir (Aktuğlu, 1996: 3-4). Teftiş olarak adlandırılan denetim türü genel olarak yapılan faaliyetlerin araştırmalar yoluyla mevzuata uygunluğunun denetlenmesi şeklinde yapılmaktadır. Ancak denetim, yönetime önderlik ederek, onun gelişmesine yardımcı olan, etkinliğini artırıcı nitelikteki faaliyetleri kapsayan bir kavramdır (Köksal, 1974: 52-53; Tortop, 1993: 159). Bunun yanında denetleme; süreklilik gösteren ve mevcut durumda yapılmakta olan etkinlikler üzerinde yapılırken, teftiş; tamamlanmış etkinliklerle ilgili olarak başvuru bir yoldur (Ertekin, 1998: 498). Bu bağlamda, denetim, örgütçe benimsenen amaçların ya da üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımli bir şekilde izlenmesi olarak da tanımlanabilir (Fişek, 1975: 328).

Denetim, benzer anlamda kullanılan teftiş, araştırma, kontrol ve revizyon kavramlarından farklıdır. Denetim, sadece emir vermek ve memurların çalışmaları için çizilmiş bulunan statü içinde çalışmalarının sağlanması olarak görülmemelidir. Denetim, bir şeyin gitmesini istediğimiz yöne yöneltmesi, saptanan rotaya ve zaman tablosuna uygun hareket edilip edilmediğinin izlenmesi, varsa amaç ve rotadan sapmaları düzeltme işlemlerini içine alan bir süreçtir (Çıtır, 1987: 12-13). Ayrıca amaç ve yöntemleri içeren, genellikle bunların sonuçlarından yararlanan, çeşitli hata ve yolsuzlukları ve de bunların sorumlularını ortaya çıkaran bir sistemdir (Köse, 2000: 6).

Sonuç olarak denetim, bir örgütün amaçlarına ulaşmak için, verimli, etkili ve yerinde hareket ederek, mevzuata uygun olarak yönetilip yönetilmediğini, hiçbir etki altında kalmaksızın, her örgütün şartları ile uyumlu olarak uygun zamanlarda,

yönetimin mevcut durumunu tarafsız bir şekilde belirleyen, aksaklıkları giderici çalışmalar yapan ve yönetime rehberlik eden bir değerlendirme ve kontrol aracıdır (Akkoca, 2013: 7).

#### **1.2.4. Kamu Yönetiminde Denetimin Amacı**

Denetimin temel amacı, idarenin amaçlarının gerçekleştirilme düzeyini saptayarak aksaklıkları gidermek, etkililik düzeyini yükseltmek ve böylelikle idarenin geliştirilmesini sağlamaktır. Kamu yönetiminin genişlemesiyle birlikte, yapı ve işleyiş itibariyle karmaşık bir nitelik kazanması ve onun çalışanlarından kaynaklanan sorunların çözülmesi, kamu yönetiminin daha iyi ve sürekli denetlenmesini gerekli kılmaktadır (İnaç, 2007: 3)

Kamu yönetiminin denetlenmesi aşağıdaki sebeplerden dolayı da gereklidir (Tortop, 1993: 157):

- \* Devlet idarelerinin, yaptıkları işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak,
- \* Bürokrasi mensuplarınca, kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak,
- \* Devlet memurlarının hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek,
- \* Bürokratların idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak zaman zaman buldukları makamları kişisel çıkarları için kullanmalarını sağlamak,
- \* Bürokratların, devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi otoriteler haline gelmelerine imkân vermemek.

Görüldüğü gibi idare açısından denetleme, bürokratların görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak için önem taşır. Bürokrasi üzerindeki denetimin bir nedeni de, onun yasama organı tarafından kanun vasıtasıyla belirlenen amaçlarına uygun çalışıp çalışmadığının saptanmasıdır.

### **1.3. Kamu Yönetiminde Denetimin Unsurları**

Denetimin başarılı olabilmesi için veya denetim sisteminden istenilen amaçlara ulaşabilmek için aşağıda belirtilen unsurların dikkate alınması önemlidir (Eryılmaz, 2012: 378-379):

#### **❖ Tarafsızlık**

Denetim fonksiyonu, tarafsız ve özerk bir yapı içinde düzenlenmelidir. Denetim fonksiyonunu yürüten birimlerin ve onlar içinde yer alan kişilerin (müfettiş, denetçi ve kontrolör gibi) yaptıkları işler nedeniyle özlük haklarının olumsuz etkilenebileceği yönünde bir endişe taşımamaları gerekir. Denetim fonksiyonunun özerk ve tarafsız bir biçimde yapılandırıldığı durumlarda, söz konusu denetim biriminin etkinliği ve güvenilirliği de artmaktadır. Bu bağlamda dış denetim yapan kurumların işlevselliği daha fazla kabul görmektedir.

#### **❖ Kamu Hizmet Standartlarının Belirlenmiş Olması**

Başarılı bir denetim için, denetim standartlarının da yer aldığı kamu hizmeti standartlarının belirlenmiş olması gerekir. Denetim işlevi, karar ve eylemin, önceden belirlenen usul ve kurallara uygunluğunun kontrolü kadar, belirlenen amaç ve hedefler, standartlar ile hizmet standartlarına ne ölçüde ulaşıldığının değerlendirilmesini de içerir. Bu nedenle denetlenecek hizmet standartlarının daha önceden belirlenerek kamuoyuna açıklanması denetim yapan kişilerin değerlendirme yaparken objektif davranmalarını sağlayacaktır.

#### **❖ Denetim Sonuçlarının Paylaşılması**

Denetim sonucunda düzenlenen raporlar, şeffaf olmalı ve ilgili kurumun web sayfasında kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Yönetim halk adına yapılan bir fonksiyon olarak kabul edilince, denetim de halk adına ve onlar için gerçekleştirilen bir fonksiyon olmaktadır. Denetim sonuçlarının kamuoyuyla paylaşılması denetimin kurum üzerindeki etkisini ve kurumun işleyişindeki verimliliği artıracaktır. Ayrıca kamuoyunun denetim sonuçları hakkında doğru bilgi edinmesine imkân tanıyarak kamuoyu denetimini de sağlayacaktır.

### ❖ Toplumda Güven Oluşturma

Denetim, denetleyen ve denetlenen kurum veya kişi bakımından, topluma güven vermelidir. Denetim bir yandan denetlenen kurumun kendini ‘aklama’sı açasından önemlidir. Öte yandan, denetim yapan birimin performansı ve güvenilirliği de toplum nezdinde test edilmiş olacaktır.

### ❖ Yaptırım Uygulanması

Denetim sonucunda uygulanan yaptırım, denetimin etkinliğini belirleyen en önemli faktördür. Denetim sonucunda hukuka aykırılık veya yolsuzluk ortaya çıkması durumunda, ilgili kişilere uygulanan yaptırım, kişiler üzerinde caydırıcı etki yaratmalıdır.

## 1.4. Kamu Yönetiminde Denetimin İlkeleri

Denetim faaliyetinin yapılacağı yönetim birimine ve yapılacak olan denetimin konusuna göre bazı özel denetim ilkeleri ortaya koyulabilir. Ancak genel olarak denetimden bahsederken uyulması gereken asgari ilkeler bulunmaktadır. Bunlar; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlüktür (Akkoca, 2013: 15).

### 1.4.1. Bağımsızlık İlkesi

Denetim sırasında denetçinin bağımsız olarak hareket edebilmesi denetim ilkeleri içinde en önemli olanıdır. Denetçinin, denetlenene bağımlı veya borçlu olmaması, denetlenene ait varlıklarla mali ilişkide bulunmaması, işinde veya kanaate ulaşmasında bağımsızlığını bozacak veya azaltacak herhangi bir etki altında kalmaması yani bağımsız olması gerekir (Khan, 1995: 17). Denetçinin tarafsız ve dürüst hareket etmesi bağımsızlığının sağlanmasında önemli bir etkendir. Çünkü denetimin kalitesini, büyük ölçüde denetçinin bağımsızlığı belirlemektedir ve bu bağımsızlık denetçilerin verecekleri kararlarda kamuya karşı sorumlularının bir sonucudur.

Denetçinin denetlenen kimselerle menfaat birliğinin olması ise bağımsızlığı yok eden bir unsurdur (Doğruel, 1991: 6). Yönetim ve denetim kavramlarının

birbirine karıştırılmasının önüne geçen bağımsızlık, denetimin etkinliğini de artıran bir olgudur. Denetimde bağımsızlığın ortadan kaldırılmaya çalışılması, denetim tarzına ve sonucuna karışılması denetleyenin inisiyatif alma serbestisini ve denetimin etkinliğini tamamen ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla denetim biçimsel bir işleve dönüşerek yönetimle özdeşleşir (Atay, 1999: 46).

Devlet denetiminin bağımsızlığı; statüde, yetkide, fonlarda, personelin alınmasında, amaçlara ulaşmada varlık ve başarı nedenidir. Bu, onun tüm iç denetim türlerinden farklılığını ortaya koymaktadır. Devlet denetiminin bağımsızlığı aynı zamanda politik sistemlerde; yürütmenin, politik partilerin, baskı gruplarının ya da diğer güçlerin baskılarından bağımsız olarak, kamu faaliyetlerinin tarafsız ve objektif olarak incelenmesine yardımcı olmaktadır (Özdemir, 2001: 19)

#### **1.4.2. Yasallık İlkesi**

Hukuka uygunluk denetimi, denetim ve denetleyen açısından özellikle kamu yönetiminin denetlenmesi için önemli bir ilkedir. Denetimde yasallık ya da hukukilik ilkesi iki şekilde ele alınabilir. Bunlar; yasallığın denetlenmesi ve denetimin hukuka uygun yürütülmesidir. (Atay, 1999: 46). Denetimin hukuka uygun yürütülmesi, yapılan denetimin önceden belirlenmiş hukuk kurallarına göre yapılıp yapılmadığının tespiti ile alakalıdır. Yasal olarak denetçinin görev alanına girmeyen konularda denetleme yapması mümkün değildir. Bunun yanında yönetimin faaliyetlerinin mevcut hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesi de bu ilke kapsamında ele alınmaktadır.

#### **1.4.3. Nesnellik İlkesi**

Nesnellik ilkesi, olanla olması gereken arasında karşılaştırma yapılarak sonuca varılmasıdır. Denetçinin değerlendirmede sahip olduğu takdir yetkisinin dışına çıkması, görevini yerine getirirken taraf tutmaması, etki altında kalmaması, duygularına kapılmadan karar vermesi gerekir. Denetimde bir takım ölçütlerin bulunması da nesnellik açısından denetimin ön koşulunu oluşturur. Denetimin ölçütünün önceden belirlenmesi denetlenenin faaliyetlerini nasıl yapması gerektiği

noktasında denetçiye yardımcı olmakta ve denetimin nesnellliğini sağlamaktadır (Atay, 1999: 47-48).

#### **1.4.4. Dürüstlük İlkesi**

Denetimde en önemli ilkelerden biri de dürüstlük ilkesidir. Bağımsızlık ilkesiyle de ilişkilendirilen dürüstlük ilkesi, denetlenen kişilerin görevlerini gereğine uygun olarak yapıp yapmadığını tespit etmeye yönelik olduğu için bir bakıma mesleki dürüstlüğü de ölçmektedir (Atay, 1999: 48). Ayrıca denetim görevini yerine getiren denetçilerin dürüstlüğü, tarafsızlığı ve bağımsızlığı denetim faaliyetinin sağlıklı, etkin ve başarılı bir şekilde tamamlanabilmesi için önemlidir.

Denetçilerin görevlerini yerine getirirken, etki altında kalmadan, objektif davranmaları, denetim faaliyetini, yasallık, etkinlik, verimlilik, yerindelik ve benzeri noktaları dikkate alarak gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Yönetim faaliyetlerinin denetlenmesinde dürüstlük ilkesinin göz ardı edilmesi, tüm yönetim ve denetim faaliyetlerinde bir bozulma meydana getirecektir. Bu yüzden denetçilerin seçimi ve nitelikleri büyük önem arz etmektedir (Akkoca, 2013: 17).

#### **1.5. Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Yöntemleri**

İdarenin faaliyetleri hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetlenmektedir. Hukuka uygunluk denetimi yargı organları ve diğer denetim mekanizmaları tarafından yerine getirilirken, yerindelik denetimi yargı organlarının kapsamına girmemekte, diğer denetim mekanizmaları tarafından yerine getirilmektedir.

Kamu yönetimi çeşitli yollarla denetlenmektedir. Denetim, kamu yönetiminin kendi bünyesi içindeki kuruluşlar tarafından yapılabildiği gibi idarenin dışındaki kurum ve kuruluşlar tarafından da yapılabilir. Yasama organı tarafından yapılan denetime “siyasi denetim”, idarenin kendi bünyesinde bulunan organlar tarafından yapılmakta olan denetime “idari denetim”, yargı organlarınca yapılan denetime, “yargı denetimi”, kamuoyunu oluşturanlar tarafından yapılan denetime “kamuoyu denetimi”, uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan denetimlere de “uluslararası denetim” denilmektedir.



### 1.5.1. Siyasi Denetim

Kamu yönetiminin denetlenmesinde en önemli yöntemlerden birisi siyasi denetimdir. Parlamenter demokrasi ile yönetilen devletlerde siyasi kurumlar ve kişiler yetkisini kendilerini seçen halktan alırlar. Kullandığı yetki halka aittir. Bu anlamda, kamu yönetiminde görev alan kişiler yasama organı tarafından çıkarılan yasa ve diğer düzenleyici işlemlere uygun davranmak zorundadır. Yetkinin gerçek sahibi yasama organı yani siyasi organlar olduğu için idarenin bu yasa ve politikalara uygun davranıp davranmadığını da denetleme yetkisine sahip olacaktır.

Hükümet sistemleri ne olursa olsun, bütün temsili rejimlerde, yasama organının kanun yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme gibi üç temel işlevi bulunmaktadır. Yürütme organının göreve gelmesinin ve görevde kalmasının, yasama organının güvenine bağlı olmadığı başkanlık rejiminde bile parlamento; meclis araştırması ve bütçeyi kabul yetkileri sebebiyle yürütme organını belli ölçüde denetler.

Türkiye’de siyasi denetim TBMM tarafından yerine getirilir. İdarenin başı olan bakanlar, bakanlıklarına bağlı kuruluşların faaliyetlerinden dolayı TBMM’ne karşı sorumludurlar. Bu sorumluluk siyasal sorumluluktur. Bunun yanında bakanların cezai sorumluluğu da mevcuttur. TBMM bu denetimi gerçekleştirirken 1982 Anayasası’nın 98. maddesinde belirtildiği üzere “Soru”, “Genel Görüşme”, “Meclis Araştırması”, “Meclis Soruşturması” ve “Gensoru” yollarına başvurabilir. TBMM’nin gerçekleştirdiği denetimin yanı sıra yönetilenler “dilekçe hakkı” ve “bilgi edinme hakkı” ile de siyasi denetimi dolaylı olarak gerçekleştirebilmektedirler (Temizkan, 2008:9).

#### 1.5.1.1.Soru

1982 Anayasası’nın 98. maddesinin 2. fıkrasında “Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemek” olarak açıklanmıştır.

TBMM İçtüzüğünde (Madde 96) ise soru şu şekilde yer alır:

*‘Soru, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir. Sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önergesi sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve başkanlığa verilir. Başkan, içtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir.’*

İçtüzüğe göre, “başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular”, “tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular”, “konusu, evvelce başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular”, “kişilik ve özel yaşama ilişkin konular” soru konusu yapılamaz. Bu tür sorular, Meclis Başkanlığınca kabul edilemez ve işleme konulamaz (İçtüzük madde 97).

TBMM İçtüzüğü’nün 99. maddesine göre yazılı sorunun Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa gönderilmesinden itibaren en geç 15 gün içerisinde cevaplandırılması gerekmektedir. Bu süre içerisinde cevaplandırılmayan sorular için TBMM Başkanı, Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çekmek sureti ile hatırlatmada bulunur. Yapılan uyarıdan sonra on gün içerisinde hâlâ cevap verilmeyen soru önergeleri için süresi içerisinde cevaplandırılmadığı gerekçesi ile gelen kâğıtlar listesinden ilan edilir. Hükümet cevap vereceği soru hakkında gerekli belgeleri toparlamak için TBMM Başkanlığına bilgi vermek şartı ile bir ayı geçmemek üzere cevaplandırmasını geciktirebilir (Avşar, 2007: 10).

Soru, genelde muhalefet milletvekilleri tarafından başvuru olan örgütlü, bilinçli ve sistematik bir denetim aracı olarak kullanılmaktadır. Soru yöntemi, ilişkin olduğu konuda ön araştırmalara, bilgi ve belgelere dayandırıldığı zaman yürütme ve yönetim üzerinde daha etkili olmaktadır (Atay, 1999: 73).

### **1.5.1.2. Genel Görüşme**

Genel görüşme de, soru gibi bir bilgi edinme, belli bir konuyu açıklığa kavuşturma aracıdır. Genel görüşmenin sorudan farkı, meclis görüşmelerini ikili durumdan çıkararak çok taraflı bir duruma getirme amacı gütmesidir (Gözübüyük, 2003: 223). Yani sadece soru sahibi milletvekili ile ilgili bakan arasında bir diyalog niteliği taşıyan sözlü sorudan çok daha etkin bir denetim aracıdır (Özbudun, 2005: 299). Genel görüşme belirli konular üstüne kamuoyunun ilgisini çekmesi ve

hükümeti Meclis önünde hesap vermeye zorlaması bakımından önemlidir (Ergun, 1988: 333).

Anayasanın 98. maddesinin 4. fıkrasında genel görüşme; “toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi” şeklinde yer alır. Genel görüşme açılması, hükümet, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından bir önerge ile istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına TBMM Genel Kurulu karar verir.

Genel görüşmede, konu hakkında sadece görüşme yapılmakta, yapılan görüşme sonucunda hükümetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak herhangi bir karar alınmamaktadır. Görüşmeler sırasında muhalefet partileri yaptığı eleştiriler ve öne sürdükleri çözüm yolları ile yürütme organı üzerinde siyasi bir denetim yapmış olmaktadır (Akkoca, 2013: 20).

#### **1.5.1.3.Meclis Araştırması**

Anayasanın 98. maddesinin 3. fıkrasında Meclis araştırması; “*belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir*” şeklinde tanımlanmıştır. TBMM İktüzüğüne göre (madde 104/3), Meclis araştırması açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır. Bu duruma göre Meclis araştırması, hükümet, siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından, Meclis Başkanlığına verilecek bir önerge ile istenebilir. Meclis araştırmasının açılıp açılmamasına, TBMM Genel Kurulu işaret oyuyla karar verir. Bu konudaki görüşmelere, hükümet, siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi katılabilir.

Meclis araştırması, parlamento tarafından kendi bünyesinden seçilen bir komisyon aracılığıyla, belli bir konuda araştırma yaparak, bilgi edinmesine, aydınlanmasına olanak veren bir yoldur. Meclisin, araştırma açılmasına karar vermesinin ardından, bu araştırmanın yürütülmesi seçilecek özel komisyona verilir. Bu komisyon, TRT’den, KİT’lerden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve

buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir (Atar, 2003: 244). Devlet sırları ile ticari sırlar, Meclis araştırmasının kapsamı dışında kalır.

Bu komisyon, inceleme faaliyetlerini bitirdiğinde meclise bir rapor sunar. Bu raporla ilgili olarak da genel kurulda genel görüşme açılır. Görüşme sonunda herhangi bir karar alınmaz ve hükümet sorumlu bulunmaz. Yapılan araştırma, yürütmenin kusurlu yönlerini ortaya çıkarmış ise bu bulgulara dayanılarak bir gensoru önergesi verilmek suretiyle, hükümetin siyasal sorumluluğu gerçekleştirilebilir. Aksi takdirde meclis araştırması, doğrudan hükümetin siyasal sorumluluğuna yol açacak bir denetim aracı değildir. Meclis araştırması, TBMM'ye kanun yapma veya hükümeti denetleme görevlerinde yardımcı olan bir araçtır (Özbudun, 2005: 300-301).

#### **1.5.1.4. Meclis Soruşturması**

Meclis soruşturması, bakan veya başbakanın kişisel olarak suçlanmasından dolayı yürütme üzerinde gerçekleştirilen en etkili denetim araçlarından biridir.

Anayasanın 100. maddesinin 1. fıkrasında Meclis Soruşturması; “Başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar” şeklinde düzenlenmiştir. Bu denetim sadece görevde bulunan Başbakan ve bakanlar için değil, bunun yanında eski bakan ve Başbakanlar için de geçerlidir (Gözübüyük, 2001: 336). Meclis soruşturması, yukarıda incelediğimiz denetim yollarından farklı olarak cezai yaptırım gücüne sahiptir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon oluşturulur. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar.

Anayasanın 100. maddesinin 2. fıkrasına göre soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Meclis,

raporu öncelikle görüşür ve gerek gördüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verir. Yüce Divana sevk kararı, ancak TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ve Anayasa'da 2001 yılında yapılan değişiklikle, gizli oyla alınır ( Gözübüyük, 2004: 224).

Anayasanın 113. maddesine göre, Yüce Divan'da verilecek karar ne olursa olsun ilgili bakanın Yüce Divan'a sevk kararıyla bile bakanlığı düşer. Başbakanın Yüce Divan'a sevk edilmesiyle de hükümet istifa etmiş sayılır.

#### **1.5.1.5. Gensoru**

TBMM İhtüzüğü'nün 106. maddesinde düzenlenen gensoru, yürütme organının yasama organı tarafından siyasal olarak denetlenmesinde etkili yöntemlerden bir tanesidir (Avşar, 2007: 10).

Anayasanın 99. maddesine göre gensoru önergesi, bir siyasi parti gurubu adına veya en az 20 milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesinin verilmesinden itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belirlenir. Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır. Anayasanın, güven oylamasında Bakanlar Kurulu veya bakanın düşmesi için salt çoğunluk aramasının amacı, mecliste çoğunluğunu kaybeden, ancak alternatifi de bulunmayan bir hükümetin düşmesini önleyerek hükümet istikrarını korumaktır (Atar, 2003: 250).

Gensoru, sonunda güvenoyuna başvuru, bir tür genel görüşmedir. Güvenoyu, TBMM' nin hükümete olan güvenini ölçme veya tazeleme amacına yöneliktir. Sonucu itibarıyla daha çok politik bir anlam taşıyan, yürütmenin, yasama içindeki çoğunluğunu kullanarak muhalefeti etkisizleştirme işlevi gören güvenoyu istemi, gensoru hakkına karşılık, siyasal ve anayasal bir olanak olarak Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Gensoru, ilgili bakanı ve hükümeti daha dikkatli olmaya, sorumluluk bilinci içinde davranmaya zorlayarak gelecekteki hareket tarzına ve politikalarına sınırlandırıcı, yönlendirici ve belirleyici yönde bir etki yapar (Atay, 1999: 73).

### **1.5.1.6.Dilekçe Hakkı ve Bilgi Edinme Hakkı**

Anayasaya göre, vatandaşlar gerek kendileriyle gerekse kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Siyasi denetim yollarından biri olan “Dilekçe Hakkı”, Anayasamızın 74. maddesinde “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı dördüncü bölümde düzenlenmiştir.

Dilekçe hakkı, sorulara cevap almak suretiyle bilgi edinmeyi, yakınmada bulunarak denetlemeyi, dilek ve öneride bulunarak da demokratik katılımı sağlayan siyasal haklardandır (Akşener, 2004: 25). Vatandaş, bu hakkını kullanarak şikâyetlerini Meclise bildirebilir. Meclise verilen dilekçeler, dilekçe komisyonunda görüşülür ve karara bağlanır.

Anayasanın 74. maddesiyle düzenlenen dilekçe hakkı ile vatandaşlara ve karşılıklılık esası gözetilmek şartıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılara kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yazı ile başvurarak yetkili makamlara ve TBMM' ye iletme imkânı sağlanmış ve bu yolla da idarenin denetimi sağlanmak istenmiştir. Bu maddenin kenar başlığı “dilekçe hakkı” iken 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” olarak değiştirilmiş, vatandaşlara dilekçe hakkı yanında bilgi edinme ve kamu denetçisine başvuru yolu da açılmıştır.

Demokratik düşüncenin gelişimiyle birlikte yönetimde, etkinlik ihtiyacının yanı sıra şeffaflık ve açıklık talebi de ön plana çıkmıştır. İletişim araçlarının, eğitim, kültür düzeyinin ve sosyal ilginin gelişmesiyle, yönetenlerin görev ve sorumluluklarının yeniden değerlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin, halkın denetim ve gözetimi altında yürütülmesi bir gereklilik olmuştur. Bu nedenle kamu yönetimiyle ilgili bilgi ve belgelerin halkın görüşüne ve kullanımına açık tutulması kaçınılmaz hale gelmiştir (Eryılmaz, 2012: 401).

Vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla yabancılara kamu yönetimiyle ilgili bilgi ve belgelere erişebilmesi yeni kamu yönetimi anlayışındaki açıklık ilkesinin bir gereğidir. Bilgi edinme hakkı, idarenin tek taraflı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgililerin, işlemin niteliği ve

sonuçları hakkında bilgi alabilmesi ve idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelere bireylerin hiçbir kısıtlama olmaksızın ulaşabilmesi olarak tanımlanabilir (Kaya, 2005: 41).

Türkiye’de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Avrupa Birliği Uyum Yasaları çerçevesinde 2003 yılında Meclis’te görüşülmeye başlanmış ve 2004 yılı itibariyle yürürlüğe girmiştir. Kanun, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak” kişilerin bilgi edinme haklarını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemiştir. Kanuna göre, “kurum ve kuruluşlar, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdür”. Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilan ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler hariç diğer belgeler; başvuru tarihinden itibaren on beş iş günü içinde cevaplanmak durumundadır. Bunun istisnası ise, istenen bilgi veya belgenin, başvuru alan kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında, bilgi veya belgeye erişimin otuz iş günü içinde sağlanmasıdır.

### **1.5.2. Yönetmelik Denetim**

İdarenin eylem ve işlemlerinin ya da hukuksal nitelikli kararlarının yönetmelik birimler tarafından, yönetmelik araç ve yöntemlerle yapılan denetimine yönetmelik denetim denilmektedir. Bu denetim sürecinin bir bölümü yönetim yapısı içindeki denetime yetkili birimlerce yerine getirilirken, bir bölümü de yönetim yapısı dışındaki özel denetim birimlerince sağlanmaktadır (Sanal, 2008: 109).

Yönetmelik denetim, yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit oto-kontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. Bu denetleme yöntemi, yönetimin, elinde bulunan hukuksal, teknik ve beşeri araçlarla uygun biçimde görevlerini yapıp yapmadığını karşılaştırmaya yarar.

Yönetim idari denetimi, kendiliğinden başlatılabileceği gibi yönetilenlerin yakınma ve başvuruları üzerine de başlatılabilir. Yönetimsel denetim, hukuksal bir uyumsuzluğu gidermeye yönelik olmayıp, daha çok yönetimin gerçekleştirdiği işlem ve eylemin önceden belirlenmiş olan hukuksal esaslara uygun olup olmadığının belirlenmesine yönelik bir çabadır (Yustemur, 2005: 14).

Yönetimsel denetimin üç temel ilkesi vardır (Atay, 1999: 45):

- a. *Usule Uygunluk*: Yönetimin, görevlerini yaparken yasaların emredici veya yasakladığı hükümlerine tam uyup uymadığına yönelik incelemeleri yapmasıdır. Bu usul genellikle hukuksal ve mali işlemler hakkında uygulanır.
- b. *Elverişlilik*: Bu denetleme türü, denetleyiciye geniş bir serbestlik bırakmaktadır. Denetleyici usule uygunluk denetiminde olduğu gibi belli ve açık bir kurala uygunluğu değil, ideal bir çalışma kuralına, çok genel anlamda bir iyi davranış kuralına elverişliliği denetler. Bunun ölçüsü denetçiye aittir.
- c. *Verimlilik - Etkililik*: Verimlilik denetlemede hizmetin değeri ve verimi ortaya konulur. Yönetim tarafından yararlanılan usuller, ekonomik açıdan değerlendirilir. Yönetimde verimlilik nicelik yönünden her zaman ölçülemez. Bu nedenle nitelik yönünden değerlendirilir. Verimlilikte önemli olan elde edilen genel sonuç veya belirli bir işten elde edilen sonuçtur.

Etkililik denetimi daha hassas bir konudur. En az çaba sarfı ile en yüksek, en iyi sonuç elde etmek bunun ölçüsü olabilir. Fakat bu kurala uyulmuş olsa bile bunu bu şekilde değerlendirmek güçtür. Etkililik kesinlikle değerlendirilemez. Ancak nispi karşılaştırmada iki birimden hangisinin daha çok etkili olduğu şeklinde, benzer birimlerin çalışmaları arasında karşılaştırmalar yapılabilir (Tortop, 1974: 34).

Yönetimsel denetim çeşitli biçimlerde yürütülür. Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine “kurum içi denetim”, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine ise “dış denetim” denilmektedir.



### 1.5.2.1. Kurum İçi Denetim

Kurumun içinde yapılan denetim, “idarenin kendi tasarruflarını denetlemesi”, yani kamu kuruluşlarının amaçlarına ulaşmak için kendi içinde oluşturulan birimler tarafından yapılan, yönetimin gerçekleştirdiği eylemlerin yasalara, hedeflere, saptanan standartlara uygunluğunun denetlenmesidir. Yönetimin kendi kendini denetleme faaliyetidir. Yürütme erki içinde yer alan her hiyerarşinin ast hiyerarşilerini denetlemesi bir iç denetim faaliyetidir. Kurum içi denetim, otoriteyi sağlamaya ve düzeni korumaya yöneliktir. Bu denetim biçimi şu şekilde sıralanabilir (Sanal, 2008: 110):

- 1) Bir kuruluşta iç kontrolün etkin ve doğru biçimde sürdürülüp sürdürülmediği,
- 2) Kayıtların gerçek işlemleri yansıtıp yansıtmadığı,
- 3) Her hiyerarşik kademenin sorumlu oldukları politika ve planları gereken biçimde uygulayıp uygulamadığı gibi konularda, denetim tekniğini bilen elemanların, iş başındaki gözlemlere dayanılarak yönetim adına yaptığı çalışmalardır.

#### 1.5.2.1.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşi kavramı köken olarak Fransızca’daki “hierarchie” kelimesinden Türkçe’ye geçmiş ve “herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyon manasını” taşımaktadır (Gözler, 2003: 162).

Her kamu kurumu, yetki ve görevler bakımından ast-üst hiyerarşisine göre örgütlenmiştir. Ast-üst hiyerarşik yapısı içinde yer alan sıralı üstlerin astlarını denetlemesine ‘hiyerarşik denetim’ adı verilir. Üstlerin astları üzerinde atama, değerlendirme, terfi ettirme, disiplin cezası uygulama ve görev yerini değiştirme gibi kişiler üzerindeki hiyerarşik yetkileri olduğu gibi, astların yapacakları işlemlere yön verme, yapılan işlemleri denetleme, iptal etme gibi işlemleri üzerinde de hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır.

Hiyerarşi yetkisi, aynı kamu tüzel kişiliği içinde geçerli bir yetkidir. Aynı tüzel kişiliğe sahip kuruluşlarda görev yapan kişiler arasında hiyerarşi olmaz. Genel yönetimde en üst durumda bulunan yönetici bakandır. Bakanla başlayan hiyerarşi, bakanın müsteşarı, müsteşarın ve yardımcılarının genel müdürü, genel müdür ve yardımcılarının daire başkanlarını, daire başkanları ve yardımcılarının şube müdürlerini, şube müdürlerinin şefleri, şef ve yardımcılarının da memurları denetlemesiyle devam eder. Bütün bu silsilenin başı olarak belirttiğimiz bakanlar da, 1982 Anayasası'na göre Başbakana karşı sorumludur.

Merkezi idare içinde kural olarak bütün memurlar hiyerarşik denetime tabidirler. Ancak hâkimler, askerler (askeri hiyerarşiye tabidir), merkezi idare içindeki teknik uzmanların uzmanlıkları dâhilindeki faaliyette buldukları takdirde (Sağlık Bakanlığı'nın doktora nasıl ameliyat yapacağı konusunda emir verememesi) ve üniversite öğretim elemanlarının eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetleri üzerinde hiyerarşi yetkisi kullanılamaz (Gözler, 2003: 172).

#### **1.5.2.1.2. Teftiş Kurullarının Denetimi**

Teftiş kavramı, Fransız yönetim sisteminin temel özelliğidir (Eryılmaz, 2012: 386). ABD ve İngiltere'de, kamu yönetiminin yapısı ve işlemleri üzerinde inceleme ve soruşturma faaliyetleri, genellikle 'ihtisas komisyonları' aracılığıyla yürütülmektedir. Türkiye'de kamu yönetiminin kurum içinde denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde teftiş kurulları önemli bir role sahiptir. Bu amaçla bakanlıklarda Teftiş Kurulu Başkanlıkları oluşturulmuştur. Teftiş Kurulu Başkanlığı, bakanın emri veya onayı üzerine bakan adına bakanlık teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemek, incelemek ve soruşturmakla görevlidir.

Teftiş kurulları tarafından yönetim içerisinde yerine getirilen teftiş hizmetinin başlıca amaçları şu şekilde sıralanabilir (Coşkun, 2002: 102):

- 1) Yapılan çalışmaları denetlemek ve değerlendirmek,

2) Çalışmaların daha verimli hale getirilmelerini sağlamak için ilgililere önerilerde bulunmak,

3) Kurumlardaki personele, çalışmalarında ve yetiştirilmelerinde rehberlik yolu ile yardımda bulunmaktır.

Müfettiş tarafından yapılan incelemelerin sonuçları ilgili ve üst kademelere iletilir. İdari teftiştten istenilen sonucun elde edilebilmesi için teftişin, teftiş edilenlerce ciddiye alınıp alınmadığı, teftiş sonucuna göre hareket edip etmedikleri ancak teftiş sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesiyle ayrıca müfettiş raporlarının ilgili otoritelerce ciddiye alınarak gereğinin yapılmasıyla mümkün olmaktadır (Mutta, 2005: 27).

#### **1.5.2.1.3. İç Denetim Birimlerinin Denetimi**

Türkiye’de 2003 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ‘iç denetim’ kavramı kullanılmaya başlamıştır. Kanun ile mevcut denetim kavramından farklı bir yaklaşım izlenmekte; denetim ve hesap verme sorumluluğu ön plana çıkmaktadır. Bu çerçevede, denetim, verimlilik, etkinlik, tutumluluk gibi performansa yönelik unsurlar önem kazanmış, hesap verme sorumluluğunun kapsamı genişlemiştir (Eryılmaz, 2012: 387).

5018 sayılı Kanunun 8. maddesine göre, ‘her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.’

Bu çerçevede üst yöneticiler Kanunda sayılmıştır (Bakanlıklarda müsteşar, diğerlerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı gibi). Kanuna göre üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından,

sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislere karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini, harcama yetkilileri, mali hizmet birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m. 11).

Kanuna göre iç denetçiler müsteşarın emri veya onayı ile bakanlık birimlerinin çalışmalarını hizmetin her aşamasında denetleyecek ve birimde çalışanlara rehberlik edecektir. İç denetim sonunda oluşacak denetim raporunu üst yöneticiye sunacaktır. İç denetimin bu anlamda yol gösterici nitelikte olduğunu söylemek mümkündür.

### **1.5.2.2. Dış Denetim**

Dış denetim, bir kamu kuruluşunun kendi idari yapısı dışında, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesidir. Kurumun örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi olmayan, kendi örgüt yapısının dışında yer alan, örgütle doğrudan ilgili ya da bağlı olmayan bağımsız denetim elemanlarınca yapılan bir denetimdir. Genellikle özel sektörde söz konusu olan bu denetim türünde, örgütün iç kontrol ve iç denetim sistemleri, mali yapıları ve buna ilişkin dönem sonu tabloları, yönetimin verimliliği, etkinliği değerlendirilir ve sonuçlar raporlanarak tüm ilgili taraflara sunulur (Köse, 2000: 17). Bu denetim biçiminde, denetleyen birim bir kamu denetim birimi olabileceği gibi özel nitelikli bir denetim birimi de olabilir (Sanal, 2002: 16). Dış denetimi ‘ vesayet denetimi’ ve ‘özel denetim’ olarak iki başlık altında incelemek gerekir.

#### **1.5.2.2.1. İdari Vesayet Denetimi**

İdari vesayet denetimi, kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti sunan tüzel kişilerin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi olarak tanımlanabilir (Kaya, 2012).

Demokrasinin gereklerinden sayılan merkezde toplanmış yetkileri yerele doğru genişletme fikri doğrultusunda hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları oluşturulmuş ve bunlara yasalarla kısmen özerklik verilmiştir. Vesayet denetimi, bir başka deyişle idari vesayet bu noktada, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik olarak ortaya konmuş bir hukuki araçtır (Gözler, 2003: 174). Vesayet denetimi, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlar (Günday, 2004: 74).

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası idari vesayetnin amacı ve kanuni niteliğini düzenlemiştir. Buna göre; “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

İdari vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır. Yani merkezi yönetim bu yetkisini kanunda açıklıkla belirtilen yerlerde ve kanunun tayin ettiği derece ve genişlikte kullanır. Vesayet denetiminde, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisi kural olarak yoktur. Yani, vesayet makamı yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek onun adına işlem yapamaz (Gözler, 2000: 299).

İdari vesayet denetiminde gerçekleştirilen yerindelik ve hukuka uygunluk denetimleri yerinden yönetim kuruluşlarının organları, görevlileri ya da işlemleri üzerinde yapılmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının organları veya görevlileri üzerindeki vesayet denetimi, çoğunlukla organların ya da görevlilerin seçimleri, atanmaları, ya da seçimlerinin onaylanması, görevlerine son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır. İşlemler üzerinde yapılan denetim ise genelde hukuka uygunluk ve yerindelik açısından yapılmaktadır. İşlemler üzerindeki denetim çoğu kez, ya işlemleri onaylama, işlemleri bozma ya da işlemlerin uygulanmasını geciktirme gibi yollarla olmaktadır (Tan, 2001: 735-736).

İdari vesayet istisnai nitelikte bir yetkidir. Kanunda açıkça belirtilmediği sürece merkezi idare, bir yerinden yönetim kuruluşu üzerinde vesayet yetkisine sahip değildir. İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşunun karar alma hürriyetini sınırlandırır. Bunun yanında, idari vesayet yoluyla merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşuna emir ve talimat verme yetkisine sahip değildir. Vesayet denetimi yetkisini kullanmaya mahallin en büyük mülki amiri, il ve ilçe idare kurulları, İçişleri Bakanlığı, ilgili bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay ve kanunda açıkça düzenlenen diğer kurumlar yetkilidir (Aktan, 1976: 4).

#### **1.5.2.2.2. Özel Denetim**

Yönetimin hukuka uygunluğunu kurumun dışından denetlemenin bir başka yolu da özel denetimdir. Özel denetim kurumları olan Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu bu başlık altında ele alınmış olup tezin konusunu oluşturan Kamu Denetçiliği Kurumu ise ayrı bir bölümde incelenmiştir.

##### **1.5.2.2.2.1. Sayıştay**

Sayıştay, kamu kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve yönetiminde etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu sağlamak, hesap verebilirlik ve mali saydamlığa hizmet etme gibi önemli fonksiyonları olan bir kurumdur (Eryılmaz, 2012: 150). Sayıştay Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyetine intikal eden bir mali denetim organıdır. 1865 yılında 'Divan-ı Muhasebat' adıyla kurulan Sayıştay Osmanlı döneminde yürütme organına bağlı olarak çalışmakta iken Cumhuriyetle birlikte yasama organıyla ilişkilendirilmiştir. Sayıştay TBMM'ye yardımcı bir kuruluştur.

1982 Anayasası'nın 160. maddesinde Sayıştay'ın görevleri düzenlenmiştir:

1. Merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek,
2. Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,
3. Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak,

4. Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanmasını yapmak.

Anayasa'nın 160. maddesinin son fıkrasında "Sayıştay'ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir" hükmü yer almaktadır. Burada bahsi geçen kanun 3/12/2010 tarih ve 6085 sayılı "Sayıştay Kanunu" dur.

Sayıştay Kanunu ile Sayıştay'ın denetim alanı, tüm kamu idarelerini, kamu fonlarını, kamu kaynaklarını ve kamu faaliyetlerini içerecek biçimde düzenlenmiştir. Bu çerçevede merkezi yönetim (genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar), sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler Sayıştay'ın denetimi alanındadır.

Ayrıca, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmıştır. Böylece kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi de Sayıştay'ın görev alanına girmiştir.

Sayıştay'ın görev ve yetkileri 6085 sayılı Kanunun 5. ve 6. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelere göre Sayıştay'ın görevleri;

*"Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.*

*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.*

*Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

*Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapar."*

**Yetkileri;**

*"Sayıştay, bu Kanunla veya diğer kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırma, kamu idarelerinden temsilci istemeye yetkilidir.*

*Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, kamu idareleri ile bankalar dâhil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir.*

*Sayıştay, denetimine giren kamu idarelerinin işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri, faaliyetleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler tarafından yerinde ve işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Bilirkişinin hukuki durumu, yetkisi ve sorumluluğu genel hükümlere tabidir.*

*Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibariyle denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir.*

*Denetimler sırasında gerekli görülmesi halinde, Sayıştay dışından uzman görevlendirilebilir. Bilirkişi ve uzman görevlendirilmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir.”*

Sayıştay'ın iki temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi dış denetim organı olarak genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır. İkincisi ise hesapların hükme bağlanmasını içeren, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına ilişkin yargılama görevidir (Kuluçlu, 2006: 12).

Sayıştay denetimi, kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM'ne ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla gerçekleştirilir (Eryılmaz, 2012: 152).

Sayıştay yerindelik denetimi yapamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alamaz. Sayıştay'ın yargılama fonksiyonu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde, sorumluların savunmaları alınarak mali yılsonu itibariyle yargılamaya esas rapor düzenlenmek suretiyle yerine getirilir.

Sayıştay'ın denetim ve yargılama fonksiyonu dışında, mali yükümlülük getiren yasaların ve işlemlerin bütçeye getireceği yük konusunda parlamentoya bilgi verip, kaynakların temini konusunda öneriler getirmek görevleri vardır. Kamu yönetiminin işleyişi, kamu maliyesinin durumu, devlet muhasebe düzeni ve işleyişi



hakkında araştırma ve incelemeler yapmak, önemli bulduğu konularda halkı ve parlamentoyu aydınlatmak, Sayıştay'ın üstlenmiş olduğu diğer görevlerdir (İnan, 1997: 52).

#### 1.5.2.2.2.2. Devlet Denetleme Kurulu (DDK)

1 Nisan 1981 tarihli ve 2443 sayılı ‘Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’la Milli Güvenlik Konseyi döneminde kurulmuş olan DDK, 1982 Anayasası tarafından anayasal statüye kavuşmuş doğrudan Cumhurbaşkanı’na bağlı bir “inceleme, araştırma ve denetleme” kuruludur.

Anayasa’nın 108. maddesinde DDK şöyle düzenlenmiştir:

*“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığı’na bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapar.”*

Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı organları DDK kapsamı dışında bırakılmıştır.

DDK, dokuz üyeli bir kurul ve sekreterlikten oluşmaktadır. Sekreterlik, idari hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Üyeler; yüksek öğrenim yapmış, devlet hizmetinde en az on iki yıl başarı ile çalışmış kimseler arasından doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanır. İki yılda bir üyelerinin üçte biri yenilenir. Ayrıca Cumhurbaşkanı’nın görev süreleri dolmadan da kurul üyelerini görevden alma yetkisi bulunmaktadır. Kurul başkanı da, kurul üyeleri arasından iki yıllık bir süre için Cumhurbaşkanı tarafından seçilir (Gözler, 2000: 210).

Cumhurbaşkanının, Anayasanın 104. maddesinde ifadesini bulan ‘...devlet organlarının düzenli ve uyumlu bir şekilde çalışmasını’ gözetme yetkisi doğrultusunda denetleme yapan DDK, Cumhurbaşkanı açıkça görev vermeden harekete geçemez.

Kurul adına yapılacak inceleme, araştırma ve denetlemelerde, ilgili kuruluş ve kişiler, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler (Gözübüyük, 2001: 73). Kurul, Cumhurbaşkanı’nın istemi üzerine yürüttüğü incelemeyi rapor

halinde Cumhurbaşkanı'na sunar. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan rapor, Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık ilgili istemi 45 gün içinde yerine getirmekle yükümlüdür. Sonuç, Başbakanlık aracılığıyla Cumhurbaşkanı'na bildirilir. Cumhurbaşkanı da, bu rapor doğrultusunda gerek duyması halinde, konuyu “doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir” (Atay, 1999: 124).

### **1.5.3. Yargı Denetimi**

Hukuk devleti daha önceki bölümlerde insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde yargı denetimine tabi, hukuka ve anayasaya uyan devlet (Gözübüyük, 2001: 22) olarak tanımlanmıştı. Hukuk devletinde idarenin tüm eylem ve işlemlerinin anayasa ve kanunlara uygunluğunu sağlayan mekanizma ise idarenin yargı organları tarafından denetlenmesidir.

Türkiye’de bu konu anayasal kural olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 125. maddesine göre; idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır (Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şura kararları hariç). Yine aynı maddeye göre “idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”

Hukuk devletinde, kişisel hak ve hürriyetlerin kişiler arasında birbirine karşı korunmasının yanında, idarenin kanunsuz ve keyfi hareketlerine karşı da korunması gerekmekte, bu nedenle idarenin faaliyetlerini yargı denetimine tabi tutmak zorunlu olmaktadır (Özkan, 1994: 37). İdarenin idare edilenlerle uyuşmazlıklarının çözümünde, objektif ölçütlerle uyuşmazlığı inceleyip karara bağlayan tarafsız bir merciye ihtiyaç duyulduğu açıktır (Darendeli, 2003: 9).

Yargı denetimi yaptırımını gerektirdiği için yönetimin hukuk kurallarına bağlı kalması ve dolayısıyla yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması sağlanmış olur. Bu yolla hak ve menfaatleri ihlal edilen kimse yetkili yargı yerine başvurarak yönetsel işlemin iptalini ya da karşılaştığı haksızlığın giderilmesini isteyebilir (Bozoğlu, 2008: 9). Bu yönüyle yargısal denetim diğer denetim yollarına kıyasla daha büyük bir teminat sağlamaktadır. Ayrıca idare edilenler ile idare arasında çıkan

anlaşmazlıkların tarafsız yargı organı önüne götürülmesi, vatandaşa güven sağlaması açısından da önemli ve gereklidir. İdari yetkinin korunması ile vatandaşların hukukunun korunması, bunlar arasında uzlaşmanın sağlanması, idari yargının görevidir (Özkan, 1994: 37).

Yargı denetimi, gücü elinde bulunduran yönetimin kullandığı araçları, yönetilenlerin aleyhine kullanmaması, halka karşı sorumsuz hareket etmemesi gibi demokrasiyle doğrudan ilişkili olan amaçlara ulaşılmasında önemli bir işleve sahiptir (Köse, 1999: 69). Yargı denetimi ayrıca dengeli bir toplumun oluşmasına ve mevcut sosyal yapıya saygı içinde kolektif çıkarların yönetilmesine katkı sağlar (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 178).

Yargı denetimi kendi içerisinde vatandaş açısından olumlu ve olumsuz bazı özellikler barındırmaktadır. Yargılama sonucunda verilen karar kesin hüküm niteliğinde olduğu ve tüm devlet organlarını kapsayarak yönetimin uyması gereken bir durum yarattığı için en etkili denetim yoludur. Bunun yanında dava açma süresinin geçirilmesi halinde işlevini yitirdiği için işleyiş süreci açısından diğer denetim usullerine oranla daha katıdır (Akkoca, 2013: 26).

Yargı denetimi başvuru üzerine işleyen, idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetleyen fakat yerindelik denetimi yapmayan bir mekanizmadır.

İdarenin faaliyetlerinin yargı organları tarafından denetlenmesinde dünyada birbirinden farklı iki ana sistem uygulanmaktadır. Bunlardan birisi Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanan “Yargı Birliği” sistemi, diğeri Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan “İdari Yargı” sistemidir (Erdoğan, 2006: 29).

### **1.5.3.1. Yargı Birliği Sistemi**

Yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde yargı bir bütün olarak örgütlenmiştir. Bu sistemde idare ile birey eşit tutulmakta ve bunlara aynı hukuk kuralları uygulanmaktadır. Başta İngiltere ve ABD olmak üzere birçok Anglo -

Amerikan ülkelerinde uygulanan bu sistemde, bireylerle idare arasındaki davalara adalet mahkemelerinde bakılmaktadır (Tan, 2001: 13).

İdarenin adli yargı organlarınca denetlenmesi her ne kadar yargı birliğini sağlasa da, günümüzde gittikçe çoğalan ve genişleyen kamu hizmetlerinin ve bunu ifade eden teşkilatın denetimini gereği gibi yerine getiremez. Zira bunun için hukuk bilgisi yanında idare tecrübesine de ihtiyaç vardır. Bu eksiklik nedeniyle yargı birliğini savunan Anglo-Amerikan ülkelerinde çeşitli alanlarda yargısal görevler yapan bir takım ihtisas mahkemeleri kurulmuştur. Örneğin İngiltere’de adliye mahkemelerinin yanında ve bunların dışında olmak üzere, idareyi elliye yakın ayrı faaliyet alanında denetleyen sayıları iki bine yakın ihtisas mahkemeleri kurulmuştur (Versan, 1990: 106-112). Anglo-Amerikan ülkelerinde adli yargı dışında örgütlenen ihtisas mahkemelerini, adli yargının dışında tam bir “İdari Mahkeme” olarak nitelendirmek bugün için olanak dışıdır. Genel olarak bunların kararlarına karşı adliye mahkemelerine, bazı durumlarda da Yüksek Mahkemeye kadar gitme imkânı vardır. Bunlar henüz, adli yargının yanında, ayrı bir yargı düzeni oluşturacak nitelikte olan kuruluşlar değildirler (Tan, 2001: 14).

### **1.5.3.2. İdari Yargı Sistemi**

İdari yargı sistemi idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesinde adli yargı dışında idari yargı kuruluşlarının görevli olduğu sistemdir. Fransa’da doğup gelişen idari yargı sistemi Kara Avrupası ülkelerinde ve Türkiye’de uygulanan bir sistemdir.

İdari yargı sistemi, yönetim örgütünün birçok özellik ve incelikleri olduğu, bu incelik ve özelliklerin, bu alanda uzmanlaşmış yönetsel yargı organlarınca değerlendirilebileceği görüşüne dayanmaktadır.

Türkiye’de uygulanan idari yargı sisteminin özellikleri şöyle sıralanabilir: (Temizkan, 2008: 21).

- Yönetsel yargı sistemi, dayanağını Anayasa’dan alır.

- Yönetmel yargı sistemi Danıştay biçiminde örgütlenmiştir. Danıştay hem yargısal, hem de yönetmel görevleri olan bir yüksek mahkemedir.

- Yönetmel yargı sisteminde “genel görev” ilkesi uygulanır. Yönetimin, yönetim hukukundan doğan eylem ve işlemlerine karşı yönetmel yargıda dava açılır.

- Yönetmel yargının görev alanı geniş tutulmuştur. Yönetmel yargıda, hem yönetmel işlemlerin iptali, hem de yönetimin eylem ve işlemlerinden doğan haksızlıkların giderilmesi dava edilebilir.

- Yönetmel yargı, iki dereceli olarak örgütlenmiştir. İlk derece mahkemesi olarak Danıştay, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri yer alır. İlk derece mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir.

- Yönetmel yargıda genel görevli mahkeme, idare mahkemeleridir. Danıştay ve vergi mahkemeleri özel görevli yargı yerleridir.

- Yönetmel yargı alanında iki yüksek mahkeme vardır. Bunlardan biri Danıştay, diğeri Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM)’dir. AYİM, özel görevli bir yüksek mahkemedir.

Türkiye’de idari yargı sistemini düzenleyen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 1982 yılında kabul edilmiştir. Kanunun 2. maddesine göre, dava konusu idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biriyle hukuka ve mevzuata aykırı olup olmadıkları incelenmekte ve aykırılıkların söz konusu olması durumunda yapılan işlem ve eylem iptal edilmektedir.

İdari yargıda idarece yapılan işlem ve eylemlerin kontrolü üç şekilde yapılmaktadır. Bunlar; maddi denetim, nitelik denetimi ve uygunluk denetimidir. Maddi denetimde; idarenin dayandığı olayların gerçekten meydana gelip gelmediğinin tespiti yapılmaktadır. Nitelik denetiminde; meydana gelen olay ile alınan kararlar arasında değerlendirme hatasının olup olmadığı saptanmakta (Özer, 1992: 5-6), uygunluk denetiminde de alınan kararların olaylara tam olarak uyup uymadığının araştırılması yapılmaktadır.

Yargısal denetimin amaçlarına ulaşabilmesi ve idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun sağlanabilmesi, idarenin alınan yargı kararlarını uygulaması ve bu doğrultuda faaliyette bulunması ile mümkün olacaktır (Ünlüçay, 2004: 6).

### **1.5.3.2.1. İdari Yargı Kuruluşları**

Türkiye’de yönetsel yargı alanında yapılan düzenlemeler 1982 yılında yapılmıştır. Bu düzenlemeyle idare ve vergi mahkemeleri ilk derece mahkemeleri olarak kurulmuş, genel görevli mahkeme konumundaki Danıştay özel görevli mahkeme statüsüne kavuşturulmuştur. Özel görevli olarak Danıştay’ın görevi, özel görevli ilk ve son derece mahkemesi olarak görev yapmak ve ilk derece mahkemelerinin kararlarını temyiz yoluyla incelemektir. Bu göreviyle Danıştay yüksek mahkeme haline getirilmiştir. İlk derece mahkemelerinin bazı kararlarını itiraz yoluyla incelemek üzere Bölge İdare Mahkemesi (BİM) oluşturulmuştur (Çıtır, 1987: 57).

Yönetimin yargısal denetimi önceleri idari kuruluşlar tarafından yapılmakta iken zamanla bu kuruluşlara özerklik tanınmış ve yönetimden ayrılarak “tam” yargısal kuruluş durumuna getirilmiştir (Akıllıoğlu, 1990: 7).

#### **1.5.3.2.1.1. İdare ve Vergi Mahkemeleri**

2576 sayılı ‘Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun’ un 5. maddesine göre idare mahkemelerinin görevleri; vergi mahkemelerinin ve ilk derece yargı yeri olarak Danıştay’ın görev alanına giren konular dışındaki iptal ve tam yargı davalarını, genel hizmetlerin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları ve diğer kanunlarla verilen işleri de çözümlenmektedir.

Aynı Kanununun 6. maddesinde ise vergi mahkemelerinin görevleri; genel bütçeye, il özel idarelerine, belediyelere ve köylere ait vergi, resim ve harçlarla benzeri mali yükümlülükleriyle bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davalara 6183 Sayılı ‘Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un uygulanmasına ilişkin davalara ve diğer kanunlarla verilen işlere bakmaktır.

### **1.5.3.2.1.2. Bölge İdare Mahkemeleri (BİM)**

6.1.1982 tarih ve 2576 sayılı Kanun ile Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri kanunla kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere kurulan genel görevli bağımsız mahkemeler olarak belirlenmiştir.

2576 sayılı Kanununun 2. maddesine göre BİM'lerin oluşumu, bölgelerin coğrafi durumuna göre İçişleri, Maliye ve Gümrük ve Tekel Bakanlıklarının görüşleri alınarak Adalet Bakanlığı tarafından kurulmakta, yargı çevreleri tespit edilmektedir.

Aynı kanununun 8. maddesine göre BİM'ler; kendi yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle verdiği kararlara yapılan itirazları incelenmekte ve kesin karara bağlamaktadır. Ayrıca BİM'ler yargı çevresi içinde yer alan idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamakta, diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri de yerine getirmektedir.

### **1.5.3.2.1.3. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi**

Askeri Yargı, Anayasanın 145. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “Askeri yargı; askerî mahkemeler ve disiplin mahkemeleri tarafından yürütülür. Bu mahkemeler; asker kişiler tarafından işlenen askerî suçlar ile bunların asker kişiler aleyhine veya askerlik hizmet ve görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevlidir. Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlara ait davalar her halde adliye mahkemelerinde görülür.”

Anayasanın 157. maddesine göre,

*“Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, askerî olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir. Ancak, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz.”*

AYİM, askerî hâkim sınıfından olan ve hâkim sınıfından olmayan üyelerden oluşmaktadır. Üyelerin seçimi 157. maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmektedir. Bu fıkra göre; “Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin askerî hâkim sınıfından olan

*üyeleri, mahkemenin bu sınıftan olan başkan ve üyeleri tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oy ile birinci sınıf askeri hâkimler arasından her boş yer için gösterilecek üç aday içinden; hâkim sınıfından olmayan üyeleri, rütbe ve nitelikleri kanunda gösterilen subaylar arasından, Genelkurmay Başkanlığınca her boş yer için gösterilecek üç aday içinden Cumhurbaşkanınca seçilir” ve seçilen askeri hâkim sınıfından olmayan üyelerin görev süresi en fazla dört yıldır.*

2010 yılında yapılan değişiklikle maddenin son fıkrası; “*Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri, mensuplarının disiplin ve özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir*” şeklinde değiştirilmiştir.

#### **1.5.3.2.1.4. Danıştay**

Danıştay ülkemizde 10 Mayıs 1868 tarihinde ‘Şura-yı Devlet’ adıyla Fransız örneğine göre kurulmuştur. 1924 Anayasası’nın 51. maddesine göre Danıştay, idari dava ve ihtilafları çözümlmek, hükümet tarafından gönderilecek kanun tasarıları ile imtiyaz sözleşme ve şartnameler üzerinde düşüncelerini bildirmek ve kanunlarla kendisine verilecek görevleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir. Anayasa hükmü uyarınca 23 Kasım 1925 tarihinde 669 sayılı Kanun ile “Danıştay’ın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. TBMM tarafından yapılan başkan ve üye seçiminden sonra Danıştay 6 Temmuz 1927’de fiilen göreve başlamıştır. Üçü idari, biri dava dairesi olarak kurulmuş olan Şura-yı Devlete, davaların yoğunluğu nedeniyle 1859 sayılı Kanunla sadece memur davalarına bakmakla görevli “Hususi Heyet” ve bir dava dairesi ilave edilmiştir. Sonraki yıllarda davaların sayısının artmasına paralel olarak dava dairelerinin sayısı arttırılmıştır (Oytan, 1985: 20-21).

Danıştay, hem yüksek idare mahkemesi ve hem de devletin en yüksek danışma ve inceleme merciidir. 1982 yılında kabul edilen 2576 sayılı Kanun ile idari yargı sisteminde bir yerelleştirme (decentralization) sürecine girilmiştir. Önceden tüm davalarda ilk derece mahkemesi olarak görev yapan Danıştay, bu kanun ile birçok konuda bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin ilk derece mahkemesi olarak yetkilendirilmesi sonucu, temyiz mahkemesi haline gelmiştir.



1982 Anayasasının 155. maddesine göre, “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.” 155. maddenin 2. fıkrasına göre, “Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.” Maddenin diğer fıkralarında ise Danıştay üyelerinin seçimi, görev süreleri belirtilmiş, üyelerin nitelikleri ve seçim usullerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu kanun 1982 yılında kabul edilen 2575 sayılı Danıştay Kanunu’dur.

Danıştay’ın görevleri ‘idari’ ve ‘yargılama’ olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir:

- ❖ **İdari Görevleri:** Danıştay’ın idari görevleri danışma ve inceleme niteliğindedir. Kamu yönetiminin işleyişinde karşılaşılan idare hukuku ile ilgili sorunlar olduğunda Cumhurbaşkanlığı veya Başbakanlık aracılığı ile Danıştay’a başvurulabilir. Bazı durumlarda Danıştay’ın görüşünün alınması kanun gereği de olabilir. Ayrıca Danıştay, Başbakan ve Bakanlar Kurulu’nca gerekli görülmesi halinde gönderilen kanun tasarıları hakkında düşüncelerini bildirmekle yükümlüdür. Danıştay ayrıca, tüzük tasarılarıyla imtiyaz şartlaşmalarını ve sözleşmelerini incelemekle yetkilidir (Eryılmaz, 2012: 150).
- ❖ **Yargılama Görevleri:** Danıştay, ilk derece idari yargı mahkemelerinin temyiz makamıdır. Danıştay, ilk derece mahkemesi olarak; Bakanlar Kurulu kararlarına, Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere, bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere, Danıştay idari dairesince veya idari işler kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere, birden çok idare ve

vergi mahkemesinin yetki alanına giren işlere, Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile bu kurulun görev alanı ile ilgili Danıştay Başkanlığı işlemlerine karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülme-yen kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz antlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.

Danıştay ayrıca belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki talepleri inceler ve karara bağlar.

Danıştay, idari yargı yerleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını giderir. İdari yargı alanında içtihat bakımından uyum sağlamak amacı ile ‘içtihadı birleştirme kararları’ alır.

Danıştay, idari ve yargılama görevlerini kurul olarak yerine getirir ve daireler biçiminde çalışır (Eryılmaz, 2012: 150).

#### **1.5.4. Baskı Grupları ve Kamuoyu Denetimi**

Baskı grupları, ortak çıkarlar etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasi ve idari otoriteler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlü ve bilinçli gruplardır. Baskı grupları, amaçları ve ilgi alanlarına giren konuları bakımından, ‘maddi çıkarlar’ etrafında toplanan ve ortak ‘fikir ve değerler’ için çalışan gruplar olarak iki şekilde sınıflandırılabilir. İşçi ve işveren kuruluşları ile çiftçi birlikleri, maddi çıkarlar etrafında toplanan baskı grupları kapsamındadır. İnsan haklarını koruma, çevreyi koruma amacıyla bir araya gelen topluluklar ise fikir ve değerler etrafında toplanan gruplara örnek verilebilir (Eryılmaz, 2012: 397).

Baskı grupları kamu yönetiminin denetlenmesine yardımcı olan araçlardan biridir. Baskı grupları kamu yönetimi ile ilgili sorunlarını önce bakanlar, milletvekilleri, üst düzey kamu yöneticileri ile görüşmek suretiyle çözmeye çalışırlar. Bu amaçla rapor hazırlarlar, toplumda bir farkındalık yaratarak idareyi etkilemeye ve ikna etmeye çalışırlar. Bazı ülkelerde yasal nitelik de taşıyan bu yöntemlere ‘lobicilik’ adı verilmektedir.

Baskı grupları kendi faaliyet alanlarını ilgilendiren kanun, yönetmelik gibi yasal düzenlemelerin hazırlık safhasında meclis komisyonlarında da yer alarak kendi çıkarlarını ifade etmektedirler. Çağdaş demokrasilerde baskı grupları yönetime katılım anlamında önem kazanmıştır ve baskı gruplarının görüşlerine değer verilmektedir.

Baskı grupları kamu yönetimi üzerinde kamuoyu oluşturma gibi yöntemlerle hükümetlerin oluşturduğu kamu politikalarını etkilemektedirler. Kamuoyu, bir konudaki egemen görüştür. Her konu ile ilgili farklı kamuoyu ortaya çıkar. Kamuoyunu etkilemenin en önemli yöntemi basın-yayın araçlarını kullanarak propaganda yapmaktır. Gazete, radyo gibi geleneksel iletişim araçları yanında internet ve sosyal paylaşım siteleri gibi modern iletişim yöntemleri baskı gruplarının yoğun olarak kullandığı araçlardır (Eryılmaz, 2012: 399).

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte önem kazanan katılımcı yönetim ve yönetim anlayışı, kamu yönetiminin sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları ile ortaklık ve işbirliği halinde olmasına önem vermektedir.

Kamu yönetiminin baskı gruplarının fikirlerine ve isteklerine değer vermesi ve komisyonlar ve projeler aracılığıyla baskı grupları ile aynı masada tartışarak karar vermesi kamu politikalarının toplumda daha kolay benimsenmesini sağlayacaktır.

Baskı grupları, kamu yönetimini açıklığa ve verimliliğe yöneltebildikleri, yönetime katılma kanallarını geliştirebildikleri, temel hak ve hürriyetleri korumada aktif rol oynayabildikleri ve bu kapsamda kamu yönetimini denetleyebildikleri ölçüde daha etkin bir kamu yönetiminin sağlanmasında toplum yararına hizmet etmiş olurlar (Eryılmaz, 2012: 400).

#### **1.5.5. Etik Denetimi**

Etik, kökeni Yunanca'daki 'ethos' sözcüğünden gelen töre, gelenek ve alışkanlık anlamındadır. Etik kavramı, genel anlamda, iyi-kötü, doğru-yanlış ile ilgili değerler, ilkeler ve kurallar demektir. Türkçe'de, etik hem sıfat, hem de isim olarak kullanılabilir. Sıfat olarak kullanıldığında, "bir tavrın, bir davranışın kurallara

uygunluk derecesini gösterirken; isim olarak kullanıldığında bir bilim dalını, bir disiplini anlatmaktadır (Keleş, 2002: 232-233).

Etik kelimesi çeşitli meslek dallarında uyulması gereken ahlak ilkeleri ve kuralları (tıp etiği, siyaset etiği, sanat etiği gibi) anlamında yaygın olarak kullanılmaktadır. Hukuk, kurallar çerçevesinde ne yapılabileceğini belirlerken, etik ise ne yapılması gerektiğini belirler. Hukukun amacı adaleti gerçekleştirmek iken, etiğin amacı iyiye ve doğruya ulaşmaktır.

Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, çıkar çatışmasından kaçınma, kamu yararını gözetme gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütününe denir. Bu ilkeleri benimseyen yönetime ise ‘etik yönetim’ adı verilir (Eryılmaz, 2012: 405).

Siyaset ve yönetimdeki yozlaşmanın önüne geçmek ve kamu yönetimine olan güveni tesis etmede etik değer, ilke ve kurallar belirlenmekte ve bunların uygulanması için tedbirler alınmaktadır. Etik, kamudaki uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınındığı bir temel oluşturarak, kamuoyuna toplum çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir. Kamu yönetiminde etiğin en önemli özelliklerinden biri, sosyal sorumluluk bilincini içermesidir. Sosyal sorumluluk bilinci, topluma karşı sadakat ve bağlılığı, dürüstlüğü gerekli kılmaktadır (Yüksel, 2010: 38).

Türkiye’de, kamu yönetiminde etik ilke ve kurallara uygun olarak görev yapılmasını sağlamak için ve etik dışı davranışları önlemek için 1982 Anayasasının kamu yönetimine ilişkin maddelerini (10. maddesi, herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir, 129. maddesi memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler), 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun ehliyet, sadakat ve diğer ilgili maddeleri, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’ndaki kamu görevlilerine ilişkin hükümlerini, 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere

Dair Kanun, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve benzeri hukuki düzenlemeleri referans olarak kullanmak mümkündür (Muradova, 2013: 59). 25.05.2004 tarihli 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ise kamu yönetiminde etik ilke ve kuralları yerleştirmek amacına yöneliktir.

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun amacı; kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir. Bu Kanun, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeli kapsar. Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında kanun kapsamında yer almamaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte “etik davranış ilkeleri” olarak 18 ilke belirlenmiştir:

1- *Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci (md.5):* Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar.

2- *Halka Hizmet Bilinci (md.6):* Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini

artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler.

3- *Hizmet Standartlarına Uyuma (md.7)*: Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personeli, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütürler, hizmetten yararlananlara iş ve işlemlerle ilgili gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet süreci boyunca aydınlatırlar.

4- *Amaç ve Misyona Bağlılık (md. 8)*: Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler.

5- *Dürüstlük ve Tarafsızlık (md.9)*: Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar.

Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.

Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler.

6- *Saygınlık ve Güven (md.10)*: Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.

7- *Nezaket ve Saygı (md.11)*: Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirirler.

8- *Yetkili Makamlara Bildirim (md.12)*: Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.

9- *Çıkar Çatışmasından Kaçınma (md.13)*: Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

10- *Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması (md.14)*: Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden

ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptığı kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.

11- *Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (md.15)*: Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır.

Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

12- *Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (md.16)*: Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

13- *Savurganlıktan Kaçınma (md.17)*: Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

14- *Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan (md.18)*: Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.



15- *Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık (md.19)*: Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

16- *Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu (md.20)*: Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar.

Yönetici kamu görevlileri, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alırlar.

Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alırlar. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar.

Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür.

17- *Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (md.21)*: Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz

18- *Mal Bildiriminde Bulunma (md.22)*: Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar.

Yönetmelikte ‘etik davranış ilkeleri’ detaylı bir biçimde sıralandıktan sonra kamu görevlilerinin uyması gereken kurallar belirtilmiştir. Kanun kapsamındaki kamu personeli, göreve başladıktan sonra bir ay içerisinde “Etik Sözleşme” (EK:1) belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belge, personelin özlük dosyasına konur. Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personel, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilir.

Kurul, Başbakanlık bünyesinde; bakanlık, il belediye başkanlığı ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından birer; Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye; müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye; üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bu görevlerden emekli olmuş kişiler arasından iki olmak üzere on bir üyeden oluşur. Kurul üyeleri, biri başkan olmak üzere Bakanlar Kurulu Kararı ile atanır.

Kurulun dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik etik komisyonları vardır. Etik komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Etik komisyonu üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na bildirilir. Etik komisyonu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile işbirliği içinde çalışır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yetki ve görevleri üç grupta toplanabilir:

- a. Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek,

- b. Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvuru üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak,
- c. Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak.

Kurula, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvuru yapılabilir. Re'sen veya başvuru üzerine konuyu inceleyen Kurul, etik davranış ilkelerine aykırılık tespit ederse bunu karara dönüştürür, alınan karar, ilgililere ve Başbakanlığa bildirilir.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunun 4. maddesine göre, yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvurulara ilişkin işlem durdurulur.

### **1.5.6. Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu**

Kamu yönetiminin denetlenmesinde önemli bir yer tutan ombudsmanlık kurumu dış denetim kuruluşları arasında yer alır. Dünyada yüzün üzerinde ülkede yer alan ombudsmanlık mekanizması, idareyi denetleme yanında rehberlik etme fonksiyonuna da sahiptir. Bu bölümde, ombudsmanlık kavramı incelendikten sonra ortaya çıkışı ve tarihi gelişimine ve akabinde özellikleri ile çalışma usulüne yer verilecektir.

#### **1.5.6.1. Kavramsal Çerçeve**

Ombudsman kelimesi İsveç kökenli bir kelimedir ve vekil-temsilci anlamında “ombud” ile kişi anlamında “man” sözcüklerinden türetilmiştir. Genellikle delege, avukat, vekil veya bir diğer kişi veya kişiler tarafından o kişi veya kişiler adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Her ne kadar kelime, kişinin cinsiyeti açısından nötr bir tanımlamayı içerse de, kelimenin “man” sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanmaması için “ombudsperson” veya doğrudan doğruya “ombuds” olarak

adlandırılması da mümkündür. Bazı düşünürler de ombudsmanı “gözü-kulağı halkın üzerinde olan insan” olarak betimlemişlerdir. Kurum olarak ise ombudsman terimi, parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri betimlemek için kullanılmıştır. Ombudsman kelimesinin Türkçe karşılığı olarak; “halk denetçisi”, “kamu denetçisi”, “kamu hakemi”, “arabulucu”, “halk avukatı”, “yurttaş sözcüsü” gibi ifadeler kullanılmaktadır (Mihçioğlu, 1987: 168).

Ombudsman ‘bir şahıstan ibaret kurum’ olarak (Erdengi, 2009:8) değerlendirilebilir. Bu kapsamda, ombudsmanlık kurumu, idari otoriteden bağımsız hareket eden, kötü yönetime ilişkin şikâyetlerin alındığı ve soruşturulduğu bir birim olarak ifade edilebilir.

Ombudsman, idare ile idare edilenler arasında bir arabulucu olarak, şikâyetleri incelemek ve neticelerini hem şikâyetçiye hem de kamuoyuna duyuracak bağımsız kamu görevlisidir. Ombudsmanlık kurumu, yönetimin bilerek ya da bilmeyerek yaptığı yanlışlıkların düzeltilmesi için yönetim üzerinde halk adına yargı dışı denetim yapan bir kurum olarak da tanımlanmıştır. (Akıncı, 1999: 265).

Ombudsman kavramının ülkeden ülkeye değişen görev ve işlevleri sebebiyle evrensel bir tanımının olmadığını söylemek mümkündür. Çünkü ombudsmanlık mekanizması, her ne kadar benzer işlevler görse de ülkeden ülkeye bir takım farklılıklar göstermektedir. Örneğin; Norveç, İsveç, Danimarka ve Portekiz gibi ülkelerde Ombudsman, İspanya’da Halk Savunucusu, Fransa’da ilk kurulduğu dönemde Arabulucu ve son yasal düzenlemelerle birlikte İnsan Hakları Savunucusu, Kanada’da Vatandaş Koruyucusu, Avusturya ve Hırvatistan’da Halkın Avukatı, İngiltere’de Parlamento Komiseri, Azerbaycan ve Çek Cumhuriyeti’nde İnsan Hakları Komiseri, İsrail’de Devlet Denetçisi gibi değişik adlar ve bir takım özel görevler üstlenmekte, bu doğrultuda her ülkenin ombudsmanlık mekanizmasının kendine özgü tanımları yapılabilmektedir (Fendoğlu, 2010: 26-27; Avşar, 2007: 185-190). Türkiye’de 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ombudsmanlık, kamu yönetiminde dış denetim kuruluşu olarak yer almıştır.

Uluslararası Barolar Birliği tarafından 1974 yılında yapılan tanım da önemli bir referans olma özelliğini taşımaktadır. Bu tanıma göre ombudsmanlık kurumu; Parlamento tarafından Anayasa ve kanunlarla verilen yetkilerle görevlendirilen, vatandaşların hükümet organları ve kamu görevlileri tarafından ihlal edilen haklarına ilişkin şikâyetlerini kabul edip inceleme, araştırma ve soruşturma yaparak idareye yapıcı eleştiri ve öneriler sunan, yaptığı çalışmalarını bir rapora bağlayan, yalnızca kanun koyucu veya parlamentoya karşı sorumlu olan bağımsız, tarafsız ve yüksek dereceli bir kamu görevlisidir.

Altuğ'a (2002: 31) göre ise kamu denetçisi, tarafsız ve yüksek seviyeli bir müfettiş olarak tanımlanabilir. Bu müfettişler, halkın kamu idaresinin haksız eylemlerinden kaynaklanan şikâyetlerini dinleyerek tarafsızca soruşturma yapar ve elde ettikleri verileri yetkililere aktarırlar. Bu kişiler maaş ile çalışabilecekleri gibi fahri olarak da çalışabilirler.

Ataman (1993: 217) ise kamu denetçisini, 'Kamu yönetiminde idarenin çeşitli eylem işlemlerine karşı halkın şikâyetlerini parlamento adına inceleyen-soruşturan özel bir büro veya görevli' olarak tanımlamaktadır.

Yılmaz, Kılavuz ve İzci'nin kamu denetçiliği tanımı ise şöyledir: Kamu denetçiliği prensip olarak gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin hiçbir şekilde bağı olmaksızın yapmış olduğu şikâyetler üzerine veya re'sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını kamuoyuna ve bir raporla her yıl parlamentoya sunan kamu görevlisidir (Yılmaz, Kılavuz, İzci, 2003: 54).

Yönetilenler açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği; kamu yönetimlerinin, hizmet sunduğu kişilere, iyi, çabuk ve saygılı davrandığu güvencesini veren bir kurumdur. Kamu yönetimleri açısından ise, yanlış işlemleri düzeltici, tekrarını önleyici ve doğrularını güçlendirici bir etmendir. Bu sebeple ombudsman,

yönetilenler ile idare arasındaki ilişkilerde, her iki taraf açısından gerekli korumayı sağlayan bir mekanizmadır (Pickl, 1986: 37).

Görüleceği üzere, ombudsmanlık mekanizmasının bir denetim aracı olmasının yanında, yönetime rehberlik etme, yönetimde hesap verilebilirlik ve insan haklarına saygı noktasında iyi yönetimi inşa etme işlevi de bulunmaktadır (Pınar, 2014: 6).

### **1.5.6.2. Ombudsmanlık Kurumunu Doğuran Sebepler**

Ombudsmanlık kurumunun genel olarak gelişmesi ve kabulü, II. Dünya Savaşı'nı takiben hızlı bir ivme kazanmış ve dünyanın farklı bölgelerinde farklı özelliklere sahip ülkelerde uygulamaya geçirilmiştir. Bu gelişimin arkasında, özellikle insan hakları konusunun gerek uluslar gerekse uluslararası örgütler için öneminin artması ile “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının anlamının birey ve toplum açısından daha çok belirginleşmesi gibi temel faktörlerin bulunduğunu söylemek mümkündür (Erdengi, 2009: 18).

Ombudsmanlık kurumunun dünya çapında yaygınlaşmasında, devletin demokratik ve hukuki niteliğine yapılan vurgunun yanında yönetimi mevcut denetim yollarıyla denetlemede karşılaşılan aksaklıklar ve devletin artan görevleri sonucu karmaşıklaşan yapısı da önemli etkide bulunmuştur.

#### **1.5.6.2.1. Daha Demokratik Devlet Vurgusu**

Demokrasi, vatandaşın sunulan hizmetler ile ilgili alınan kararlara katkısı, yönetime azami olarak katılımı olarak kabul edilirse; günümüzün koşullarında ve değişen ve gelişen toplumsal şartlarda vatandaşın, kendisini daha çok ilgilendiren kamu politikalarında söz sahibi olmasının gerekliliği kaçınılmaz olmuştur. Toplum yapısının bir gereği olarak, devlet hem vatandaşın temel hak ve özgürlüklerine halel getirmeyecek, hem de idareler karmaşıklaşan toplumsal şartlara ve ihtiyaçlara, bu hassasiyeti göz önünde bulundurmak suretiyle, cevap vermeye çalışacaklardır. İdarenin bu hassas dengeyi kurmasında ombudsmanlık kurumu önemli bir role sahip olacaktır (Erdengi: 2009: 19).

Devletlerin sahip oldukları yasama, yürütme ve yargı erki, fonksiyonel olarak üç farklı organa verilmiş olsa bile, her organ yine devletin temel organları olarak nitelendirilmekte ve böyle kabul edilmektedir. Bu kadar güçlü bir yapı karşısında, vatandaşların sorunlarına çözüm aranması, doğal olarak öncelikle bu organlar içinde değerlendirilmiş ve alınan kararlara taraflar riayet etmişlerdir. Fakat gerek işlemi yapan kurum ile işlemin haksız olup olmadığını değerlendiren kurumun, aynı tarafta yani devletin farklı organları olarak görülmeye başlanması, burada üçüncü bir bağımsız tarafın mevcudiyeti ihtiyacını ortaya çıkarmaya başlamıştır. Bu yeni düşünce tarzı ve yapı, kendine ombudsman sistemi içinde yer bulmuştur. Burada ombudsman, aldığı ismin kelime anlamına uygun bir şekilde, halk ile devlet arasında bir arabuluculuk görevini ifa edecektir.

Demokrasinin çoğulcu niteliği ombudsman veya benzeri bağımsız kurumlar aracılığıyla vatandaşların yönetime katılmalarına imkân sağlayacaktır. Yönetime katılma faaliyeti idare ile vatandaş arasında bir etkileşim yaratacak, idarenin alacağı kararlarda vatandaş odaklı davranmasına yol açarken, vatandaşı da idareyi denetlemede daha duyarlı hale getirecektir.

1980'lerin sonundan itibaren kamu yönetiminde etkili olmaya başlayan 'açıklık', 'şeffaflık', 'hesap verebilirlik' gibi kavramlar Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası kuruluşların gündeminde yer almaya başlamıştır. Dünya Bankası'nın 1989 tarihli Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth adlı raporunda kullanılan 'Yönetişim' (Governance) kavramı devletin girişimciliğinin artırılması, personel yönetimi ve devletin dışında kalan aktörlere daha fazla rol verilmesi gibi temel unsurlar yanında, "saydamlık", "hesap verebilirlik" ve "katılım" gibi kavramlara vurgu yapmıştır (Güzelsarı, 2004: 118). Ombudsmanlık kurumu da vatandaşların yönetime katılması açısından önemli bir mekanizmadır. Kurum, çalışma alanı, idarenin denetlenmesi ve idareye uyarı ve tavsiyelerde bulunulması açısından yönetim anlayışı ile örtüşmektedir.

### **1.5.6.2.2. Hukuk Devleti Vurgusu**

Daha önceki bölümlerde de vurgulandığı gibi hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde yargı denetimine tabi, hukuka ve anayasaya uyan devlettir (Gözübüyük, 2001: 22). Hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olmakla birlikte, yönetilenlere hukuki güvenceler sağlar. Bir başka deyişle, hukuk devleti sadece yönetilenlerce uyulacak kurallar koyan devlet değil, aynı zamanda koyduğu hukuk kurallarıyla kendini de bağlı gören devlettir (Günday, 2004: 38).

Hukuk kuralları, toplumsal yaşamın düzenlenmesinde herkese eşit mesafede olması gereken kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Yasama, yürütme ve hatta yargı erkleri için de söz konusu eşit mesafe geçerli olacaktır. Hukuk devleti kendi içinde hukuki kuralların doğru ve adil bir biçimde uygulanmasını gözetir, bu amaçla oluşturulacak kurumlar, vatandaşın hak ve hürriyetini, sadece diğer bireylere karşı değil, devletin bizzat kendisine karşı da savunabilecek yapıda olmalıdırlar. Ombudsmanlık kurumu da hukuk devletinin bir gereği olarak, devlet karşısında bireyin hak ve özgürlüklerinin korunmasında ve savunulmasında yönetim dışında bağımsız bir kurum olarak önemli rol oynayacaktır.

### **1.5.6.2.3. Mevcut Denetim Yöntemlerinin Yetersizliği**

Kamu yönetiminin denetlenmesi yöntemleri daha önceki bölümlerde siyasi denetim, yönetsel denetim, yargı denetimi, baskı grupları ve kamuoyu denetimi, etik denetimi başlıkları altında incelenmişti. Mevcut denetim yöntemleri ile kamu yönetiminin denetlenmesinde yaşanan aksaklıklar ve gecikmeler idarenin eylem ve işlemlerini denetlemede yeni yöntemler ve kurumlar ihdas etme gerekliliğini doğurmuştur.

Kamu yönetimindeki çağdaş yaklaşımlar ve gelişmeler sonucu klasik denetim yolları, yönetimin geliştirilmesi ve etkin olarak çalışmasını sağlamada zayıf kalmaktadır. Örneğin; siyasal denetim dolaylı bir denetim yolu olup, idarenin başı olan başbakan ve bakanların icraatlarından dolayı meclise hesap vermeleri yoluyla



gerçekleşir. Bu da soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru gibi araçlarla gerçekleştirilir. Ancak bu denetim araçlarının, mecliste nitelikli bir çoğunluğa sahip olan hükümetler için pek fazla önemi olmayabilir. Ayrıca siyasal denetim kolay harekete geçirilememekte ve kolay sonuç alınamamaktadır (Özkul, 1998: 11). Yavaş işleyen siyasal denetimin, bu haliyle kişi hak ve özgürlüklerini ilgilendiren konularda ya da yönetimin icraatlarından zarar görenlerin korunması gibi konularda, hızlı ve güvenilir denetim işlevini yerine getirmesi pek mümkün değildir. Dolayısıyla idarenin denetiminde, daha hızlı, etkili ve güvenilir bir denetim sistemine ihtiyaç vardır.

Yönetsel denetim, kamu yönetiminin kendi içinde hiyerarşik olarak, teftiş kurulları veya iç denetim birimleri aracılığıyla denetlenmesi; yönetimin dışında ise vesayet denetimi ve özel denetim kuruluşları aracılığıyla yapılmaktadır. Genel itibariyle yönetsel denetim idarenin bütünü içinde yapılan bir denetim olarak düşünülebilir. Bu çerçevede denetlenen ile denetleyen kurumlar aynı mekanizmanın farklı kolları olacağından denetimin vatandaşların hak ve hürriyetlerini koruyucu ve idareyi geliştirici etkisi asgari düzeyde kalacaktır.

İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine açık olması ve idarenin hukuk kurallarına uymak zorunda olması yargı denetimini vazgeçilmez hale getirir. Bağımsız yargı organlarınca yapılan denetimin etkinliği tartışılmaz. Ancak, yargı yoluna başvurma vatandaş açısından külfetli ve masraflı olması ve mahkemelerin iş yoğunluğu sebebiyle davaların geç sonuçlanması da bu denetim yolunun etkisini geciktirmektedir. Ayrıca yargı denetimi hukuka uygunluk denetimidir yani idarenin eylem ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı denetlenmektedir. Bu çerçevede yapılan yargı denetimi, idarenin veya kamu görevlilerinin yerinde olmayan ve kimi zaman keyfi olan işlemlerini kapsam dışında bırakacaktır.

Baskı gruplarının kamuoyu oluşturma yoluyla yönetimi etkileme ve denetleme yöntemleri ise genelde belli grupların istek ve talepleri doğrultusunda işlemektedir. İletişim araçları ve son zamanlarda sosyal paylaşım siteleri yoluyla

belli konularda oluşturulan kamuoyu her zaman toplumun genelinin sorunlarını ve kamu yönetiminden taleplerini yansıtmamaktadır.

Etik denetimi, ombudsmanlık kurumu gibi yeni kamu yönetimi anlayışıyla kamu görevlilerinin belirlenen etik kurallara uygun davranıp davranmadığını denetleyen ve kamu yönetiminde etik anlayışın benimsenmesini amaçlayan bir yöntemdir. Etik davranış kurallarının toplumda olduğu gibi kamu yönetiminde de yaygınlaşması ile etik denetimi daha etkin olarak kullanılacaktır.

Ombudsmanlık kurumuna mevcut denetim yöntemlerinde görülen eksiklikler üzerine ihtiyaç duyulmuştur. Ombudsmanlık, idarenin bünyesine daha hızlı ve rahatça monte edilebilen, daha az biçimci, daha ucuz, daha kişisel, daha etkin, herkesin rahatlıkla ulaşabileceği ve yerindelik denetimi yapabilen bir kurum olarak yönetilenlerin taleplerine daha kısa sürede cevap verebilecektir (Özkul, 1998: 14).

#### **1.5.6.2.4. Devletin Faaliyet Alanının Genişlemesi**

Devlet yüzyıllardan beri var olan bir olgudur. Günümüzde devlet, insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimi ve siyasal bir organizasyon olarak tanımlanmaktadır. Ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak, devletin temel amacı olmuştur.

Tarihsel olarak incelendiğinde, 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar etkili olan “merkantalizm” düşüncesinde devlet, ekonominin her alanında düzenleyici ve aktif bir rol oynamıştır. Adam Smith’in temellerini inşa ettiği ve 18. ve 19. yüzyıllar arasında hâkim görüş olan “liberalizm” düşüncesi ise devlet anlayışına yeni bir boyut kazandırmıştır. Liberalizm sınırlı devlet anlayışını benimsemiştir. Devlet hayat, güvenlik ve mülkiyet haklarını korumalıdır.

Devletin fonksiyonları, sanayileşme, ekonomiyi kontrol etme isteği, siyasetçilerin tercihleri, nüfusun artması, kentleşme, sosyal politikalar, iletişim araçlarının gelişmesi, bürokrasinin büyüme isteği, bunalım dönemlerindeki üretim darboğazları gibi nedenlerle 1980’li yılların sonuna kadar artmıştır. 1990’lardan itibaren yeni sağ, yeni kamu yönetimi, yönetişim gibi adlar altında devleti küçültme

politikaları uygulansa da liberal dönemdeki anlayışa ve yönetime geri dönmek mümkün olmamıştır.

Sosyal politikalar, insan hakları alanındaki gelişmeler, yönetime katılma anlayışı ile birlikte devlet pek çok alanda faaliyet yürütmek ve hizmet sunmak durumundadır. Teknolojik ilerlemeler ve iletişim araçlarının yaygın olarak kullanılması bilinçli bireylerin yetişmesine olanak sağlamaktadır.

Modern devletin artan görevleri ile hizmet sunduğu alanlar genişledikçe bireylerin haklarını aramada ve idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı gördükleri zararları karşılamada başvuracağı kurumlar ile ilgili kesin bilgi sahibi olmaları imkânı da zayıflamaktadır. Bu nedenle ombudsmanlık kurumu bağımsız bir başvuru mercii olarak idareye ilişkin şikâyetleri incelemede ve yönetilenlerin hak ve hürriyetlerini savunmalarında yol gösterici olacaktır. İdareye tavsiyede bulunma özelliği ile ombudsmanlık kurumu idarenin iyileştirilmesine katkıda bulunacaktır.

### **1.5.6.3. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihi Gelişimi**

Tarihin her döneminde halk, yöneticilerin yazılı veya sözlü hukuk kurallarına aykırı davranışlarına karşı tepki göstermiş, haksız uygulamada bulunan yöneticilerden şikâyetçi olmuş ve bu şikâyetlerin bağımsız bir denetim organınca araştırılması ve halkın isteklerinin yerine getirilmesi için bir takım yöntemler uygulamıştır (Avşar, 2007: 35).

Yönetimin denetlenmesi yollarından biri olan ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkış tarihini Çin'deki Han Hanedanlığı sırasında var olan "Control Yuan Kurumu"na, Roma İmparatorluğu'ndaki Halk Tribünleri'ne ve 17. yüzyılda Amerikan kolonilerindeki "Censors Kurumu"na kadar götürmek mümkündür (Avşar, 1999: 41).

Ombudsmanlık kurumuna ilişkin yerli ve yabancı kaynaklarda kurumun geçmişi İsveç'te 18. yüzyılda oluşturulan Högste Ombudsmannen (Yüksek Vekil) kurumuna dayandırılmakla birlikte, oluşumun kökeninde Osmanlı yönetim sisteminin de etkisinin bulunduğu araştırmacılar tarafından ifade edilmektedir.

Pickl'a göre, ombudsmanlık sisteminin İsveç'te 1713 yılında kurulmasının kaynağı Osmanlı idari sistemindeki "Başkadılık" makamıdır. Bu dönemde "Kadı-ül Küdat" diye bilinen Osmanlı Başkadısı, padişah dâhil, diğer tüm görevlilerin İslam hukukuna uygun çalışıp çalışmadığını denetlemekle görevliydi (Pickl, 1986: 4, 37-38). Kurumun oluşumunda Osmanlı İmparatorluğu'nda geniş bir ağa sahip olan "Ahilik" sisteminin de etkisinin bulunduğu ifade edilmektedir (Erdengi, 2009: 13).

Osmanlı İmparatorluğu'nda yer alan kadılık kurumunun kaynağının da Emevi, Abbasi, Memluk ve Selçuklularda oluşturulan ve halk ile idare arasındaki davalarla ilgilenen Divan-ı Mezalim (Haksızlıklar Kurulu) ya da Dar-ül Adl (Adalet Evi) gibi kurumlara dayandığı ifade edilmektedir.

Kökene itibariyle kendinden önceki bir nevi İslam hukuku unsuru olan kurumları kendi hukuki yapısı içine zerk eden Osmanlı'nın bu kurumlara atfettiği önem, kararların hızlı alınması ve sonuçlandırılması gibi özellikleri de dikkate alındığında, dönemin İsveç Kralı üzerinde etkili olmuştur denebilir. Şöyle ki; Rusya'yı ele geçirmek için çıktığı seferde aşırı soğuk, açlık ve hastalıktan dolayı, İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) ordusu Poltava Meydan Savaşında (1709) yenilgiye uğramış, Kral ve beraberindeki heyet Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında yarı esir yarı konuk olarak kalan Demirbaş Şarl, ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkın yöneticiler karşısında çektiği sıkıntıları dindirmek hem de kendisinin yokluğundan faydalanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla 1713'te bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakıp) olarak tayin etmiştir (Yılmaz, 2003: 50). Bu kurum daha sonraları "Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu" olarak adlandırılmıştır (Pickl, 1986: 39). "Uzaktaki kralın gözü kulağı" olarak da nitelendirilen kamu denetçileri, bir asır boyunca krallar tarafından atanmıştır. Ancak İsveç'teki 1809 anayasa reformu ile anayasal bir kurum haline dönüştürülen kamu denetçiliği kurumu, Riksdag (230 üyeli Temsilciler Meclisi ve 150 üyeli Ayan Meclisinden oluşan iki kamaralı İsveç Parlamentosu) tarafından atanmaya başlanmıştır. 1809 yılında ilk olarak atanan

“Riksdagens Justite Ombudsman” (Parlamento Adalet Ombudsmanı) modern manada kamu denetçiliği kurumunun başlangıcı olmuştur.

Demirbaş Şarl’ın ‘ombudsman’lık kurumunun temellerini attığı Högste Ombudsmannen’ ı atarken, Osmanlı topraklarında kaldığı sürede gözlemleme imkânı bulduğu kadılık kurumu ve ahilik teşkilatından etkilendiği görüşleri yaygındır (Çakmak, 2008:7).

1809 yılı, kamu denetçiliğinin anayasal bir kurum olarak başlangıç kabul edilmektedir. İsveç’te 1809 yılına kadar “Högste Ombudsmanen” olarak adlandırılan kamu denetçiliği, “Jüstite Ombudsman” ismini alarak anayasal bir kurum haline dönüştürülmüş, daha sonra gerçekleştirilen tüm anayasa değişikliklerinde hukuk düzeninin temel kurumlarından biri haline getirilmiştir.

Kamu denetçiliği kurumunu İsveç’ten 150 yıl sonra 1919’da Finlandiya anayasal bir kurum (Parlamento Ombudsmanı) olarak kabul etmiştir. 1950 li yıllardan itibaren, önce İskandinav ülkeleri olmak üzere Kara Avrupası ülkelerinde ve İngiltere (Yönetim İçin Parlamento Komiseri) ve Commonwealth ülkelerinde (Yeni Zelanda gibi) uygulanmaya başlamıştır.

ABD’de ulusal düzeyde ombudsmanlık kurulmasa da 1967’de Hawaii eyaleti başta olmak üzere Nebraska, Jawston, New York ve Missouri eyaletlerinde ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur.

İdari yargı sisteminin en iyi işlediği ülke olarak kabul edilen ve her idari işleme karşı ilgili tüm yurttaşlara hukuka aykırı bir idari işlemi iptal ettirme olanağı veren Fransa’da en fazla takdir yetkisi taşıyan işlemler dahi hukukilik denetimine tabi olmakla beraber, Mayıs 1968 olaylarından sonra 1970’li yılların başlarından itibaren devlete karşı güvensizlik giderek artmış ve idari yargı eleştirilmeye başlanmıştır. İdari yargı çok yavaş olmakla, zarara uğrayanların haklarını iyi tanzim etmemekle ve özellikle yasa ve düzenlemeleri aşırı titizlikle uygulamakla suçlanmıştır. Bu görüşler çerçevesinde bir ombudsmanlığın kurulup kurulmaması kamuoyunda, parlamentoda ve akademik ortamlarda tartışılmış ve sonunda ‘en iyi

ombudsman Danıştay (Conseil D'etat) dır' görüşünün güçlü bir şekilde savunulduğu Fransa'da 1973 yılında ombudsmanlık (Mediateur: Arabulucu) kurulmuştur.

Afrika kıtasına 1966 yılında Tanzanya devletiyle giren kurum, 1973' de Zambiya'da kurulduktan sonra kıtada ilerleyişini hızlandırmıştır. 1973' te Hindistan ve 1983' te Pakistan' da kurulan ombudsmanlık kurumları ile Asya kıtası da bu kurum ile tanışmıştır. İlerleyen yıllarda Japonya, Güney Kore, Tayland gibi Uzak Doğu ülkeleri ile Arjantin, Guatemala gibi Latin Amerika ülkelerinde bu sistemin yayıldığı görülmektedir.

Portekiz'de 1976'da, Avusturya'da 1977'de, İspanya'da 1978'de ombudsmanlık kurumu kabul edilmiştir. Kurum bu ülkelerde, bürokratik işleyişin hantallığı ile başa çıkmada, demokratik işleyişin gelişmesinde ve insan haklarına verilen değerin artmasında önemli işlevler üstlenmiştir.

Sosyalist Bloğun çözülmesiyle kurulan Doğu Avrupa devletleri de insan hakları sorunlarının çözümü ve devlete olan güvenin artması için bu alanda başarılı bir sistem olarak kabul edilen ombudsmanlığa ilgi duymaya başlamıştır. Bu süreçte Rusya ve eski Sovyetler Birliği ülkeleri, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Makedonya ve Romanya bu konuda hazırlıklarını tamamlamış ve kurumu oluşturmuşlardır.

Avrupa kıtası Avrupa Birliği düzeyinde bir ombudsmanlık kurumunun kurulmasını sağlamıştır. Ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamaları, Avrupa Konseyi'ni de harekete geçirmiştir. 1992 tarihli Maastricht Anlaşması'nın 138/E maddesiyle "Avrupa Ombudsmanı" isminde bir kurumun oluşturulması kararlaştırılmış, 1994 yılı Avrupa Parlamentosu seçimlerinden sonra ilk ombudsman atanmıştır. Avrupa Ombudsmanı'nın görevi; Avrupa Birliği kurumları ve organları ile ilgili şikâyetleri incelemek ve soruşturmak olarak belirlenmiştir (Erhürman, 2001:304).

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu, 'Kamu Denetçiliği' adıyla 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla 1982 Anayasası'na girmiş, 74. maddenin başlığı 'Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçiliğine Başvurma Hakkı' olarak

değiştirilmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ise 2012 yılında kabul edilmiştir.

Ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyacın giderek artmasıyla birlikte ombudsmannın görev alanı genişlemiş, uzmanlaşmaya bağlı olarak çeşitli ombudsmanlık türleri de ortaya çıkmıştır. Ülkelere göre parlamento ombudsmanı, insan hakları ombudsmanı, çocuk hakları ombudsmanı, öğrenci ombudsmanı, basın ombudsmanı, silahlı kuvvetler ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, yerel yönetim ombudsmanı gibi isimler almıştır.

**Tablo 1.1.: Kuruluş Tarihlerine Göre Ombudsmanlık Kurumları**

Yıl	Ülke	Yıl	Ülke	Yıl	Ülke
1809	İsveç	1973	Fransa	1997	Ukrayna
1919	Finlandiya	1975	Papua Yeni Gine	1997	Belçika
1952	Norveç	1976	Portekiz	1997	Rusya
1955	Danimarka	1978	Tazmanya	1997	Yunanistan
1959	Batı Almanya	1978	Porto Riko	1998	Bulgaristan
1966	Tanzanya	1981	Hollanda	2000	Kosova
1967	İngiltere	1981	İspanya	2001	Azerbaycan
1969	Kuzey İrlanda	1987	Guatemala	2001	Slovakya
1970	Kanada	1990	Nepal	2003	Lüksemburg
1971	İsrail	1993	Peru	2006	Çek Cumhuriyeti
1972	Avustralya	1996	KKTC	2012	Türkiye

(Pickl, 1986: 41)

#### **1.5.6.4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri**

Ombudsmanlık kurumu dünyada yüzün üzerinde ülkede benimsenen bir kurum olarak, ülkelerin farklı sosyal, jeopolitik, stratejik, siyasi, kültürel yapılarına göre farklılıklar sergilese de ortak özellikler de gösterir. Bu özellikler şu şekilde açıklanabilir:

##### **1.5.6.4.1. Dayanağını Anayasa veya Kanundan Alması**

Ombudsmanlık kurumu pek çok ülkede kaynağını anayasadan alır. Kanunlarla da ombudsmanlık kurumunu düzenleyen ülkeler mevcuttur. Ombudsmanın anayasaya veya kanunlara dayalı olarak kurulması diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkisinde gücünü arttırmaktadır. Örneğin, kanunda açık olarak, gerekli her türlü dokümanın ve bilginin kamu görevlileri ve bürokratları tarafından ombudsmana sağlanması gerektiği belirtildiği için ombudsmana gerekli bilgiyi vermemek mümkün değildir (Erdoğan, 2006: 71).

##### **1.5.6.4.2. Yasama Organı Tarafından Seçilmesi**

Ombudsman genelde yasama organı (parlamento) tarafından seçilmektedir. Parlamento dışında, kral veya kraliçe (İngiltere gibi), cumhurbaşkanı (devlet başkanı), hükümet (Fransa gibi) ya da bir başka organ tarafından atansalar bile görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmaktadır (Akin, 1998: 524).

Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesindeki temel etken yürütme erkinin ombudsmanlık kurumunun üzerinde söz sahibi olmasının önüne geçilmek istenmesidir. Ombudsmanın parlamento tarafından seçilmesiyle, kurum parlamento temsil eder ve onun adına denetim yapar. Bu durum kurumun meşruiyetini oluşturduğu gibi aynı zamanda kendisine temsili bir nitelik kazandırır.

Öte yandan ombudsmanın meşruiyetini de sağlayan otorite ve gücünün, parlamento gibi, devletin önemli bir organına bağlı olmasından aldığını söylemek mümkündür (Caiden/Macdermot/Sandler, 1983: 13).



### 1.5.6.4.3. Bağımsız Olma Özelliği

Ombudsman yürütme erkinin kontrolü ve hiyerarşisi altında değildir. İdarenin dışında yer alır. Hiçbir makam, ombudsmana göreviyle ilgili emir ve direktif veremez, yol gösteremez, yaptığı işlerden dolayı sorumlu tutamaz (Odyakmaz, 2011: 100). Aynı zamanda ombudsman yasama organı tarafından kurulmasına rağmen yasamadan bağımsız hareket eder ve yasama organına karşı çok sınırlı bir sorumluluğu vardır.

Bağımsızlık, ombudsmanın siyasal tartışmalara konu olmasının önüne geçmektedir. Bağımsızlık, herhangi bir müdahale olmadan soruşturma yapabilme ve görüş açıklayabilme anlamına gelmektedir (Karcı, 2010: 48).

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan etmenler, kurumun oluşturulduğu yasal metinler, seçilme biçimleri, dokunulmazlık statüsü, başka görevlerle ilgilenmemesi, atanma biçimi olarak sıralanabilir (Özden, 2005: 29). Kamu denetçisinin bağımsızlığının sağlanmasında, mali olanakları da önemli yer tutar. Bütçesi ve maaşları üzerinde sürekli olarak yürütmenin söz sahibi olduğu bir kurumun bağımsızlığından söz etmek doğru değildir. Dolayısıyla kamu denetçiliği kurumu, mutlaka özel bütçeli bir kuruluş olarak düzenlenmelidir. Aksi takdirde kurum, ya yürütmenin kontrolü altında bir kuruma dönüşecek ya da çok küçük bir bütçeye sahip bir kurum olma tehlikesiyle karşı karşıya kalabilecektir.

Ombudsmanın yaşı da kurumun bağımsızlığını etkileyecek bir konudur. Görev süresi dolduktan sonra ne yapacağını düşünen, bu sürenin sonunda siyasete atılmayı ya da bürokrasinin üst basamaklarında görev almayı planlayan bir ombudsmanın bağımsızlığından söz etmek güçleşecektir. Bu nedenle ombudsman, gerek yaşça gerek mesleki konumu itibarıyla ombudsmanlık makamını bir sıçrama tahtası olarak görmeyecek kişiler arasından seçilmektedir (Muradova, 2013: 81).

Bağımsızlık, ombudsmanın fikirlerinin tarafsızlığına, kamuoyu tarafından duyulan güvenin sarsılmaması açısından önemlidir.

#### 1.5.6.4.4. Tarafsız Olma Özelliği

Ombudsman siyasi olarak tarafsız ve herkese eşit mesafede bulunarak karar alır. Ombudsmanın asıl amacı gerçeklerin ortaya çıkmasını sağlayarak, yönetenle yönetilen arasında çözümü bulmaktır. Ombudsman aldığı kararlarında aynı konumda olan kişilere aynı muameleyi göstererek vatandaşlar arasında milliyet, ırk, din ya da inanç, maluliyet, yaş ve cinsel tercihlere dayalı herhangi bir haksız ve adaletsiz ayrımcılığın ortaya çıkmasından özenle kaçınır.

Ombudsmanın görevini yürütürken her türlü partizanlıktan uzak kalması görevinde başarılı olması için şarttır. Bu yüzden ombudsmanın siyasi partilerle olan ilişkisi minimize edilmelidir. Ombudsman tarafsızlığını sağlamak için, görevini ifa ederken parlamenter dokunulmazlığa benzer dokunulmazlığa sahiptir. Yaptığı işler ve görüşlerinden ötürü sorgulanamaz, yargılanamaz ve tutuklanamaz. Hiçbir kişi, kurum veya kuruluş çalışmaları ile ilgili emir veremez, telkinde veya öneride bulunamaz.

Ombudsmanın görev süresi de, tarafsızlığı için önemlidir. Kamu denetçisinin görev süresi genellikle parlamentoların görev süreleriyle sınırlıdır. Kamu denetçisinin yalnızca bir dönem için seçilmesi ve bir daha aday olamaması bu kişinin görev süresince, bir daha seçilebilmek için, kimseye yakın olmak zorunda kalmamasını sağlayacağından, kurumun tarafsızlığı açısından önemlidir. Ayrıca kamu denetçisinin görev süresinin, parlamentonun görev süresinden uzun olması yeni oluşmuş parlamentonun, kendisinin seçmediği bir kamu denetçisiyle -belirli bir süre de olsa- çalışmak zorunda kalması, kurumun tarafsızlığı açısından önemli noktalardan biri olarak gösterilmektedir (Eren, 2000: 84-85).

Ombudsmanın tarafsızlığını güvence altına almak amacıyla bazı görev kısıtlamaları da getirilebilmektedir. Örneğin ombudsmanlar parlamento üyesi olamamakta, ücret ya da kazanç karşılığı bir işte çalışmamaktadır (Muradova, 2013: 81).

Ombudsmanın kendisi gibi kurum personelinin de tarafsız olması gerekmektedir. Bu nedenle kamu denetçisinin seçiminde olduğu gibi kurum

personelinin seçiminde de yürütmenin etkisinden uzak kalınmalıdır. Kurum personelinin seçimi kurumun başında bulunan kamu denetçisi tarafından yapılmasının daha uygun olduğu ifade edilmektedir (Eren, 2000: 85).

#### **1.5.6.4.5. İdareyi Denetleme Özelliği**

Ombudsmanlık kurumunun görevi idarenin eylem ve işlemlerini denetlemektir. Yani, ombudsmanın özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama işlemleriyle ve yargısal işlemlerle ilgili olarak incelemelerde bulunması kural olarak söz konusu değildir.

Ombudsmanlar, kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için geniş yetkilerle donatılmaktadır. Ombudsmanlar, şikâyet üzerine veya herhangi bir yakınma olmaksızın kendiliğinden ya da aldığı bir duyum üzerine araştırma, inceleme veya denetleme yapmaya girişebilmektedir. Kamu yönetiminin yürütmekle görevli olduğu hizmetleri iyi yapmaması, anayasalarda veya yasalarda yer alan temel hak ve özgürlükleri kullanma imkânlarının ortadan kaldırılması veya kötüye kullanılması, kamu görevlilerinin yetkilerini kötüye kullandıkları konusunda belirtilerin ortaya çıkması durumları, ombudsmanı harekete geçirmede yeterli olabilmektedir (Akıncı, 1999: 302).

#### **1.5.6.4.6. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması**

Ombudsmanın idarenin yaptığı eylem ve işlemler üzerinde şikâyet üzerine veya kendiliğinden yaptığı denetim sonrası aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur. Ombudsman, yönetsel karar ve işlemleri değiştiremez, alınması gereken kararlar konusunda ilgili kamu kuruluşlarına emir veremez, sadece tavsiyelerde bulunur. Ombudsmanın durumu, yürürlüğe koyan olmaktan çok, ikna eden ve inandıran bir makam olmasıdır.

Ombudsmanın yetkileri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte genel olarak soruşturma, raporlama, eleştirme, sorunun nasıl ele alınması gerektiğini ifade etme ve telafi edici eylemi önerme ya da sorunların tekrar etmesini önlemek için yönetsel süreçlerin nasıl düzenlenmesi gerektiği konusunda öneriler sunma biçiminde ortaya çıkmaktadır. Kararlarının kabul görme ve tavsiyelerine uyulma

olasılığı, ilgili kurumsal ve siyasal kültürü de içeren çeşitli faktörlere bağlı olmanın yanı sıra kurumun saygınlık derecesine ve şikâyet edilen konunun önemine göre belirlenmektedir (Karcı, 2010: 49).

Ombudsman denetçi veya müfettiş değildir. Yargıç veya mahkeme değildir. Yargı üzerinde denetim yetkisi yoktur; yargıya alternatif olarak da kurulmamıştır ve yaptığı iş bir yargılama değildir ve kesin hüküm doğurmaz (Erdoğan, 2010: 34). İdarenin ombudsmanın kararlarına uyma zorunluluğu olmasa da ombudsmanın kararlarının kamuoyu ile paylaşılması ile şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda idarenin eylem ve işlemlerini gözden geçirmesi gerekecektir.

#### **1.5.6.4.7. Ulaşılabilir Olması**

Ombudsmana kolayca ulaşılabilmesi idarenin denetlenmesi açısından önemlidir. Vatandaşlar, idarenin her türlü haksız eylem ve işlemlerine karşı şikâyetlerini hiçbir formalite veya şekil şartına bağlı olmadan herhangi bir aracıya ihtiyaç olmaksızın iletebilirler. Kuruma başvurularda herhangi bir harç veya benzeri bedel talep edilmez ve kamu denetçisi kendisine ulaşan her türlü şikâyetle ilgili gerekli incelemeleri yapar ve sonuçlandırır.

Ayrıca kamu denetçisi harekete geçmek için her zaman vatandaştan gelecek şikâyetleri beklemeyebilir. Kamu denetçisi gözlemlerine, yapmış olduğu denetimlere veya medya vasıtasıyla kendisine ulaşan bilgi ve belgelere dayalı olarak, idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı re'sen inceleme ve soruşturma başlatma özelliğine sahiptir (Çakmak, 2008: 20).

Yabancıların başvurularının kabul edilmesinde ise genellikle “karşılıklılık” ilkesi göz önüne alınmaktadır. Ombudsman kendisine ulaşan her türlü şikâyetle ilgili gerekli incelemeleri yapar ve sonuçlandırır. Asılsız olduğu tespit edilen şikâyetlere ise neden asılsız olduğu ile ilgili açıklama yaparak cevap verilir.

#### **1.5.6.4.8. Ombudsmanın Denetimle İlgili Bilgi ve Belgelere Sınırsız Olarak Ulaşabilmesi**

Ombudsman idarenin eylem ve işlemleri ile ilgili olarak yapacağı inceleme ve soruşturmalar için gereken kamuya ait tüm bilgi ve belgelere ulaşabilmede rahat ve sınırsız bir hakka sahiptir. Ombudsman yapacağı inceleme ve soruşturmalarda yönetimde bulunan her türlü bilgiye kolaylıkla ulaşabilir, yönetimin bütün olanaklarından yararlanabilir, denetim birimlerinin desteğini isteyebilir, gerekli gördüğü kişilerin ifadelerine başvurabilir, mahkeme duruşmalarında hazır bulunabilir. Ayrıca görev alanına giren kurum ve kuruluşlarda periyodik veya ani denetimde bulunabilir. Bu, ombudsmanın geniş ve kapsamlı inceleme yapabilmesi özelliğinden kaynaklanmaktadır (Akın, 1998: 530).

Kurumlar kamu denetçisinin istemiş olduğu bilgi ve belgeleri belirli bir süre sonunda vermekle yükümlüdürler. Belirlenmiş olan süre içerisinde haklı bir neden olmaksızın ilgili bilgi ve belgelerin verilmemesi durumunda, kamu denetçisinin başvurusu sonucunda ilgili kişiler için soruşturma açılır (Akın, 1998: 530). Ombudsmanın devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bazı bilgi ve belgelere ulaşması her zaman mümkün olmayabilir.

#### **1.5.6.4.9. Ombudsmanın Kamuoyu ve Medya ile İlişkisi**

Ombudsmanın özelliklerinden biri de, yıl içerisinde yapmış olduğu incelemeleri her yıl yasama organına sunmak ve kamuoyuyla paylaşmaktır. Bu, kamu denetçiliğini yaptırımı olmayan, basit ve önemszenmeyen bir kurum olmaktan çıkartan en önemli özelliktir. Çünkü kamu denetçisinin en büyük gücü, idarenin daha etkin ve verimli çalışması için kamuoyu oluşturması ve yetkisini aldığı parlamentoyu bilgilendirmesidir.

Burada bir hususa dikkat etmekte yarar vardır: Kamu denetçisinin yapmış olduğu incelemeler sonrasında kararını kamuya açıklarken oldukça dikkatli davranması gereklidir. Çünkü bir taraftan kamu bürokrasisi, diğer taraftan da vatandaş, çıkan sonuca saygı duymalı ve onu kabullenebilmelidir. Bir kamu denetçisi vatandaş odaklı olması gerekirken aynı zamanda devlet karşıtı olmamalıdır. Aksi

takdirde almış olduğu kararlar ya vatandaşlar ya bürokratlar ya da her ikisi tarafından da kabul edilebilir olmaktan uzak kalabilir. Bu da kamu denetçiliğine olan güvenin ciddi bir biçimde sarsılmasına neden olur. Kamu denetçisi bu dengeyi en iyi şekilde kurarak hem vatandaşın şikâyetlerine çözüm bulabilmeli, hem de devlete olan saygınlığı arttırmalıdır (Özden, 2005: 28).

#### **1.5.6.4.10. Ombudsmannın Üstün Nitelikli Olması**

Ombudsman olarak seçilecek kişinin, idareyi denetleme görevi yürütecek olmasından dolayı karşılaşılabileceği politik tazyiklere karşı koyabilmek için iyi bir hukuk eğitimi almış olması ya da hukuki konularda bilgili olması gerekmektedir (Erdoğmuş, 2006: 73). Ombudsman muhakeme yeteneğine sahip, kamu yönetiminin işleyişi konusunda bilgili ve deneyimli, ulaşılabilir ve iletişime açık kişiler olmalıdır. Kişilik bakımından olgun, her koşul altında tarafsızlığını muhafaza edebilecek kişiler arasından seçilmelidir.

Yönetimin yurttaşların iyiliği için çalışması gerektiği düşüncesinin yanında, eşit muamele ve bireysel özgürlüklerin korunması temelinde bir adalet anlayışı ombudsman ve kurum görevlileri arasında hâkim olmalıdır. Örneğin, tüketici kamu denetçisi olacak bir kişi tüketici hakları konusunda bilgili olmalıdır. Bununla birlikte kamu denetçisi içinde bulunduğu ülkenin kamu yönetimi yapısını ve bürokrasisini çok iyi şekilde bilmek zorundadır.

Kamu denetçisi olacak kişinin belirli bir mesleki olgunluğa ve maddi doygunluğa ulaşmış olması gerekmektedir. Aksi takdirde objektif kararlara varması güçleşecek, bu da hem vatandaşlarca hem de idarece kuruma olan güvenin ve kurumun saygınlığının sarsılmasına neden olacaktır.

Ombudsmana ilişkin bazı kısıtlamalar da mevcuttur. Ombudsmanlar parlamento üyesi olamamakta, ücret ya da kazanç karşılığı bir işte çalışmamaktadır. Ombudsmanın seçilme yöntemi, kurumun bağımsızlığının sağlanması açısından önemlidir. Kural olarak ombudsmanlar, hukuka hâkim, kamu yönetimi yapısını ve bürokrasisini iyi bilen, halk ile olumlu ilişkilere sahip, halka hizmet bilincinde olan,

doğruluktan ödün vermeyen kişiler arasından yasama organı tarafından seçilmektedir.

#### **1.5.6.5. Ombudsmanın Görevleri**

Ombudsman, kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkiler nedeniyle ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmekte, kamu yönetimine karşı bireylerin şikâyetlerini kabul etmekte ve sorunlara bir çözüm getirme çabasında bulunmaktadır.

Ombudsmanın temel görev alanı kamu yönetimidir. Vatandaşların kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanan sorunları ombudsmanın ilgi alanına girmektedir. Bu sebepten dolayı ombudsmanın görev alanı belirlenirken bu önemli husus göz önüne alınmak zorundadır.

Ombudsman, meydana gelen olumsuzluğun sebebini araştırırken bu sorunun hangi kamu kuruluşundan kaynaklandığını değil, hangi idari fonksiyon gerçekleştirilirken ortaya çıktığına bakmaktadır. Bu sebepten dolayı hangi kamu kurumu tarafından yapılırsa yapılsın idari işlem, eylem ve davranışlar ombudsmanın görev alanına girmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun görev alanı çizilirken ikili bir ayırım yapılmıştır. Bunlardan ilki, işlem veya eylemin, hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, niteliği esas almayı gerektiren işlevsel yaklaşım; ikincisi ise işlemi veya eylemi gerçekleştiren organın idare içinde yer alıp almadığını esas almayı gerektiren organik yaklaşımdır (Erhürman, 2001: 325).

Ombudsmanın görev alanı, ülkeler arasında farklılıklar olsa da genel olarak merkezi yönetim, yerel yönetimler, bağımsız kamu idareleri ile ombudsmanlık kurumu kanununda özel olarak belirtilen kurum ve hizmet alanlarıdır. Ombudsmanlık kurumunun doğduğu yer olan İsveç'teki görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması iken, İngiltere'de vatandaşların kötü yönetime karşı korunması, Fransa'da ise vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi ve yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır.

#### 1.5.6.5.1. Kişilerin Hak ve Özgürlüklerinin Korunması

Ombudsmanlık kurumunun görevlerinden birisi kişilerin hak ve özgürlüklerini mevzuatın gerektirdiği şekilde korumaktır. Demokrasi geleneğinin zayıf olduğu ülkelerde hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi daha kolay olmaktadır. 1980'lerin sonlarından itibaren kamu yönetimine egemen olmaya başlayan şeffaf, etkin, verimli, hesap verebilir, insan haklarına saygılı yönetim anlayışı ile birlikte kişilerin hak ve özgürlükleri ön plana çıkmıştır. İdarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı ombudsman, bireylerin yanında onları koruyucu bir işlev üstlenir (Özden, 2005: 32). Bir başka deyişle, devletin yaptırım tekeline karşı bir önlem olarak bireylerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı bir güvence oluşturmayı içerir.

Genellikle İskandinav ülkelerinde ombudsman hak ve özgürlüklerin korunması alanında çalışmaktadır. İsveç'te ombudsman, hükümet üyeleri hariç tüm kamu güçlerini denetlerken, Hollanda ombudsmanı yetki alanı içerisindeki bütün güçlerin yasalara ne ölçüde uyup uymadıklarını, kararlarda keyfilik olup olmadığını, kararların akla yatkınlığını ve kamu çalışanlarının görevlerini ifa ederken hatalarının, ihmallerinin bulunup bulunmadığını araştırmaktadır. Norveç ombudsmanı da hak ve özgürlüklerin korunması alanında görevini sürdüren ülke ombudsmanlarına verilebilecek örneklerden bir tanesidir. Norveç ombudsmanı kamu kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde vatandaşların hak ve özgürlüklerinin ve çıkarlarının zedelenip zedelenmediğini, idari gücün kötüye kullanılıp kullanılmadığını araştırıp, böyle bir haksızlık varsa eleştirilerde bulunmakta ve idarenin dikkatini bu konulara çekip gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamaktadır (Avşar, 2007: 70-71).

#### 1.5.6.5.2. İyi Yönetim Anlayışını Yerleştirmek

Ombudsmanın varlığı kamu yönetimi üzerinde iki şekilde kendisini hissettirmektedir. Birincisi, ombudsman, kamu yönetimi üzerinde *önleyici* bir etki yaratmaktadır. Kamu yönetiminin gerçekleştirdiği işlemler üzerinde ombudsmanın sıkı denetiminin olacağına bilincinde olunması işlemlerin daha dikkatli gerçekleştirilmesi sonucunu doğuracaktır. Diğer etki ise *caydırıcılık* etkisidir. Bu etki kamu personelinin gerçekleştirdiği işlemleri sırasında hukuka aykırı bir faaliyet



içerisine girme teşebbüsünde bulunması durumunda, yakalanmak endişesi ile bu girişiminden vazgeçmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu iki unsur kamu yönetiminin iyileştirilmesi açısından önemli görevler üstlenmektedir. Kamu yönetimi iyileşmesi sürecinde vatandaş ile arasında meydana gelebilecek olası sorunlar da henüz vücut bulmadan engellenmiş olmaktadır (Erhürman, 2001: 100).

Ombudsmanlar sadece kötü yönetim olarak adlandırılabilen olaylarla kendilerini sınırlandırmaz, yapılan haksızlıkların sebeplerini bulmak için kapsamlı ve sistematik inceleme ve araştırma yaparak yönetimi iyileştirmek amacıyla çeşitli önerilerde bulunurlar.

Ombudsman, bürokrasinin gözünden kaçan uygulama hatalarına karşı bir kontrol görevi yerine getirir. Diğer bir ifadeyle, bürokrasinin işlemlerinin sağlanmasını yapar. Ortada yanlış bir işlem varsa düzeltir, yoksa doğru eylemlerin güçlenmesini temin ederek idarenin geliştirilmesine katkı sağlar.

#### **1.5.6.5.3. Yönetmel İşlemlerde Hakkaniyetin Sağlanması**

Hukukun temel ilkelerinden biri olan ‘hakkaniyet’ adalet ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Yönetimin yasalara uygun davranmasını sağlamak idarenin denetlenmesi ile mümkündür.

İdare, yazılı hukuk kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalmakta ve inisiyatif kullanmaktan çekinerek kamu vicdanını yaralayan, hakkaniyetli olmayan, bireyleri yeterince tatmin edemeyen ve onların hukukunu zedeleyen uygulamalar gerçekleştirebilmektedir. İdarenin bu tür faaliyetlerini kabul etmek mümkün olmadığından idarenin denetimini dar yasal kalıplarla yapmak yerine genel hukuk prensiplerini nazara alarak yapmak daha doğru olmaktadır. Ombudsman dışındaki mevcut denetim mekanizmaları “yasallık denetimi” ile sınırlı olduklarından bu amaca ulaşmak zor görünmektedir (Mutta, 2005: 60-61). Bu zorluğu aşmada ombudsman, vatandaşın en güçlü yardımcısı olarak düşünülebilir. Ombudsman haklı olduğuna inandığı bireylerin sorunlarına yönetim nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm yolları arar. Böylece birey–idare arasında iyi

ilişkilerin kurulmasında köprü vazifesi yaparak ilişkilerinin geliştirilmesine yardımcı olur (Küçüközyiğit, 2006:93).

Bu görevi yerine getiren ombudsmanlara en güzel örnek Fransa ombudsmanıdır. Fransa'da kurulan ombudsmanın görevi vatandaş ve yönetim arasında meydana gelebilecek bu tür sorunlara çözüm bulmak ve hakkaniyeti sağlamaktır. Fransız Ombudsmanı (Mediateur), haklı olduğuna inandığı bir olayda yönetimden gerekli anlayışı görmeyen bir vatandaşın, yönetim tarafından tanınmasını istediği haklarının yerindeliğini ölçmek ve bulduğu çözümle her iki tarafa gerekli tatmini sağlamak şeklinde görev yapmaktadır (Temizel, 1997: 47).

#### **1.5.6.5.4. Vatandaşların Kötü Yönetime Karşı Korunması**

Ombudsmanlık, vatandaşların, haklarını daha kolay yollardan aramasını sağlayan bir kurumdur. Kötü yönetimden kaynaklanan birtakım haksızlıklar sonucunda mağdur olan vatandaşların sığınabilecekleri ve haklarını arayabilecekleri güvenilir bir liman görevi görmektedir.

Kötü yönetim iddialarını incelemek üzere kurulan kurumun, en belirgin örnekleri arasında İngiltere Kamu Denetçileri gelmektedir. Ayrıca Kuzey İrlanda Şikâyetleri İnceleme Kamu Denetçisi, Sağlık Kamu Denetçileri (İngiltere, İskoçya, Galler), Mahalli İdare Kamu Denetçileri (İngiltere, İskoçya, Galler), Adli Hizmetler Kamu Denetçisi olarak adlandırılan ve görev alanları farklı olan kamu denetçilerinin de ortak özellikleri kötü yönetimin önlenmesidir (Avşar, 1999: 57).

İngiliz Parlamento Ombudsmanı'nın görev alanı kötü yönetim ya da yönetimin hatası sonucu bireylerin uğradığı haksızlıklar olarak belirlenmiştir (Uyanık, 1994: 206). İngiliz Parlamento Ombudsmanı yönetsel işlemleri değerlendirirken bir takım ölçütlere göre hareket etmektedir. Bunlar;

- Kabalık veya taciz edici şekilde davranma,
- Hakka uygun olarak davranmakta isteksizlik,
- Gereksiz yere gecikme,

- Makul sorulara yanıt vermeyi reddetme,
- Bireyin hakkı olan bilgileri vermeyi ihmal etme,
- İnsanları bilerek yanlış yöne yönlendirme,
- Yerinde bir öneriyi gözardı etme,
- Irk, dil, cinsiyet gibi nedenlerle eşitliğe aykırı davranma,
- Hatalı bir süreç izleme,
- Taraf tutma gibi ölçütlerdir (The Parliamentary Ombudsman, 1996: 2; aktaran Akıncı, 1999: 330). İngiliz Parlamento Ombudsmanı, şikâyete konu olan olayda bu olumsuzluklardan bir veya bir kaçına rastlarsa, bunun “kötü yönetim” olduğuna karar verir ve düzeltmek için öneri paketi hazırlar (Akıncı, 1999: 330).

Kötü yönetim kavramından anlaşılması gerekenler genel olarak, önyargılı ve taraflı davranmak, görevi savsaklamak, liyakâtsizlik, ehliyetsizlik, gecikme, bilgisizlik, kötü muamele, kötü niyet, rüşvet, zimmet, irtikâp, ihtilas, keyfi ve yersiz tutum ve davranışlar olarak sıralanabilir. İngiliz kamu denetçisi bireysel şikâyetlerin giderilmesinin yanında kötü yönetimi ve haksızlıkları önlemek amacıyla kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgilenmektedir. Bu şekilde idari kararların hukukiliği veya yanlışlığı gibi mahkemelerin yetkisinde bulunan durumlar kapsam dışında bırakılmıştır (Çakmak, 2008: 24).

#### **1.5.6.5.5. Yönetmelik Yargının Yükünün Hafifletilmesi**

Birey hak ve özgürlüklerinin korunmasında yargısal denetimin oynadığı rol çok önemlidir. Mahkemelerin bağımsızlığı, uyuşmazlıkları kesin hükümlere bağlaması ve kararların bağlayıcılığı, bireylere idare karşısında oldukça önemli bir güvence sağlamaktadır. (Mutta, 2005: 63).

Yargısal denetim, sağladığı önemli güvenceye karşın bazı sorunları da bünyesinde barındırır. Yargı sürecinin yavaş işlemesi, sıkı şekil kurallarına bağlı olması, pahalı olması ve yargı düzenlerinin farklı olması nedeniyle uyuşmazlıkları

çözecek mahkemelerin belirlenmesinde güçlükler çekilmesi gibi sakıncalar bunlara örnek olarak gösterilebilir.

İdarenin faaliyetlerinin artması, mevzuatın genişleyerek karmaşıklaşması, yargının iş hacminin önemli ölçüde artarak gecikmelerin yaşanması sonucunda yargı organları dışında bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. Yargısal denetimin bu sorunlarına karşın kamu denetçiliğinin; esnek, masrafsız, hızlı ve manevra kabiliyetinin yüksek olması, uyuşmazlıkların çözümünde yargının iş yükünü azaltmaktadır. Ancak kamu denetçiliği kesin hükümler veren bir kurum değil yönetsel yargı organlarının yükünü hafifleten bir kurum olarak düşünülmelidir.

#### **1.5.6.6. Ombudsmanın Yetkileri**

Ombudsmanın çok geniş bir araştırma, inceleme ve denetleme yetkisi vardır. Ombudsman bunu yaparken idarenin elinde bulunan her türlü bilgi ve belgeye ulaşması sağlanır. Bunun aksine hareket eden kamu görevlileri hakkında soruşturma açma yetkisi de vardır.

Ombudsmanın yaptığı inceleme ve denetleme sonrasında kurumlar üzerinde yaptırım uygulama gibi bir yetkisi yok denilebilecek kadar sınırlıdır. Ancak, öneri, ikna ve eleştiri yapma yetkileri mevcuttur.

Ombudsmanın kendisine ulaşan şikâyetler hakkında elde ettiği bulgular sonucunda varmış olduğu çözüm yolu için idareye yaptırım uygulayamamakta, ancak tespit ettiği hataları idareye bildirerek düzeltilmesini sağlamak, idarenin bu önerileri dikkate almaması sonucunda bunu yasama organına bildirmek ve kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. İdarenin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi ve hak ve özgürlük ihlallerine, kötü idareye karşı bir kamuoyu oluşturulması ombudsmanlık kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur (Erdoğan, 2010: 36).

Ombudsmanın yetkileri ülkeden ülkeye göre değişiklik gösterir. Örneğin, İsveç, Finlandiya ve Fransa'da da uygulama alanı bulan yöntemle ombudsmanlık kurumu, idarenin eylem ve işlemlerine karşı mahkemeye müracaat edebilme hakkına sahiptir. İspanya ve Portekiz ombudsmanları ise Anayasa Mahkemesi'ne kanunların

anayasaya aykırılığı konusunda başvurabilir. Yine İsveç'te ombudsmanlar, mahkemelerin duruşmalarına ve müzakerelerine katılabilir, yönetsel kuruluşların toplantı ve müzakerelerinde hazır bulunabilirler (Tortop, 1998: 10).

#### **1.5.6.7. Ombudsmanlık Kurumunun İşleyiş Süreci**

Vatandaşların idare ile olan ilişkileri ile ilgilenen ombudsman, vatandaşların şikâyetleri üzerine veya kendiliğinden görev alanına giren kurumla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapabilir. Ombudsmanlık kurumunun harekete geçmesi ve idareyi denetlemesinde yaygın olarak kullanılan yöntem vatandaşların şikâyetleri üzerine yapılan denetimdir. Ancak idarenin geliştirilmesi anlamında şikâyet üzerine yapılan inceleme ile re'sen yapılan incelemenin sonuçları bakımından bir fark yoktur.

##### **1.5.6.7.1. Şikâyetin Alınması**

Ombudsmanlık kurumunun özellikleri arasında belirttiğimiz kolay ulaşılabilir olma, vatandaşların kuruma kolay, hızlı, masrafsız ve doğrudan ulaşabilmesidir. Şikâyette bulunan vatandaşlardan her hangi bir ücret alınmaz ve ombudsman kendisine ulaşan şikâyetleri hiçbir şartı aramaksızın değerlendirmeye alır. Şikâyetlerin yazılı olarak iletilmesi gerekmektedir. Ancak bu konuda yaşanacak sıkıntılar ile ilgili olarak kurumun personeli vatandaşa dilekçe yazma konusunda yardımcı olmaktadır (Özden, 2005: 30,31).

İngiltere, Fransa ve Sri Lanka hariç dünyadaki uygulamaların tamamında ombudsmanlığa aracısız başvuru yapılabilmektedir. Bu ülkelerde ise, ombudsmana yalnızca parlamenterler aracılığıyla başvuru yapılmaktadır (Sezen, 2001: 78) Bu yöntemle amaçlanan, ombudsmanlığın görev alanına girmeyen yakınmaların baştan engellenmesi ya da parlamento düzeyinde çözülebilecek yakınmaların kuruma ulaşmadan kaynağında çözülmesi ve bu sayede ombudsmanlığın iş yükü altında ezilmemesidir.

Şikâyet hakkı yaygın olarak vatandaşlar tarafından kullanılsa da, bazı ülkelerde kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de bu hak tanınmıştır. Fransa gibi

ülkelerde şikâyetçinin ombudsmana başvurabilmesi için bir çıkarının olması yani şikâyetin idarenin hizmetinden kaynaklanması gereklidir.

Şikâyet başvurusu genelde yazılı olarak yapılmakla beraber sözlü başvuru da kabul edilir. Gelişen teknoloji sayesinde e-posta, faks, telefon gibi aletler de başvuruda kullanılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumuna başvuru konusunda, bazı ülkelerin uygulamalarında, idari başvuru yollarının tüketilmiş olması koşulu aranmaktadır. Özellikle idari usul yasasına sahip olan ülkelerde, söz konusu olan bu uygulamayla, bazı uyuşmazlıklar ombudsmanlığın önüne getirilmelerine gerek kalmaksızın, idari denetim yoluyla sonuçlandırılmakta, bu yolla ombudsmanlık kurumunun iş yükünün azaltılması hedeflenmektedir (Erhürman, 2001: 332). Avusturya, Hollanda ve İrlanda bu durumun örnekleridir (Tortop, 1998: 7).

Şikâyetler, şikâyetçinin şikâyeti dayandırdığı otoritenin adını, şikâyet edilen olayı, olayın meydana geldiği gün ile şikâyetçinin adını ve adresini içeren bir mektup formatında yapılır.

Ombudsman, şikâyet üzerine denetim yaptığı gibi, re'sen de kamu yönetimini denetleyebilir. Genelde medyaya yansımış olan idarenin işleyişindeki sıkıntılara ilişkin konular, hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesine dair haberler, idarenin geliştirilmesine ilişkin kaygılar ombudsmanı harekete geçirir. Bu anlamdaki denetim düzeltici olmaktan ziyade önleyici olacaktır. İdarenin geliştirilmesini sağlayacağından bireylerin de bu konudaki başvurularını azaltacaktır.

#### **1.5.6.7.2. Şikâyetin Değerlendirilmesi**

Ombudsman kendisine yapılan bütün şikâyetleri, kaynağına ve önem derecesine bakmaksızın ele alır, fakat asılsız, önemsiz görünen veya denetim alanına girmeyen vakaları incelemeyiz. Ciddi vakalarda araştırmaların yanında karar alma oturumları da Ombudsman tarafından yürütülür. Sıradan veya fazla önem taşımayan vakalar ise ombudsmanın kendi kadrosu tarafından araştırılır.

Bir araştırmanın başlangıcındaki ilk adım genellikle şikâyet konusu olan makama veya kişiye telefon edilerek konuya ilişkin bilgi ve belgelerin istenmesidir. Bazen sadece bu dokümanlardan şikâyetin asılsız olup olmadığına karar vermek mümkündür. Eğer ombudsman şikâyetin asılsız olduğuna karar verirse, başvuru sahibine reddetme kararını ve sebebini bildiren bir ihbar ile şikâyeti reddeder (Küçüközyiğit, 2006: 102).

Eğer şikâyetin doğruluğu ispat edilirse, ombudsman araştırmaya devam eder. Başvuru üzerine ombudsman, şikâyet konusu eylem, işlem ya da davranışı gerçekleştiren idareye başvurarak, konuyla ilgili bilgi ve belgeler ile söz konusu idarenin görüşünü ister. Konuyu aydınlatma açısından yetersiz kaldığı takdirde ombudsmanlık kurumu, şikâyet konusu eylem, işlem veya davranışı gerçekleştiren kamu görevlilerini ve taraflar dışındaki tanıkları dinleyebilecektir (Erhürman, 2001: 335).

Ombudsmanlık kurumu, kendisine gelen konularda, öncelikle yönetimin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde durur. Bu davranışının yasalara, anayasaya ve uluslararası antlaşma ilkelerine uygun olup olmadığını araştırır.

Yaptığı incelemeler sonucunda bir kamu görevlisinin suçlu olduğu (örneğin yetkilerini kötüye kullanmak ya da rüşvet almak gibi bir suç işlediği) kanısına ulaşan ombudsman bir savcı gibi ceza soruşturması başlatmaya yetkilidir. Böyle bir durumda soruşturma, ilgili usul hukukuna göre yapılır ve ombudsman Anayasanın kendisine verdiği yetkiye dayanarak savcılardan görülmekte olan davada kendisine yardımcı olmalarını isteyebilir (Eryılmaz, 2012: 391).

Ombudsman kamuya açık olarak kararını bildirir. Bu kararlar genellikle çok ayrıntılı gerekçeler içerir ve bir yargı kararı gibi yazılır. Bu gibi kararlar zaman zaman basında da yer alır ve parlamento üyeleri, yargıçlar, kamu görevlileri için önem taşır. Bunlar yıllık ombudsman raporunda yer alır ve ilgili üst makamlarca astlarına bildirilir.

Ombudsman geniş araştırma yetkisini kullanarak iki çeşit sonuca ulaşabilir. Bunlar red ya da kabuldür. Buradan anlaşılan, ombudsmanlığın her zaman yönetimi

suçlu bulacak sonuçlara varmadığıdır. Vatandaş tarafından yanlış olduğu iddia edilen bir işlemin, ombudsmanlığın özerk ve tarafsız incelemesi sonucunda, haklılığına karar verilir ya da şikâyetin asılsız olduğu ortaya çıkarılır. Ombudsmanlık, başvuruyu haksız ve yanlış bulursa, bu görüşünü şikâyetçiye ve ilgili idareye ayrıntılı olarak bildirecek ve dosyayı rafa kaldıracaktır. Ombudsmanlığın başvuruyu red konusundaki kararlarına karşı herhangi bir üst başvuru yolu yoktur. Ancak yasal başvuru süreleri içinde idarenin eylem ve işlemlerine karşı yönetsel yargı organlarına başvurmak mümkündür.

### **1.5.6.7.3. Şikâyet Edilen Kurumun Bilgilendirilmesi**

Şikâyet edilen olayın konusuna ve şekline göre ombudsman soruşturmayı farklı biçimlerde sonuçlandırabilir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Mutta, 2005: 63):

- \* Dava açma,
- \* İhtar (Disiplin uygulaması),
- \* İdareye talimat verme,
- \* Hatırlatma,
- \* Basın bildirisi,
- \* Parlamentoda konuşma,
- \* Yıllık rapor ve bülten.

Ombudsmanlık kurumu kendisine yapılan başvuruyu haklı ve incelenebilir bulursa, gerekli araştırma, inceleme ve denetimleri yaptıktan sonra ya hiçbir resmi işlem başlatmadan, gayri resmi olarak sorunu çözüme kavuşturur ya da araştırma sonucu vardığı sonuçları, görüşlerini ve tenkitlerini, şikâyete muhatap idareye bildirir ve idareden tutumunu değiştirmesini isteyebilir. İdare, işlemini kaldırarak, geri alarak, değiştirerek, işlem veya eyleminden doğan zararı gidererek, ya da bazen, şikâyetçiden eylem, işlem veya davranışı için özür dileyip bunu tekrarlamayacağını taahhüt ederek, kararın gereğini yerine getirebilecektir.



Bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumu, kararın gereğinin yerine getirilmesi için idareye belli bir süre verir, idarenin bu süre sonunda gerekeni yapmaması durumunda, idareye ilişkin tavsiyelerini rapor halinde yasama organına (parlamento) sunar. Ombudsmanlık kurumunun idareyi harekete geçirmek için son yöntemi ise kamuoyu oluşturmaktır.

Ombudsmanın toplum nezdindeki saygınlığı ve önemi de idareyi kendini ombudsmanın önerileri doğrultusunda geliştirmeye zorlayacaktır. İletişim ve haberleşme teknolojilerinin hızla geliştiği dünyada, kamuoyunda itibarı yüksek olan bir ombudsmanlık kurumunun kamuoyu etkisi de idare üzerinde baskı oluşturacaktır.

#### **1.5.6.7.4. Şikâyet Sahibinin Bilgilendirilmesi**

Ombudsmanlık kurumu idare hakkında asılsız şikâyette bulunan vatandaşların başvurularını incelemeye almaz ve neden asılsız olduğu ile ilgili başvuru sahibine bilgi verir.

Şikâyeti incelenebilir bulduktan sonra, idarenin eylem ve işlemlerini denetleyen ombudsmanlık kurumu, araştırma ve incelemesini tamamlar. İnceleme tamamlandıktan sonra idareyi yaptığı eylem ve işlemi nedeniyle haksız bulursa, kararını idareye bildirir ve gerekli düzeltmeyi yapmasını ister. Bu kararını şikâyette bulunan kişiye de bildirerek başvuruya cevap vermiş olur.

#### **1.5.6.7.5. Rapor Hazırlama**

Ombudsmanlık kurumunun yaptığı denetim sonucu idareye gönderdiği tavsiye ve kararları içeren raporlar üzerine idare, bu tavsiyelerin bağlayıcılığı olmasa da, bu kararlara uymakta ve eylem ve işlemlerinde iyileştirme yapmaktadır.

Bazı durumlarda ise, idare mevcut faaliyetlerinde ısrar edebilir. İdare, ombudsmanın bildirimlerini dikkate almaz ve ombudsmanlık kurumunun kararının gereğini yerine getirmezse, ombudsmanlık kurumu yetkili idarenin hiyerarşik üstüne başvurur ve telkinlerini yineler. Yine sorun çözülmez ve ombudsmanlık kurumu idareye haklılığını kabul ettiremezse, hazırlayacağı özel raporu yasama organına (parlamento) sunabilir ve burada haklılığını kabul ettirmeye çalışır. Ombudsmanın

önerilerine çoğunlukla muhalefet partileri sahip çıkar ve bu önerilerle idareyi sorgulama amacı güder (Erhürman, 2001: 337).

Ayrıca, yıllık olarak da ombudsman yasama organına genel bir rapor verir. Bu raporda kamu yönetiminin genel işleyişine ilişkin değerlendirmelerini ve reform önerilerini de belirtebilir. Ayrıca kurumlara da belli konuların uygulanması konusunda raporlar verebilir. Bu raporlar, herhangi bir sürece bağlı olmadan tüm kurumlara ve kamuoyuna açıktır (Erhürman, 2001: 97).

Ombudsmanın rapor hazırlarken kullanacağı üslup çok önemlidir. İdare veya bir kamu görevlisi hakkında yapıcı ve geliştirici tavsiyelerde bulunmak için kullanılacak dil de yapıcı olmalıdır. Devlet kurumlarını rencide edici, halkın gözünde küçük düşürücü; kamu personelinin ise kişilik haklarını zedeleyici olan ifadeler, kamu yönetimi ve bürokrasi açısından yapıcı olmayacağı gibi vatandaşların idareye duyduğu güven ve sadakatini de yaralayacaktır.

#### **1.5.6.7.6. Kamuoyunu bilgilendirme**

Parlamentoda idarenin eylem ve işlemlerini düzeltmesi yönünde istediği sonucu elde edemeyen ombudsman, son çare ve kurum yapısı için en etkili yol olarak kabul edilen kamuoyu denetimini harekete geçirmeye çalışır. Bu yöntemin etkili bir şekilde uygulanabilmesi için ombudsmanın, medya ile iyi ilişkiler içinde olması gerekir. Günümüzün gelişen teknoloji dünyasında yasama, yürütme ve yargıdan sonra dördüncü güç olarak kabul edilen medya aracılığıyla ombudsman, hazırladığı raporu yazılı veya görsel yayın organları aracılığıyla yurttaşlara duyurma imkânı bulur ve bu doğrultuda oluşturacağı kamuoyuyla, yönetim üzerinde baskı aracı oluşturmaya çalışarak kararlarını idareye kabul ettirmeyi amaçlar.

Ombudsman, denetimin sonucunda aldığı kararın idare tarafından uygulanmasını sağlamak üzere idari denetim, siyasi denetim (parlamento), kamuoyu denetimi yanında bazı ülkelerde geçerli olan yargı denetimini de kullanarak dava açma yoluna gidebilir.

### **1.5.6.8. Ombudsmanlık Kurumunun Başarılı Olmasının Koşulları**

Kamu yönetimindeki çağdaş yaklaşımlar kapsamında değerlendirilen şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk, katılımcı yönetim ilkeleri ombudsmanlık kurumunun da oluşturulmasında etkili olmaktadır. Bu çerçevede, ombudsmanlık kurumu halkın avukatlığını yapmakta, hatalı bürokratik uygulamalara karşı vatandaşın haklarını koruyup, gerekli iyileştirmelerin yapılmasını ve iyi örneklerin yayılmasını sağlamakta, böylelikle devlet yönetiminde yönetişim ilkelerinin uygulanmasında görev almakta ve aynı zamanda haksız ve yersiz vatandaş şikâyetlerine karşı kamu çalışanlarının haklarını korumaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun bu görevleri yerine getirebilmesi için bazı şartların sağlanması gerekir.

#### **1.5.6.8.1. Ombudsmanın Bağımsız Olması**

Bir ombudsmanın bağımsız olabilmesi için onun atanması ve görevden alınmasının nitelikli çoğunlukla olması ve ombudsmanın yasama organı dâhil hiç bir organa karşı bağımlı olmaması gerekir (Dursun, 2011: 386). Yani iktidar partisinin çoğunluk sağladığı parlamentolarda hükümetin anlaşılmadığı ombudsmanı kolayca görevden alması onun bağımsızlığını zedeleyecektir.

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayacak bir başka yol, görev süresinin iktidarın görev süresinden farklı olarak daha uzun bir şekilde saptanması ve bir daha seçimine olanak sağlanmamasıdır. Tekrar seçilme kaygısı taşımayan bir ombudsman kendisini seçecek çoğunluğa sahip iktidar partisi ve hükümeti memnun etmeye çalışmayacaktır.

Ombudsman salt idare karşısında değil, seçilmesi ve görevden alınması dışında parlamento karşısında da bağımsız olan bir kurumdur. Ombudsman yetkisini her zaman parlamentodan almasına karşın, incelemelerinde parlamento karşısında bağımsız olmalıdır. Parlamento onu seçebilir ve görevden alabilir ancak ona herhangi bir emir veya talimat veremez.

Ombudsmanın bağımsızlığını sağlayacak başka bir yöntem, ona göreviyle ilgili yapmış olduğu faaliyetlerden dolayı mutlak bir dokunulmazlığın sağlanmasıdır. Genel hükümlere göre suç sayılan faaliyetlerinden dolayı ise ilgili mevzuata göre işlem yapılması esas olmalıdır.

#### **1.5.6.8.2. İdarenin İşlemlerini Denetlemesi**

Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların şikâyetleri nedeniyle çeşitli kamu idarelerinin idarenin faaliyetlerini denetleyen bir kurumdur. Yetki alanı ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin, Finlandiya ve İsveç'te ombudsmanın yargı yerlerini de denetleme yetkisi olmasına karşın, Norveç ve Danimarka'da ombudsmanın böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun yetki alanını belirleyen organik yaklaşımda; işlemi veya eylemi gerçekleştiren organın idare içinde yer alıp almadığı anlayışı esas alınmakta iken, işlevsel yaklaşımda, işlem veya eylemin, hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın, niteliği esas alınmaktadır. Ombudsmanın görev alanı belirlenirken işlevsel yaklaşım esas alınır, yapılan faaliyetin niteliği ön plana çıkacak ve idarenin tüm eylem ve işlemleri herhangi bir istisnaya tabi tutulmaksızın denetlenecektir.

#### **1.5.6.8.3. Ombudsmanın Kararlarının Bağlayıcı Nitelikte Olması**

Ombudsmanlık kurumunun temel özelliklerinden birisi, onun kararlarının bir yaptırımının bulunmamasıdır. Daha açık bir deyişle, bu kurumun, soruşturma açmak, eleştirmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak gibi yetkileri bulunmasına karşın, söz konusu kötü yönetim ve işleyişleri düzeltmek yetkisi yoktur.

Ombudsmanın geniş faaliyet alanı ve serbestisi bulursa da, bağlayıcı karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Daha açık bir deyişle, ombudsman, sorunu her türlü yöntemle incelemesine, gerçek durumu saptamasına, vardığı sonuçlarını, görüşlerini ve eleştirilerini idareye bildirmesine; idareden tutumunu veya davranışlarını değiştirmesini isteyebilmesine karşın, bağlayıcı nitelikte kararlar alamamakta, idareyi mahkûm edememekte, bir idari işlem veya eylemi iptal edememekte, bir memurun hakkında kendisi disiplin cezası uygulayamamaktadır. Ancak, bir memurun veya

yargıcın hata yaptığı kanısına varırsa, o memur veya yargıç hakkında kovuşturma yapılması için durumu disiplin ya da ceza yargısı yerlerine bildirebilmektedir.

İdarenin ve kamu görevlilerinin ombudsmandan son derece çekinmelerinin ana nedeni, onun denetlediği idare birimi hakkında rapor hazırlayıp parlamentoya sunmasıdır. Ombudsmanın kararlarının bağlayıcı ve zorlayıcı nitelikte yaptırımlarla desteklenmesi halinde, idare eylem ve işlemlerini değiştirmek zorunda kalacaktır. Bu durum ombudsmanın kamuoyundaki etkisini de güçlendirecektir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### ÇİN HALK CUMHURİYETİ VE HİNDİSTAN'DA OMBUDSMANLIK KURUMU

Çin Halk Cumhuriyeti (Çin) ve Hindistan dünyanın en hızlı gelişen ve büyüyen ülkeleridir. Her ikisi de nüfus olarak oldukça kalabalık ülkelerdir. Çin'in nüfusu 2015 yılı itibariyle yaklaşık 1,4 milyar kişi iken Hindistan'ın nüfusu ise 1 milyarı geçmiş durumdadır (Tosun, 2014: 83). Bu nüfus miktarı ile iki ülke dünya nüfusunun % 37'sine ev sahipliği yapmaktadır.

Nüfus büyüklükleri yanında ekonomik gelişmeler ile de Çin ve Hindistan, dünyada önemli bir kapasiteye ulaşmıştır. Dünya sıralamasında ilk beşte yer almaktadırlar (Hubacek, 2007: 1084).

Çin ve Hindistan'ın ekonomik olarak gelişmelerinin en belirgin ve önemli sonucu nüfusun artan miktardaki bölümünün yaşam kalitesinin iyileşmesi olmuştur. Bu ülkelerde yaşayan nüfusun büyük bir bölümü 'yoksulluk'tan çıkarak 'yeterli yiyecek ve giyecek' olanaklarına kavuşmuştur. Bu kişiler, artık yeteri kadar beslenme ve giyinme olanakları ile yetinmemekte, besin değeri daha yüksek gıdalara ulaşma, modern ve rahat evlerde barınma, sağlık sektörünün iyileştirilmesi gibi kaliteli yaşam koşullarını aramaktadırlar.

Bu bölümde öncelikle Çin ile ilgili genel bilgilere yer verildikten sonra bu ülkedeki ombudsmanlık kurumunun gelişimine bakılacaktır. Daha sonra ise dünyadaki diğer büyüyen güç olan Hindistan ile ilgili genel bilgiler ve bu ülkedeki ombudsmanlık kurumunun gelişimi anlatılacaktır. Son olarak ise Çin ve Hindistan'ın da üyesi olduğu Asya Ombudsmanlık Birliği ile ilgili bilgilere yer verilecektir.

#### 2.1. Çin Halk Cumhuriyeti

Çin'in ulusal tarihi, devlet yönetimindeki ekonomik gelişmeye yol açan komünist devrimin emperyalizmle mücadelesinden oldukça etkilenmiştir (Harris, 2005: 9). Mevcut küresel dünyada bile devlet yöneticileri ekonominin iplerini ellerinde tutmaya devam etmektedir.

Soğuk savaşın Berlin duvarının yıkılması ile sona ermesi ve Sovyetler Birliğinin büyük bir ekonomik çöküş yaşayarak dağılması dünyayı batının egemenliği altına sokmuştur. Sovyetler Birliği gibi komünist rejime sahip olan Çin Halk Cumhuriyeti, 1976 yılından itibaren uygulamaya koyduğu ekonomik reformlar ile liberal bir ekonomi modeli yaratma gayretleriyle dışa açılarak, ekonomisini canlı tutmuştur.

Çin ekonomisi son otuz yılı aşkın bir sürede uygulamaya koyduğu ekonomik reformlar ile küreselleşme yolunda önemli adımlar atarak, istikrarlı bir şekilde büyüyen dışa açık bir ekonomi oluşturmuş, ülkesine yabancı yatırımları çekerek ve sanayisini geliştirerek dünya çapında bir imalat üssü haline dönüşmüştür (Tosun, 2014: 2).



( Kaynak: <http://m.uyduharita.org/cin-haritasi/>)

### 2.1.1. Genel Özellikler

Çin Halk Cumhuriyeti, 1 Ekim 1949 yılında kurulmuştur. Başkenti Pekin'dir. Dünyada en çok komşusu bulunan ülke konumundaki Çin'in, kara sınırı 22 bin km, deniz sınırı ise 18 bin km'dir. Çin'in kuzeyinde Rusya ve Moğolistan; batısında Afganistan, Pakistan ve Kırgızistan; kuzeybatısında Kazakistan; güneybatısında Hindistan ve Nepal; güneyinde Burma, Tayland, Laos, Vietnam, Bhutan, Kamboçya, Malezya, Endonezya ve Singapur; güneydoğusunda Filipinler; doğusunda Japonya, Kuzey Kore, Güney Kore ve Tayvan bulunmaktadır.

Çin Halk Cumhuriyeti Rusya ve Kanada'nın ardından 9.561.000 km<sup>2</sup> lik yüzölçümüyle dünyanın en büyük yüzölçümüne sahip üçüncü devletidir. Çin'in yüzölçümü dünya topraklarının toplam yüzölçümünün yaklaşık % 6,5'una karşılık gelmektedir.

Pekin, Çin'de siyasi otoritenin merkezidir. Ülkenin büyük çoğunluğu kuzeye özgü Mandarin Çincesi (Putonghua) konuşurken başta Kantonca olmak üzere çeşitli yerel şiveleri mevcuttur (İTKİB, 2007: 1). Ülke yönetim şekli komünist tek partili yönetimdir. Devletin resmi dini Ateizm olup, ülkede Taoizm-Budizm, Hıristiyanlık ve Müslümanlık gibi dinlere inanılmaktadır.

Çin'de toplam 56 etnik grup yaşamaktadır. Han etnik grubu ülke nüfusunun % 91,60'ını, diğer 55 etnik grup ise ülke nüfusunun küçük bir kısmını temsil etmektedir. Çin Halk Cumhuriyeti'nin bayrağı, sol üst köşesinde beş yıldız bulunan kırmızı bayraktır. Bayrağın kırmızı rengi, devrimi simgelemektedir. Bayraktaki beş yıldız sarı renktedir. Dört küçük yıldızın her bir ucu büyük yıldızın merkezine yönelir. Bu, Çin Komünist Partisi'nin önderliğindeki devrimci halkın birlik ve beraberliğini simgeler.

Dünyada önemli bir yer tutan Çin ekonomisi 2015'de %6,9 oranında büyümüştür (<http://data.worldbank.org/country/china>) ve dünya ekonomisinde Amerika Birleşik Devletlerinden sonra 2. sırada yer almaktadır.

(<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>).



Bu bölümde Çin'in tarihi ile ilgili bilgi verdikten sonra yasal yapısı, yönetim sistemi, ekonomik yapısı ve gelişme dinamikleri hakkında açıklamalar yer alacaktır.

#### **2.1.1.1. Tarihçe**

Çin, tarih sahnesinde, bulunduğu bölgeyi terk etmeden, işgalcilerin nüfusunu kıran nüfus yapısıyla, çok uzun yıllar kültürüne bağlı kalarak hayatta kalabilmiş dünyanın süreklilik arz eden en eski medeniyetleri arasında yer almaktadır. Çinliler tarihte, Çin dışındaki toprakların yaşanmaz yerler olduğuna inanmışlardır. Yerleşik inanışa göre; dünyanın merkezi Çin'dir. Çinli olmak en büyük ayrıcalıktır. Bir Çinli ancak Çin malı kullanır; çünkü yabancı mallara itibar etmez. Çin, geleneksel olarak sadece demir, bakır, altın, gümüş gibi maden cevheri ithalatçısıdır.

Çin, tarihin en büyük kültür ihraç eden medeniyetleri arasındadır. Çin, Konfüçyüs felsefesini dünyaya yayabilmek için yatırım yapmaktadır. Ayrıca, Çin Mengtzi, Lao-Tze, Sun Tzu ve Mo-Ti gibi ünlü filozoflara da sahiptir. Bunun yanında, Çin tarihte dünya üzerinde büyük devletler kurabilmiş bir medeniyettir. Çince ise dünyanın en eski ve sürekli kullanılan yazı dilidir.

İnsanlık tarihine hizmet eden en önemli buluşlar 'kâğıt, pusula, barut ve matbaa' Antik Çin medeniyetine aittir. Uzun yıllar ayakta kalmayı başaran ve varlığını sürdüren Çin, bu yapısını muhafaza edebilmek için tarihte adından sıkça söz ettiren, dağların tepesinden geçen, dünya tarihinin en büyük savunma projelerinden biri olan Çin Seddini inşa etmiştir.

#### **2.1.1.1.1. Uzak Tarih**

Çin'in kayıt altındaki tarihi 4000 yıl önce Sarı Nehir kenarında oluşan ilk yerleşim merkezlerine kadar uzanır. Pekin'in güneyinde mağaralarda bulunan bu insanlara "Pekin" adamı denmiştir. Pekin adamlarının gayet basit aletler kullanan, ateş yakabilen avcı olduğunu antropologlar tahmin etmektedir.

M.Ö. 2500'de Kuzey Çin'de yeni bir ırk görünmektedir ki, bunlar Pekin'in güneyindeki mağaralarda yaşamışlardır. Shang Sülalesi M.Ö. 1450-1050 yıllarında büyük bir kültüre sahip olmasına rağmen, Çin kültürüne ait önemli bilgilerin noksan

olması nedeniyle bu döneme ait kültüre Çin kültüründen önceki kültür adı verilmiştir.

Shang Sülalesi döneminde ayrı bir devlet olan Chou Sülalesi aslında bir Türk kabilesidir. Ufak olan devletlerini Türkler ve Tibetliler oluşturmaktaydı. Bu sülale Shang Sülalesine bağlı yaşarken M.Ö. 1050 yılında doğuya karşı ayaklanarak Sarı Nehri geçmiş ve Shang sülalesini yok etmiştir.

Bu olay asıl Çin tarihinin başlangıcı sayılmaktadır. Bu sülale Çin’i feodal sistemle yönetmiştir. Derebeyliklere bölünen ülkede bu beylikler arasında birçok ihtilaf çıkmıştır. Bu ihtilaflarda Chou hükümdarı büyük derebeylikler ile birleşme yoluna gitmiş ve bu birleşmeler Çin’i diktatörler devrine sokmuştur. Çinlilerin “muharip derebeyleri devri” dedikleri dönem M.Ö. 480-256 arasında son bulmuştur (Karaca, 2004: 29).

“Çin” adı ilk defa M.Ö. 220 yılında ülke Qing Hanedanı altında birleştiğinde komşu ülkeler tarafından kullanılmıştır (Öğütçü, 2000: 10). Qing hanedanlığı süresince yönetim; şehirlerin gelişmesini, ticaretin artmasını sağlamış, büyük sulama projelerini planlayarak gerçekleştirmiş, güvenliği temin için düzenli ordular kurmuştur.

M.Ö. 206 yılında Lui Pang, imparator olmuş ve Han Sülalesine adını vermiştir. Hanların iktidarında idari sistem daha da gelişmiş, ölçü ve tartı standardizasyonları, yazı dili ve kanunlar oluşturulmuştur. Feodal sistem parçalanıp, toprak alınmaya başlandığı zaman köylerde büyük bir tabaka değişimi meydana gelmiştir. Han hanedanlığının yıkılmasıyla oluşan 400 yıllık fetret devrinden sonra; kuzey devletinde, Yang Chien’in iktidarı ele geçirdiği görülmüştür. Bunun için bütün Sui devrine, bir geçit devri veya yeniden teşekkül devri de denilebilir.

Merkezi hükümetin güçlendiği, büyük dini ve sanatsal gelişmenin yaşandığı Tang Hanedanlığı dönemi 619-907 yılları arasında yaşanmıştır. Daha sonra 907-1297 yılları arasında Çin’de bir parçalanmışlık süreci daha yaşanmıştır. Bu süreç sonunda Kubilay Han liderliğindeki Moğollar bütün Çin idaresini ele geçirmişlerdir. Moğollar bütün Çin’e hâkim olan ilk yabancılardır.

Moğol idaresine 1368 yılında Ming Hanedanı ile son verilmiştir. Klik mücadeleleri Ming döneminde iç siyaseti zayıflatmış ve 1644 yılında Mançular (Kuzey-doğudan gelenler) Çin'i fethetmişler ve Qing Hanedanlığı'nı kurmuşlardır. Bu hanedanlık Çin'in Asya'daki hâkimiyetini artırmış ve 18. yüzyılın ortalarında Çin İmparatorluğu gücünün ve zenginliğinin zirvesine ulaşmıştır. 19. yüzyıl süresince Qing Hanedanlığı defalarca köylü ayaklanmaları ve Batılı güçlerin müdahaleleri ile yıpranmıştır. İngilizler Çin'i adeta bir sömürge haline getirmişler ve değerli Çin mallarını (çay, ipek, porselen) afyon satarak ucuza kapatmışlardır. Çinliler afyon ticaretini ve kullanımını yasaklamaya kalkınca meşhur "Afyon Savaşları" çıkmıştır (Karaca, 2004: 30).

1840 yılındaki Afyon Savaşı, Çin tarihinde bir dönüm noktası olmuştur. 17. ve 18. yüzyıllarda Avrupa'nın önde gelen devletleri sömürge ve pazar arayışı içine girmişlerdi. Afyon ticaretini elinde bulundurmak isteyen İngiltere'nin 1840 yılında Çin'e saldırması sonucu Qing hanedanlığı İngiltere ile "Nanking Antlaşması"nı imzalamak zorunda kalmıştır. Bu antlaşmayla tam bağımsızlığını kaybeden Çin; yarı koloni, yarı feodal bir toplum haline gelmiştir.

Bu antlaşmadan sonra Wanghia Antlaşması ile Amerika Birleşik Devletlerine, Whampoa Antlaşması ile de Fransa'ya, İngiltere'ye verilen tavizler verilmiştir. Bu tavizlerin Çin Devleti tarafından uygulanmaması sonucu II. Afyon Savaşları başlamış ve 1860 yılında "Pekin Antlaşması", İngiltere, Fransa ve Çin arasında imzalanmıştır. Bu antlaşma sonrasında, Uzakdoğu'da güç dengesinin yeniden şekillendiği söylenebilir. İngiltere kazandığı geniş imtiyazların diğer devletlere de verilmesini engelleyememiştir.

Rusya'nın Çin üzerindeki ağırlığını iyiden iyiye hissettirmesi, İngiltere'nin Fransa'ya müttefik olarak yakınlaşmasını sağlamıştır. Afyon Savaşlarından sonra Fransa ile birlikte Çin'i dışa açabilen İngiltere, Ortadoğu'da oluşan Rus tehdidine karşı Osmanlı İmparatorluğunu desteklediği gibi, yine Rus tehdidine karşı Çin'i desteklemeye başlamış ve bu destek Çin-Japon savaşına kadar devam etmiştir.

Çin'in Japonya'ya savaşta yenilmesi güç dengesini değiştirmekle kalmamış kökünden sarsmıştır. Kore'nin Japonya'nın etkisine girmesi Rusya'yı endişelendirmiştir. İngiltere, Çin'in toprak bütünlüğünü savunmak olan stratejisini değiştirerek, Japonya'yı dikkatle izlemeye başlamıştır. Çin ise savaştan yenik çıkmanın hayal kırıklığını yaşadığı gibi, bu güç dengesinde ne kadar güçsüz olduğunun farkına varmıştır. Bu işgaller sonucu Çin'de çok büyük bir milliyetçilik akımı doğmuş ve 1900 yılında "Boksör Ayaklanmaları" ile eyleme dönüşmüştür (Akçil, 2008: 3).

#### **2.1.1.1.2. Yeni Demokrasi Devrimi**

Modern dönem sonrasında Çin, Rus devriminden etkilenmiştir. Marksizm ve Leninizm düşünce ekseninin Çin' de genişlemesiyle 1919 yılında 4 Mayıs İşçi Sınıfının hareketiyle yeni demokratik döneme geçilmiştir. Rus etkisiyle içlerinde Mao'nun da bulunduğu Marksizm ve Leninizm yanlısı 12 delege (Dong Biwu, Chen Tanqiu, He Shuheng, Wang Jinmei, Deng Enming, Li Da gibi önde gelen kişiler) ilk Ulusal Kongresini Şanghai'da düzenleyerek 1921 yılında (ÇKP) Komünist Partisini kurmuştur.

Pekin'deki hükümetin dar boğazda olmasını da kullanarak milliyetçilik akımları ve köylü ayaklanmaları ile yeni demokratik döneme geçilmiştir. 1922 yılında Sun Yat Sen'in ölümünden sonra milliyetçi Chiang Kai-Shek (Çan-Kay-Şek), Kuomitang (Çin Milliyetçi Partisi) destekli askeri bir hükümet kurmuştur. ÇKP ile birlikte Çan-Kay-Şek emperyalist güçlere ve daha sonra da Japonlara karşı mücadelelere başlamıştır. Bu yıllar içinde ülke kendi içindeki ve dışarıdaki güçlere karşı dört büyük savaş vermiştir. Çin; Kuzey Seferi Savaşı'nı (1924-1927), Toprak Reformu Savaşı'nı (1927- 1937), Japonlara karşı Direniş Savaşı'nı (1937-1945) ve Ulusal Kurtuluş Savaşı'nı (1945-1949), ÇKP önderliğinde yapmıştır. 1949 yılında ise Çan-Kay-Şek liderliğindeki Çin Milliyetçi Partisi yıkılmıştır.

#### **2.1.1.1.3. Çin Halk Cumhuriyetinin Kuruluşu**

1 Ekim 1949'da Merkezi Halk Hükümeti Başkanı Mao Tse-Tung, Çin Halk Cumhuriyeti'nin kuruluşunu resmen ilan etmiş ve bu cumhuriyetin ilk başkanı

olmuştur. 1949'dan önce, Çin ekonomisi, birbiriyle ilişkisiz üç ayrı parçadan oluşuyordu. Kuzeyde Mançurya'da, Japon ekonomik sisteminin bir parçası olan, alışverişi Kore ve Japon adalarıyla olan bir ekonomi vardı. Doğu sahili boyunca modern bir kent ekonomisi vardı ve tümüyle batı ekonomileriyle bütünleşmişti. Tarım ekonomisinin egemen olduğu büyük iç bölgeler, büyük ölçüde yetim çocuk muamelesi görüyordu. 1949'da Çin Halk Cumhuriyeti resmen kurulduktan sonra bu üç kesim ilk kez bir yönetim altında toplanmıştı (Huang, 2007: 318).

Çin Halk Cumhuriyeti'nin kuruluşundan sonra, 1950-1952 yılları arasındaki dönem, ulusal ekonomiyi onarma dönemidir. 1953-1956 yılları arasında ekonomideki dönüşümün temel anlayışı yerleşmiş, yeni demokrasiden sosyalizme dönüş sağlanmıştır.

Ekonomiyi kurtarma niyetiyle 1958'de reformist hareketler başlatılmış, Deng Xiaoping ve zamanın başbakanı Zou Enlai tarafından 1962'de merkezîyetçilik azaltılıp özel girişime yer vermeye çalışılmıştır. Bu gelişmeleri, karşı devrim olarak nitelendiren Mao, 1966'da 'Proleteryanın Büyük Kültür Devrimi'ni ilan ederek ülkeyi 10 yıllık karışıklık dönemine sokmuştur.

Ekonomi, merkezi planlama ve yanlış yönlendirilen modernleşme mücadelesi karışımı ile daha önce görülmemiş bir kıtlık yaşanmasına neden olunarak derin bir çöküntü içine sürüklendi. Bu dönemde otuz milyon insanın açlıktan öldüğü, 1980'lerin başında yapılan nüfus sayımına kadar dış dünyadan saklandı. 1972'den itibaren Çin oyunu yeniden başladı ve buna Amerika'da başlayıp Avrupa'ya sıçrayan Çin çılgınlığı ve Çin sanatı düşkünlüğünün yeniden canlanması eşlik ediyordu. Soğuk savaş çerçevesinden bakıldığında Rusya kötü, Çin ise iyi durumdaydı ve Çin menşeli olan her şey ön plandaydı.

Mao'nun 1976'da ölümünden sonra Kültür Devrimi tasfiye edilmiş ve 1978'den itibaren ekonomik reformların kahramanı olan Deng Xiaoping iş başına gelmiştir. Deng, Sovyetler Birliği tehlikesine karşı ABD ile ittifakı sürdürmüştür. Deng'in 1979 yılı ABD ziyaretinde nükleer işbirliği, ticari ilişkilerin geliştirilmesi, Sovyetler Birliği tehlikesine karşı iş birliği, teknoloji transferi ve Çin ile ABD

arasındaki resmi ilişkilerin geliştirilmesi konuları ele alınmıştır (Güler, 2001: 291-292).

Deng döneminde ülkedeki ekonomik kısır döngüye son verilmeye çalışılmış, çevre ülkeler ile barışçıl siyaset izlenip, dünya konjoktüründe gelişen bir Çin imajı yaratılmıştır (Sandıklı, 2009a: 47). Bu ekonomik kalkınma hareketi Çin'i çok olumlu yönde etkilemiştir. Sovyetler Birliği'nin dağılması ve ekonomik reformun getirdiği pozitif etki halkta siyasi reform isteğini kamçulamıştır.

Halkın reform isteği Mayıs 1989'da öğrencilerin Tiananmen Meydanında toplanması ile doruğa çıkmıştır. Bu gelişme Çin'in açılma politikalarına darbe vurmuştur. 19 Şubat 1977 tarihinde Deng Xiaoping'in ölümüyle başa geçen Jiang Zemin zaman içinde yürüttüğü olumlu politikalarla liderlik pozisyonunu sağlamlaştırmıştır (Karaca, 2004: 33).

Çin'in 1978 yılından sonra benimsemeye başladığı 'sosyalist piyasa ekonomisi', 'devlet kapitalizmi' veya 'sosyalist kapitalizm' gibi adlar alan sistem komünist rejimin bir parçası olup, serbest piyasa ekonomisine atıfta bulunan reformist bir modeldir. Çin'in benimsediği bu ekonomi modeli devlet kontrolünün ağırlıkta olduğu ve kapitalist sistemin bir parçası olarak görülen liberal sisteme uyum sağlayan karma bir sistemdir.

Özel sermayeyi geliştirmeye yönelik çalışmalarla birlikte, Çin ekonomisinde devletin ağırlığı hâlâ önemini korumaktadır. Bu durum, bilinçli bir tutumun ürünüdür. Başka bir ifadeyle, Çin yönetimi, serbest piyasa mekanizmasını değişik açılardan geliştirmeye çalışırken, devletin ekonomiden tamamen çekilip 'asli' görevlerine dönmesi gerektiği fikrini reddetmektedir. Bu yaklaşım, özellikle stratejik öneme sahip sektörlerdeki girişimlerin özelleştirilmemesi noktasında belirgindir.

#### **2.1.1.2. Yasal Yapı**

Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası 4 Aralık 1982 tarihinde kabul edilmiştir. Ülkede 23 eyalet, 5 özerk bölge, merkeze doğrudan bağlı 4 şehir ve 2 özel idari

bölge, toplam 834 şehir olmak üzere eyalet düzeyinde 34 idari bölge bulunmaktadır. Eyaletler Çin Halk Cumhuriyeti merkezi hükümetine bağlıdır.

Anayasa, iktidarın halka ait olduğunu belirtmiş, bu iktidarın merkezi düzeyde Ulusal Halk Kongresi ve yukarıda belirtilen idari birimlerde Yerel Halk Kongreleri aracılığıyla kullanılacağını düzenlemiştir (Kızılcık, 2003:535).

#### **2.1.1.2.1. Ulusal Halk Kongresi**

Yasama organı olan Ulusal Halk Kongresi, 2985 üyeden oluşur. Bu üyeler, şehir, eyalet ve bölge meclisleri tarafından 5 yıl için seçilirler. Kongre, en üst düzeydeki organdır. Görevlerini Daimi Komite aracılığıyla yerine getirir. Yerel halk kongreleri ise kendi bölgelerinde Kongre'nin temsilcileridir.

Ulusal Halk Kongresi, yasama faaliyeti yanında; (China Information Center, 2007)

- ❖ Anayasa'yı değiştirmek, uygulanmasını denetlemek,
- ❖ ÇHC'nin Başkanını ve Başkan Yardımcılarını; Devlet Konseyi'nin Başkanını, Başkan Yardımcılarını, Konsey Üyelerini, Bakanları, Genel Denetçi'yi ve Konsey'in Genel Sekreterini; Merkezi Askeri Komisyon'un Başkanını ve üyelerini; Yüksek Halk Mahkemesi'nin Başkanını; Yüksek Halk Savcılığı'nın Başkanını seçmek,
- ❖ Ulusal Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planı'nı, bütçeyi ve bunların uygulama raporlarını değerlendirmek ve onaylamak,
- ❖ Ulusal Halk Kongresi Daimi Komisyonunun uygun görülmeyen kararlarını değiştirmek veya iptal etmek,
- ❖ Eyaletlerin, Özerk Bölgelerin ve Doğrudan Merkeze Bağlı Belediyelerin kurulmasını onaylamak,
- ❖ Savaş ve barışa karar vermek görevlerini yürütür.

Ulusal Halk Kongresi seçimleri 5 yılda bir kere yapılır. Kongre genellikle yılda bir kez toplanır. Kongrenin toplantıda olmadığı zamanlarda Daimi Komite görev yapar. Daimi Komite bir başkan, yeteri kadar başkan yardımcısı, genel sekreter

ve üyelerden oluşur. Komite üyeleri bu görevleri dışında başka bir devlet kurumunda görev alamazlar. Daimi Komite her iki ayda bir toplanır. Başkan, başkan yardımcıları ve genel sekreter tarafından belirlenen gündeme göre çalışma yapar.

### 2.1.1.3. Yönetim Sistemi

Çin devrimini gerçekleştiren köylü ve işçi sınıfının ideolojisi bağlamında bakacak olursak, Çin’de batılı anlamda bir yasama-yürütme-yargı güçleri ayırımından bahsetmek doğru olmayacaktır. Devrimin dayandığı tabanın genişliği nedeniyle yönetim yapısı da bir ‘örgüt’ e dayanmaktadır.

Çin’de Parti modeli ön plandadır ve Parti’ye bağlı örgütsel birimlerin, hem yaygın ve kitlesel, hem de askeri, siyasal, ekonomik, yargısal, sosyal, kültürel alanların tümünü kapsayan bir karar ve uygulama mercii özelliğine sahip olduğu söylenebilir. Kuşkusuz, bütün bu işlevleri tek bir örgütsel birim ya da meclis icra etmez. Bu durum, genellikle, pek çok farklı işlev yüklenen alt örgüt, birim ve komiteyle ve örgütsel saçaklanma diyebileceğimiz bir yapılanmayla karşılanmaktadır. Merkezinde partinin yer aldığı ve bütün toplumsal yapıya doğru uzanan, tepeden aşağı doğru dallanıp budaklanan bir örgütlenme modeli söz konusudur (Skocpol, 2004: 485).

Bu büyük yapının yönetim anlamında birliğini ise demokratik merkeziyetçilik sağlamaktadır. Demokratik merkeziyetçilik rejiminde, alt örgütler üst örgütlere ve tüm örgütler parti merkezine bağlı olmak durumundadır (Şiro, 2009: 86). Bu çerçevede bakıldığında Çin’de, klasik anlamda, farklı işlevler üstlenmeleriyle tanımlanan bir merkezi ve yerel yönetim ayrımı bulunmaz. Merkez ve yerel ayrımı, daha çok bir örgütsel düzey ayrımıdır. Eyaletler için bu özellik çok daha belirgindir. Bir başka ifadeyle, eyaletleri ‘yerel’ yönetim birimleri olarak değerlendirmek zordur.

Çin yönetim yapısının bir diğer ayırıcı özelliği, dar anlamda kamu yönetimi ve siyasal iktidar ayrımının bulunmamasıdır. Çin’de yönetim yapılanması, parti-devlet modeline göre şekillendirilmiştir (Lew, 1988: 160). Bütün düzeylerdeki yönetim birimleri üzerinde, aynı düzeydeki parti teşkilatının belirleyici bir etkiye sahip olduğu söylenebilir (Seymour, 1990: 426). Parti kadroları, aynı zamanda, idari



sistemin kilit noktalarındaki yöneticilerdir. Böylece Parti, devletin değişik kurumlarının yönetimlerini, politikalarını, çalışma programlarını belirler ve yürütür. Asıl olan Parti'dir ve idari mekanizmalar Parti'nin bir uzantısı görünümündedir (Shirk, 1992: 61). Devlet yöneticilerini atama, yükseltme ve azletme yetkisi, Parti'nin kamu yönetimi üzerindeki belirleyici gücünü göstermektedir (Shirk, 1992: 61).

Çin'in geniş yüzölçümü ve nüfusunun büyüklüğü idari mekanizmaların da özgün yapıda olmalarını sağlamıştır. Eyaletler nispeten özerk olarak düşünülse de sorumluluk alanları düşünüldüğünde sağlam bir özerklikten söz etmek yanlış olmayacaktır. Yani, eyaletlerin ekonomik, mali ve politik açılardan önemli bir ağırlıklarının bulunduğu, merkez ve diğer eyaletlerle pazarlık gücüne sahip oldukları ve belli ölçüde merkezi politikaların oluşumuna katıldıkları, bunun karşılığında merkezin çok nadiren dayatmacı tutum takındığı bir ilişki dengesi söz konusudur (Shirk, 1992: 77).

Çin'de yönetimin yapı taşlarını belirleyen düzenlemeler 1954 yılında yürürlüğe giren ilk Anayasa ile yapılmıştır. Anayasal düzenlemeye göre, merkezi yönetimin altındaki idari birimler, hiyerarşik düzen içinde aşağıdaki birimlerden oluşmaktadır (Lan, 2002: 212):

- ❖ Eyaletler
- ❖ Özerk Bölge (eyalet düzeyinde)
- ❖ Doğrudan merkezi yönetime bağlı olan eyalet düzeyinde şehirler,
- ❖ Özel idari bölgeler (Hong Kong ve Makao),
- ❖ Şehirler.

Bu idari bölümlerden eyaletler, özerk bölgeler ve özel idari bölgelere diğerlerine nazaran daha geniş yetkiler verilmiştir. Ayrıca, Anayasa'nın çizdiği çerçeveye dayanarak çıkarılan Çin Halk Cumhuriyeti Teşkilat Kanunu, eyalet ve özerk bölge yönetimlerine, gerekli gördükleri takdirde, alt kademelerini denetleme işlevi görecektir kent büroları kurma yetkisi tanımıştır (Lan, 2002: 212).

### **2.1.1.3.1. Cumhurbaşkanı**

Çin'in yönetim yapısında Cumhurbaşkanı temsili bir niteliğe sahiptir. Çin Halk Cumhuriyeti'nin başıdır; içeride ve dışarıda Çin'i temsil etmektedir. Cumhurbaşkanlığı devlet içinde bağımsız bir birimdir ve devlet organları içinde önemli bir bileşendir. Çin Halk Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı, Ulusal Halk Kongresi'ne bağlıdır.

### **2.1.1.3.2. Devlet Konseyi**

Çin Halk Cumhuriyeti'nin yönetim yapısında en üst organ Devlet Konseyi'dir. Devlet Konseyi; Başbakan, Başbakan Yardımcıları, Konsey Üyeleri, çeşitli bakanlıkların ve komisyonların başkanları, Genel Denetçi ve Genel Sekreter'den oluşmaktadır.

Başbakan ve Başbakan yardımcısı Ulusal Halk Kongresi tarafından 5 yıl için seçilmektedir. Devlet Konseyi;

- ❖ Ulusal Halk Kongresinin veya Daimi Komitenin kararlarını uygular.
- ❖ Ulusal Halk Kongresi tarafından kabul edilen yasaları yayınlar.
- ❖ Devlet Konseyi'nin üyelerini tayin eder veya görevden alır.
- ❖ Yabancı diplomatik temsilcileri Çin Halk Cumhuriyeti adına kabul eder.
- ❖ Çin Halk Cumhuriyetinin yurtdışı temsilciliklerinde görev yapacak kişileri tayin eder veya görevden alır.
- ❖ Diğer ülkelerle imzalanan anlaşmaları onaylar veya iptal eder.
- ❖ İdari organların çalışmalarını yönlendirir; ekonomik ve sosyal kalkınma planlarını hazırlar ve uygular; eğitim, sağlık, kamu güvenliği, kentsel ve kırsal kalkınma, vatandaşlık işleri, ulusal savunma, dış ilişkiler gibi alanlarda bütün çalışmaları yönetir.

İdari yargı fonksiyonu da Devlet Konseyi'nin görev alanındadır (Country Profile, 2006).

### **2.1.1.3.3. Yerel Halk Kongreleri**

Yerel Halk Kongreleri, yerel düzeyde en yüksek karar organıdır. Kendi görev ve yetki alanlarında, ekonomik faaliyetler ve kamu hizmetlerine ilişkin kararlar alırlar. İlgili görevlileri seçerler (mahkeme başkanları ve savcılar dâhil). Ulusal Halk Kongresi gibi, Yerel Halk Kongrelerinin de Daimi Komitesi bulunur ve bunlar, görev, yetki ve birbirine karşı konumları itibariyle, merkezdeki yapıyla paralellik arz etmektedir.

### **2.1.1.3.4. Yerel Halk Komiteleri**

Yerel Halk Komiteleri ise Devlet Konseyi'ne bağlı olarak, kendi görev alanlarındaki idari işleri yürüten organlardır. Ancak bunlar hem devlet idari sisteminde üst birimlere, hem de ilgili düzeydeki Yerel Halk Kongreleri ile bunların Daimi Komitelerine karşı sorumludurlar ve çalışmalarını hakkında bunlara rapor sunarlar.

### **2.1.1.3.5. İdari Birimler**

Çin'de 23 eyalet, 5 özerk bölge, merkeze doğrudan bağlı 4 şehir ve 2 özel idari bölge, toplam 834 şehir olmak üzere eyalet düzeyinde 34 idari bölge bulunmaktadır. Eyaletler Çin Halk Cumhuriyeti merkezi hükümetine bağlıdır.

#### **2.1.1.3.5.1. Merkeze Bağlı Şehirler**

##### **2.1.1.3.5.1.1. Beijing (Pekin):**

Çin Halk Cumhuriyetinin başkentidir. Tarihi, kültürü, mimarisi çok geniş bir yerleşim yeridir. Yasak Şehir, Çin Seddi ve Gök Tapınağı bu şehirdedir. Turizm açısından önemli bir gelir kaynağıdır ve ayrıca ülkenin siyasi merkezidir. Pekin'de sağlık sektörü diğer bölgelere göre oldukça gelişmiştir.

##### **2.1.1.3.5.1.2. Shanghai (Şangay):**

Shanghai yalnızca Çin'in en büyük şehri değil, dünyanın da en büyük şehirlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Çin'in sanayi, ticaret, finans merkezi,

bilim ve teknoloji üssüdür. Şanghai, Çin ana kıtasında kişi başına düşen gelir miktarı olarak en zengin yerleşim yeridir.

#### **2.1.1.3.5.1.3. Tianjin:**

Kuzey Çin'in en büyük sanayi şehridir. Petrol, gaz ve tuz kaynakları bakımından zengindir. Teknolojik sanayinin yoğun olduğu Tianjin, ayrıca Kuzey Çin'in önemli ticaret merkezi ve sınır kapısı şehridir. Tianjin'in ünlü turistik ve tarihi yerleri arasında, Ningyuan Parkı, Tianhou Tapınağı, Dagukou Top Kulesi, Ji ilçesindeki Dule Tapınağı, Huangyaguan'daki eski Çin Seddi ve "Jingdong'daki Birinci Dağ" olarak adlandırılan Panshan manzara bölgesi bulunmaktadır.

#### **2.1.1.3.5.1.4. Chongqing:**

Chongqing kapsamlı bir sanayi şehridir. Chongqing'de Yangtze Nehri üzerindeki Üç Boğaz, Piba Dağı ve Jinyun Dağı gibi ünlü turistik yerler bulunmaktadır. Fakat gelir seviyesi Pekin, Şanghai ve Tianjin'e göre oldukça düşüktür.

#### **2.1.1.3.5.2. Eyaletler**

Çin'de şehirler ve eyaletler coğrafi konumları ve gelişmişlik düzeyleri açısından 1. 2. ve 3. seviye yerler olarak sıralanır. Bunlardan Şanghai, Pekin, Tianjin, Zhejiang, Guangzhou, Guangdong, Jiangsu birinci seviye yerlerdir. Hainan, Xinjiang, Hunan, Henan, Chongqing 2. seviye, Ningxia, Anhui, Guangxi, Yunan ise 3. seviye olarak sıralanır.

Reform döneminin başından beri büyüme Çin'in doğu kıyılarında daha hızlı gerçekleşmiştir. Çin'in en hızlı gelişen eyaletleri Zhejiang, Jiang'dır. Ülkenin kuzey ve batı bölgesi kurak ve karasal iklime sahipken, güney ve doğu kıyı bölgeleri daha ılıman ve yumuşak iklime sahiptir.

Kıyı bölgelerinin doğusunda Japonya, Tayvan ve Hong Kong, güneyde Malezya, Endonezya ve Avustralya gibi gelişmiş bölgeler bulunmaktadır. Hem yumuşak iklim, hem de gelişmiş bölgelere yakın olmanın getirdiği farklar, bölgeler arasında dengesiz gelir dağılımlarına neden olmuştur.

Çin’de devletin özellikle ekonomik kurallar ve denetim sıklığı batıdan doğuya gittikçe katılaşmaktadır. Çin özel sektörü genelde Zheijang, Jiangsu ve Guangdong eyaletlerinde yer almaktadır. Daha geleneksel ve kamuya ait şirketler kuzeyde faaliyet gösterir. Özel Ekonomik Bölgeler olarak sayılan bölgeler ise Shenzen, Zhuhai, Shantou, Xiamen ve Hainan’dır.

Mao yönetiminin siyasi otoriteyi eline geçirmesinden sonra Çan-Kay-Şek o güne kadar yönettiği ülkeden yanına kendine bağlı askeri birimleri ve ekonomik varlıkları alarak Tayvan adasına kaçmıştır. ÇHC rejimine karşı olan Çan-Kay-Şek Tayvan’a yerleştikten sonra ÇHC tehditlerine karşı ABD ile ittifak yapmıştır. ABD’nin Tayvan’a destek olmasıyla uluslararası bir soruna dönüşen Tayvan meselesi ABD ile Çin’in arasında bir dönem sorun teşkil etmiştir.

Çin’e göre, kendine bağlı bir eyalet görünümünde olan Tayvan’ın büyük çoğunluğu Çin etnik kökenli olan Han etnik grubuna mensuptur. Bir dönem ABD yardımlarıyla ekonomisini ayakta tutmaya çalışan Tayvan şu an sanayi, makine, elektronik ürünler (çipli ileri teknolojiye sahip elektronik ürünler) ve kimya endüstrisinde oldukça gelişmiştir, ayrıca gelişmişlik yönüyle Çin’in en zengin bölgelerinden hiçbir farkı yoktur. Tayvan, 70 ve 80’li yıllardaki hızlı kalkınmasıyla Güney Kore, Singapur ve Hong Kong ile birlikte “Dört Asya Kaplanı”ndan biri haline gelmiştir.

Dünyada çok az ülke tarafından bağımsız bir devlet olarak tanınan Tayvan, kendisini resmen tanımayan pek çok ülkeyle fiilen bağımsız bir devletin yapabileceği pek çok faaliyeti yürütmektedir. Bu açıdan Tayvan uluslararası ilişkiler ve özellikle uluslararası hukuk açısından farklı bir yapıdadır.

#### **2.1.1.3.5.3. Özerk Bölgeler**

Çin’in beş özerk bölgesi Guangxi, Ningxia Nanjing Hui, İç Moğolistan, Tibet ve Uygur özerk bölgesidir. Tibet ve Uygur bölgeleri Çin’de karışıklıkların en çok çıktığı yerler olarak bilinmektedir.

Türkiye dışında Türklerin yoğun olarak yaşadığı yerlerden biri olan Sincan Uygur Özerk Bölgesi (Xinjiang) Çin'in kuzeybatısında yer almaktadır. Önemli petrol, doğalgaz ve uranyum kaynaklarına sahiptir. Ayrıca zengin altın ve bakır yatakları vardır. Ülkenin pamuk ihtiyacının yarısına yakını bu bölgeden karşılanmaktadır. Bölge, zengin kaynaklara sahip olduğu gibi Çin'in Hazar Havzası ile bağlantısını sağlamakta ve güvenlik açısından da stratejik önem arz etmektedir (Sandıklı, 2009b: 1). Uygur Türklerinin bölgede ayrımcılığa tabi tutulması, bölgedeki devlet işletmelerinde Han etnik kökenli Çinlilerin çalıştırılması, Çin'in Han etnik kökenli vatandaşlarına sağladığı imkânları bölgede Uygur Türklerine sağlamaması ve bölgeye yerleştirilen Han etnik grubuna mensup Çinlilerin bölgede nüfusunun giderek artması bölgede çıkan huzursuzlukların başlıca nedenleri arasındadır (Tosun, 2014: 111).

Özerk yapıya sahip olan Çin'in Tibet bölgesinde çıkan huzursuzluklar tüm dünya kamuoyu tarafından iyi bilinmektedir. Tibet Bölgesi önemli kültürel ve tarihsel yerleşim merkezidir. Budistler açısından dini bir öneme sahiptir ve ayrıca dünyanın en yüksek dağı olan Everest Dağı bu bölgede bulunmaktadır. Çin, Uygur Türk bölgesinde yaptığı ayrımcılığı aynı şekilde Tibet özerk bölgesinde de yapmaktadır.

#### 2.1.1.3.5.4. Özel İdari Bölgeler

Çin'in iki özel idari bölgesi Hong Kong ve Makao'dur. Asya ulaşım ağı üzerinde önemli bir konumda olan, irili ufaklı 262 adet adadan oluşan *Hong Kong* finans, ticaret ve turizm açısından oldukça gelişmiş bir ülkedir. Hong Kong'un yüzölçümü 1.104 km<sup>2</sup>'dir.

Hong Kong Afyon savaşları sonunda İngiliz galibiyetiyle 99 yıllığına Çin tarafından İngilizlere kiralanmıştır. 1887'de yapılmış olan anlaşma 1997'de son bulmuştur. Bu süre sonunda yapılan anlaşmalarda; **bir ülke-iki sistem** ilkesi çerçevesinde, sosyalist sistem ve politikalar, Hong Kong özel idare bölgesinde uygulanmayacak ve Hong Kong'un önceki kapitalist sistemi ve hayat şekli değişmeksizin 1997'den itibaren 50 yıl daha uygulanmaya devam edecektir (<http://www.ibp.gov.tr/pg/section-pg-ulke.cfm?id=Hong-Kong>).

Aynı şekilde *Makao* da Portekizler ile yapılan anlaşmalar kapsamında 1999 yılında Çin'in özel idari bölgesi haline gelmiştir. 1987'de Çin ile Portekiz arasında, Makao'nun 1999'da Çin'e geri verilmesini öngören bir antlaşma imzalanmıştır. 1997 yılında Hong Kong'da İngiliz yönetiminin sona ermesinden sonra 20 Aralık 1999 tarihinde de Makao, özel idari bölge statüsü altında Çin Halk Cumhuriyeti'ne devredilmiştir (<http://www.ibp.gov.tr/pg/section-pg-ulke.cfm?id=Macao>).

Makao ve Hong Kong özel idari bölgeleri savunma ve dış ilişkilerde Çin ana kıtasına bağlıdır.

#### **2.1.1.4. Yargı Sistemi**

Yüksek Halk Mahkemesi Çin'deki en yüksek yargı organıdır ve Ulusal Halk Kongresi'ne ve Daimi Komiteye karşı sorumludur. Yüksek Halk Mahkemesi, yerel halk mahkemeleri ve askeri mahkemeler ile diğer özel halk mahkemelerinin yargı görevini denetler. Yüksek Halk Mahkemesi Başkanı Ulusal Halk Kongresi tarafından beş yıllık bir dönem için seçilir ve iki dönemden fazla hizmet veremez.

#### **2.1.1.5. 1980 Sonrası Yönetim Yapısındaki Değişiklikler**

1980'li yıllardan itibaren dünyadaki ekonomik ve yönetsel değişiklik ve dönüşümlere paralel olarak Çin'de de çalışmalar yapıldı. 1982-1983 yıllarında Çin'de devletin küçültülmesi ve etkinliğinin artırılması düşünceleri önem kazanmaya başladı.

Bu düşüncelerle 1998 yılında Ulusal Halk Kongresi tarafından kabul edilen düzenlemeler Devlet Konseyi'nin yani merkezi yönetimin yeniden yapılandırılmasını öngörüyordu. Reformun amaçları şunlardı:

- (1) Etkili işleyen, uyumlu çalışan ve kendini düzenleyebilen bir yönetim sistemi kurmak,
- (2) Kamu yönetimi sistemini geliştirmek,
- (3) Nitelikli, profesyonel kadrolar yetiştirmek,

(4) Çin'in karakteristik özelliklerine ve sosyalist pazar ekonomisine uygun bir kamu işletmeciliği sistemini adım adım kurmak.

Burada yapılmak istenen 1980 li yıllarda kamu yönetiminde etkili olmaya başlayan 'işletmecilik' yaklaşımının uygulamaya sokulmasıdır.

Reform hedeflerine ulaşmak için 4 ilke benimsenmiştir (Tongxun, 1998: 259):

(1) Sosyalist pazar ekonomisinin gereklerine uygun olarak, devlet ve işletme yönetimlerinin birbirinden ayrılması ve devletin makro seviyede düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi,

(2) Merkezi yönetimin, basitleştirme, standartlaştırma ve etkililik prensipleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması; bu çerçevede, makro ekonomik düzenleyici ve denetleyici kurumların güçlendirilmesi, ekonomiyle ilgili kurumların düzenlenmesi ve sayılarının azaltılması, hizmet kuruluşlarının yeniden yapılandırılması, kanuni denetimin güçlendirilmesi ve toplumda arabulucu kurumların geliştirilmesi,

(3) Yetki ve sorumluluk paralelliğini sağlayabilmek için, benzer işlevlerin farklı kurumlarca üstlenilmesi durumuna son verilmesi,

(4) Yasal yönetim ilkesine geçerlilik kazandırmak için yönetimin yasal çerçevesinin güçlendirilmesi.

Bu çerçevede önemli adımlar atılmıştır. Devlet Konseyi bünyesinde bulunan bakanlık sayısı 40'tan 29'a düşürülmüş ve çeşitli bakanlıklarda bulunan birimler % 25, personel sayısı %50 oranında azaltılmıştır. Makro seviyede düzenleyici ve denetleyici kurumlar ise; Ulusal Kalkınma ve Planlama Komisyonu, Devlet Ekonomi ve Ticaret Komisyonu, Maliye Bakanlığı ve Çin Halk Bankası olarak belirlenmiştir (Tongxun, 1998: 260). Bu gelişmelere paralel bir şekilde, ekonomiyle ilgili pek çok kurum ve kuruluş lağvedilmiştir.



Öte yandan, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefi doğrultusunda ve artan hizmet taleplerini karşılamak amacıyla Bilgi Endüstrisi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik gibi yeni bakanlıklar kurulmuş, Bilim ve Teknoloji, Eğitim, Kültür ve Sağlık Bakanlıkları güçlendirilmiştir.

Bu değişikliklerle, merkezi hükümet ulusal ekonomi için stratejik kalkınma planlarını formüle etmeye odaklanmış ve mevzuat değişiklikleri, mali düzenlemeler vasıtasıyla önemli endüstriler için geliştirdiği politikalarla makro kontrol işlevini üstlenmiştir. Reform, parti yerine yasallık ve hizmet gereklerine uygun olarak çalışan bir bürokrasi ve bilimsel bir yönetim anlayışı yaratma amacını da taşımaktadır.

Bu dönemde yapılan reform çalışmalarını, işletmecilik yaklaşımına uygun olarak, yerleşme, özelleştirme, pazar odaklı yönetim, performans denetimi gibi düzenlemelerle desteklenmekle birlikte batı ülkelerinde yaygın olan Yeni Kamu Yönetimi, Kamu İşletmeciliği, Yönetişim yaklaşımlarında olduğu gibi, devletin tamamen piyasa faaliyetlerinden çekilmesi olarak anlamamak gerekir. Çin'in tarihi geleneksel kamu yönetimi yapısı da dikkate alınarak, kamu kurumlarının ve devlet işletmelerinin daha etkin çalıştırılması ve devletin makro düzeyde kural belirleyici ve yönlendirici olarak kalması hedeflenmiştir.

#### **2.1.1.6. Ekonomik Yapı**

Çin bir endüstriyel devrim yaşamaktadır. Çin'in dünyadaki ekonomik güçlerden biri haline gelmesinin altında yatan nedenlere bakarsak bunun başlangıcını 1950 li yılların sonlarına kadar götürmek mümkündür.

1958 yılında Mao "İleriye Doğru Büyük Sıçrayış" adlı kampanyayı başlatmıştı. Bu kampanya ile köylerin sanayileştirilmesi amaçlanıyordu. Ancak kampanya felakete sonuçlandı; yirmi milyon insan, kıtlık sonucu yetersiz ve kötü beslenme nedeniyle öldü. Bu durum Çin ekonomisini derinden etkilemiş ve zayıflatmıştır. Mao dönemindeki ideolojik görüşler ve uygulanan politikalar nedeniyle dışa kapalı olan Çin ekonomisi istikrarlı bir büyüme gösterirken, Mao'nun "büyük sıçrayış" denemesiyle geriye doğru adımlar atmıştır.

Mao'dan sonra 1978 yılında parti lideri olan Deng Xiaoping Çin komünizmini yeniden gözden geçirmiş ve bu bağlamda çeşitli reformlarla ekonomide değişim rüzgârları estirmeye başlamıştır. Ülkede “Sosyalist Piyasa Ekonomisi” uygulamasının kabul edilmesi ve Eylül 1997’de bunun komünist parti tüzüğüne ilave edilmesi piyasa ekonomisi kavramının siyasi geçerliliğini ve ağırlığını arttırmıştır. Piyasa ekonomisinin kabul görmesinin nedenleri;

- 1) Mao'nun devriminin giderek halkın desteğini kaybediyor olması,
- 2) Planlı ekonomi uygulamasının ekonomide darboğaza neden olması ve yöneticilerin planlı ekonomi konusunda şüpheye düşmeleri,
- 3) Tayvan, Hong Kong, Singapur, Güney Kore gibi uzak doğu ülkelerinin uyguladıkları piyasa ekonomisinin Çin'in uyguladığı planlı ekonomiye oranla çok daha iyi sonuç vermiş olması,
- 4) Çin halkının ekonomik reformları destekleyici görüntü vermesi olarak sıralanabilir.

Batının teknolojideki ilerleyişinin izlenmesi ile kamu iktisadi teşebbüsleri piyasa dinamiklerine duyarlı hale getirilmeye çalışılmış, küçük ölçekli teşebbüslerin kurulmasına ve yabancı firmalarla ortaklıklar oluşturmalarına izin verilmiştir.

Bu gelişmeler sonucunda Çin 1978 yılında ekonomi büyüklüğü sıralamasında ABD, Japonya, Almanya, Hindistan, İtalya, Fransa, İngiltere ve Brezilya'dan sonra 9. sıraya yükselmiştir.

1990 lı yılların başında Berlin duvarının yıkılması sonrasında Doğu Avrupa ve Sovyetlerin sosyalizmden ayrılmasıyla Çin sosyalist piyasa ekonomisini yürütmeye başlamıştır. 1993 yılında Jiang Zemin'in devlet başkanı olmasıyla birlikte Çin ekonomisindeki büyüme hız kazanmıştır. Bu noktada 1997 yazında Tayland'da ortaya çıkıp kısa zamanda tüm uzakdoğu'yu etkisi altına alan Asya Krizi'nin nedenlerinden biri olarak da Çin gösterilmektedir.

Dünyanın en büyük açık şantiyesine dönüşen Çin, 1990 sonrası on yıllık dönemde ihracatını sekiz katına, kişi başına düşen milli gelirini ise üç katına çıkarmıştır. Çok uluslu şirketlerin çekim merkezi haline gelmiştir. Çin'in ABD'den sonra, dünyada en fazla yabancı yatırım çeken ülke olmasında bölgesel ve küresel düzeydeki çabaları etkili olmuştur. 1997 yılında İngiliz idaresinden geri alınan Hong Kong'da ilk "Özerk Bölge" idaresi uygulaması mevcut yönetimin ekonomik dönüşüm yönündeki kararlılığını ortaya koymuştur.

2001 yılında Dünya Ticaret Örgütü'ne üye olması yabancı yatırımcıların Çin yönetimine olan güvenini artırmıştır (Akçıl, 2008: 14). Son on yıldan beri ortalama olarak %8-9 civarında büyüme kaydeden Çin'in ekonomi ve sanayileşme stratejilerinin özellikleri şunlardır;

- ❖ Bu stratejiler dışa dönüktür.
- ❖ Bu stratejiler özünde, serbest piyasa güçlerine ve piyasa mekanizmasına bağlıdır.
- ❖ Ekonominin büyümesini sağlayan itici güç ihracattır.
- ❖ Ekonominin liberalleşmesi temel unsur olarak kabul edilmiştir.

Çin tarafından uygulanan bu stratejilerin ortaya çıkan sonuçları ise şu şekilde özetlenebilir:

- ❖ Düşük enflasyon,
- ❖ Fiyat istikrarı,
- ❖ Ekonomide yüksek büyüme hızı,
- ❖ İhracatta büyüme,
- ❖ Dış borçlarda azalma.

Çin'de kırsal kesimin sanayileşmesi desteklenerek kırsal kesimde yaşayanların büyük kısmının tarım dışı sektörlerde çalışması sağlanmıştır. 1978'e kadar devlet mülkiyetinde bulunan kuruluşlar ağır basarken bu tarihten itibaren yerel hükümetlerin himayesindeki "kolektif şirketler", özel müteşebbisler ya da yabancı sermayeli kuruluşlar ve ortak teşebbüsler üretimden pay almaya başlamışlardır.

Yaklaşık 1,4 milyarlık nüfusu ile dünyanın toplam nüfusunun % 23'üne sahip olan Çin'de, nüfusun getireceği sosyal, kültürel, altyapı eksikliği sorunlarına karşın, genç nüfus ucuz işgücü potansiyeli olması nedeniyle kayda değer bir ekonomik güç olma avantajını taşımaktadır.

Çin'in yıllık büyüme oranı son yirmi yıldır ortalama % 7 civarındadır. 1980'li yılların başında girişilen ekonomik reform ve dışa açılım çabalarından sonra verimlilik ve ekonomik büyüklük artmış, birkaç endüstriyel ve tarımsal üründe mutlak rakamlarda Çin, dünya zirvesine çıkmıştır. Bunlar arasında hububat, et, pamuk, yemeklik yağ, kömür, çelik, çimento ve TV ile yün dokuma, metal alaşımları, elektrikli ürünler, petrol, suni gübre ve şeker sayılmaktadır. Ayrıca madencilik, kimya, otomobil ve gemi inşası gibi ağır sanayi işletmeleri dünyada ilk sıralara yükselmiştir.

Son yirmi yıldır Çin'in büyümesinde tarımın payı düşerken yüksek teknolojiye dayalı sanayileşme, cep telefonu sanayii, inşaat, otomotiv, finans, bankacılık ve hizmet sektörlerinin payı artmış, Çin nitelikli uzman personel yetiştirme ve yabancı sermayeyi ülkesine çekme konusunda önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Çin'in ekonomik olarak büyümesinin başlıca özelliklerini ve bu özelliklerin dünya ekonomisine etkilerini şöyle sıralayabiliriz (Akçil, 2008: 31):

**a)** Çin ile birlikte dünyadaki ekonomi merkezi cazibesinin Asya'ya kayması beklenmektedir.

**b)** Çin ekonomisinin 2050 yılı itibariyle ölçek açısından ABD ekonomisine ulaşması beklenmektedir.

**c)** Çin ekonomisindeki hızlı gelişimin ABD'nin etkinliğinin azalmasına yol açacağı düşünülmektedir.

**ç)** Çin ile ASEAN (Güneydoğu Asya Uluslar Birliği) arasındaki karşılıklı ticaret hacmi 2010 yılında 293 milyar \$'a ulaşmıştır (<http://www.asean-cn.org/Item/2374.aspx>).

**d)** Çin'in kişi başına düşen gelir açısından alt sıralarda yer alması nüfusunun büyüklüğünden kaynaklanmaktadır.

**e)** Çin' de yabancı sermaye girişi fazladır, ama yerli üreticilerin tasarruf oranları çok yüksektir.

**f)** Çin ve Dünya Bankası arasındaki işbirliği ilişkilerinin sürekli yoğunlaşması Çin'i, Dünya Bankası'ndan en çok borç alan ülke konumundan, Dünya Bankasının önemli bir hissedarı ve stratejik ortağı durumuna getirmiştir. (Çin son 25 yılda Dünya Bankası'ndan toplam 40 milyar \$ kredi almıştır.)

**g)** Çin dünyanın en çok enerji üreten ülkesi olup aynı zamanda enerji tüketiminde de 2. sırada yer almaktadır.

**ğ)** Çin'in devlet kasasına giren vergi gelirlerindeki artış, artan kişisel gelirlerin ve şirket kârlarının işareti olarak kabul edilmektedir.

**h)** Çin Halk Cumhuriyeti'nde gerçekleşen sanayi üretiminin yaklaşık %75'i kamu işletmeleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

**ı)** Çin'de hizmet sektörü henüz gelişmemiş olmasına rağmen, 2001 yılında üyesi olduğu Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) yükümlülükleri uyarınca reformlara tabi tutulmaktadır.

**i)** Ülkede bankacılık sektörünün % 60'ı dört büyük bankanın elindedir ve bu bankalar sık sık devlet müdahalesine maruz kaldıkları için sağlıklı bir yapıya sahip değildir.

**j)** ÇHC, 1978 sonrasında ekonomik serbestleşme sürecine girmiş, tarım reformuyla açlık sorununa çare bulmak için çabalamış, ağır sanayiden hafif sanayiye geçiş yaparak doğu sahillerinin zenginleşmesine ön ayak olmuş ve gelişmiş ülkeler sınıfında yer alan bir ülke konumuna gelmiştir.

**k)** Demir-çelik sektöründe Çin dünyanın en büyük üreticisi ve ithalatçısı konumundadır.

l) Çin AR-GE çalışmalarına dünyada en fazla kaynak ayıran ikinci ülke konumundadır.

m) Uluslararası ticarete ABD ve Almanya'nın ardından üçüncü sırada Çin yer almaktadır.

Çin'in ekonomik başarısı büyük ölçüde istikrarlı hükümetlere, yüksek tasarruf ve yatırım oranlarına, dinamik (devlet destekli) ticaret, yatırım ve sanayi politikalarına, sabırlı ve stratejik planlamaya, aile bağlarına dayalı disiplinli iş ve ahlak anlayışına, enflasyonun ve kamu açıklarının kontrolüne ağırlık veren makroekonomik politikalara dayanmaktadır (Öğütçü, 2006: 39).

### 2.1.2. Çin'de Ombudsmanlık Kurumu

Çin'in yasal, yönetsel, yargısal ve ekonomik yapısını anlattıktan sonra Çin'de ombudsmanlık kurumuna bakmak yerinde olacaktır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı raporuna göre Çin Halk Cumhuriyeti yolsuzluk sıralamasında dünyadaki 168 ülke arasında 83. sırada yer almaktadır (<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>). Bu durum Çin Halk Cumhuriyeti'nde kamu görevlilerinin ve bürokrasinin görevlerini yerine getirirken etik kurallara tam olarak uymadıklarını göstermektedir.

1980' li yıllardan itibaren batı ülkelerinde yaygın olarak benimsenen yeni yönetim anlayışı kapsamında vurgu yapılan şeffaf yönetim, hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin sorumluluğu, yönetim gibi kavramlar Asya ülkelerinde de etkili olmaya başlamıştır. Bu çerçevede kamu yönetiminin etkin olarak denetlenmesi yollarından biri olan ombudsmanlık kurumu farklı isimler ve yasal düzenlemeler altında Çin, Hindistan, Malezya, Kore başta olmak üzere Asya ülkelerinde de oluşturulmaya başlanmıştır.

Bu bölümde Çin'de ombudsmanlık kurumunun tarihçesi, Denetim Bakanlığı, Bakanlığın teşkilatı, yasal statüsü, denetim alanı ve yetkileri ile Çin'in özel yönetim bölgeleri olan Hong Kong'daki ve Makao'daki ombudsmanlık kurumlarına yer verilecektir.

### 2.1.2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi

Çin Halk Cumhuriyeti'nde kamu yönetiminin denetlenmesi için oluşturulan ombudsmanlık görevi ilk olarak Cumhuriyet 1949 yılında kurulurken merkezi hükümete bağlı olarak teşkilatlanılan Halk İçin Denetim Komisyonu'na verilmiştir. Ancak daha sonra bu komisyon lağvedilmiş, bu görevin yerine getirilmesi için yerel yönetimlerde 1987 yılındaki, merkezi yönetimde ise 1992 yılındaki anayasal düzenlemeleri beklemek gerekmiştir. Denetim Bakanlığı 1992 yılındaki anayasa değişikliği ile oluşturulmuştur.

Bugünkü ombudsmanlık teşkilatına bakmadan evvel Çin'in hanedanlık dönemlerinde de imparatorun veya hükümdarın eylem ve işlemlerini halk için denetleyen bir kurum olarak kabul edilen Sansür Kurumunu incelemek gerekir.

#### 2.1.2.1.1. Hanedanlık Dönemi

Çin'deki Denetim Bakanlığı'nın atası sayılabilecek Sansür Kurumunun ilki Kraliyet Genel Sansür Kurumu veya 'Yu-shih-ta-fu' ilk olarak M.Ö. 221- 206 yılları arasında hüküm süren Çin Hanedanlığı döneminde İmparator Shili Huang Ti tarafından oluşturulmuştur. Shili Huang Ti Çin Seddi'ni yaptıran hükümdardır. Hükümdara göre Çin Seddi ülkeyi düşmanlardan korumaktadır. Sansür Kurumu ise memurların görevlerini iyi yapmasını sağlamaktadır.

M.Ö. 206 ile M.S. 221 yılları arasında hüküm süren Han Hanedanlığı döneminde 'Yu-shih-ta-fu' nun statüsü başbakanla aynı seviyeye çıkarıldı ama maaşı başbakanın maaşının 1/5 i kadar olacaktı. Yüksek statü-düşük maaş uygulamasının sebebi ise, Sansür Kurumunun başbakanın ve kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerini daha iyi denetlemesi ve gerektiğinde başbakanı düşürerek yerine geçme imkânı olmasıdır. Ama aynı tehlike kendisi başbakan olunca da vardır. Bu sebeple denetim ve soruşturma yetkisi süreklilik arz etmektedir (Tao, 1967: 363).

Tang Hanedanı M.S.618-916 yıllarında hüküm sürdü ve bu hanedanlık döneminde Sansür Kurumu 3 organdan oluşmaktaydı. Birinci organ olan Tai-yuan, denetim gücünü kullanmaktaydı ve tüm kamu görevlilerini denetleme yetkisine sahipti. İkinci organ olan Tien-yuan mahkemelerin görev ve işlevlerini

denetlemekteydi ve denetim sonuçlarını imparatora bildirmekle yükümlüydü. Üçüncü organ olan Cha-yuan ise bölgelerdeki yönetim faaliyetlerini yakından izlemekle görevliydi.

Çin Hanedanının İmparatoru Tai-tsung, 1637 yılında Denetim Mahkemesini kurarken kontrol sistemini şu sözlerle tanımlamıştır:

*'Sansürcüler beni israf etmem, kraliyet yetkilerini kötüye kullanmam, avcılığa fazla zaman ayırmam, liyakatli kişilere tenzil-i rütbe uygulamam, görevlerimi yerine getirmemem, göreve layık olmayanları atamam veya terfii ettirmem halinde doğrudan eleştireceklerdir. Eğer prensler görevlerini ihmal eder, halkın mallarına bedel ödemededen el koyarlarsa, şarap, kadın ve duygusal ilişkilere saplanırlarsa o zaman sansürcüler soruşturma yapacaklardır. Devletin altı organı veya bunların bakanları, yanlış karar verirler, suç dosyalarına ait görüşme veya davalara bakmayı geciktirirlerse, sansürcüler bunu bana doğrudan bildirecektir. Sansürcüler kendi üyelerini de rüşvet almamaları için sürekli kontrol edeceklerdir. Bu sebeple suçlanan bir sansürcü gücünü kullanarak diğer sansürcüden intikam almaya kalkarsa cezalandırılacaktır.'*(Tao, 1967: 364).

1644-1911 yılları arasında hüküm süren Çin Hanedanlığı döneminde Sansürcüler Kurumu Denetim Mahkemesi, 'Tu-cha-yuan' adını kullanmıştır. Bu dönemde Kurumun hem görev alanı genişlemiş hem de yetkileri artmıştır. Kurum bu dönemde gücünün zirvesine çıkmıştır. Görevleri;

1. Tüm kamu kurumlarını hem yaptıkları görev hem de kamu personeli açısından denetlemek,
2. Kamu görevlileri hakkında sadece kanunsuz iş yapmaları veya haksız kazanç (rüşvet gibi) sağladıkları için değil buna ilişkin şüphe üzerine bile soruşturma açmak,
3. Önemli davalarda veya devlete karşı işlenen suçlarda dava sürecine katılmak,
4. Hükümdara danışmanlık ederek yasama görevine katkıda bulunmak,
5. Törenleri denetlemek,



6. Devlet Gelirleri Kurumunu ve bölge yönetimlerini denetlemek,
7. Kamu malları üzerinde sıkı denetim uygulamaktır.

Sansürcüler Kurumu, Denetim Mahkemesi gibi adlar verilen Çin'in eski tarihlerine kadar uzanan ombudsmanlık kurumu görev ve yetki açısından mükemmel yakın denetim organlarıdır. Ancak sansürcülerin ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliklerinden olan bağımsızlığa sahip olduklarını söylemek güçtür. Çünkü sansürcüleri bu göreve atayan ve görevden alan kişi hükümdardır. Çoğu zaman hükümdarın veya prenslerin hışmına uğramaktan kurtulamamışlardır. Çin tarihi hakkında araştırma yapan tarihçilere göre, Hanedanlık sisteminin tüm gücüne karşın başarılı olan ombudsmanlık sistemi bugüne kadar gelmiştir. Temelini önemli ölçüde Konfüçyüs felsefesindeki erdemli olma anlayışından alan Çin kültürünün de etkisiyle ombudsmanlık kurumunun bugüne kadar farklı yapı ve adlar altında gelmesinin sebeplerini şöyle sıralayabiliriz:

- a. Sansürcülerin kendini bu göreve adayarak, bu görevle bütünleşme ve geleneksel olarak cesur olmaları,
- b. Sansürcülerin cesaretleri karşılığında halktan aldıkları övgü ve destek, halkın gözündeki değerleri,
- c. Hükümdarın totaliterlikle suçlanma korkusuna sahip olarak, kendisine ilahi olarak bahsedilmiş hükümdarlık yetkisinin meşruiyetini yitireceği kaygısıyla bir sansürcüyü haklı sebepler olmadan ölüme mahkûm etmek istememesi.

#### **2.1.2.1.2. Control Yuan Dönemi**

Çin'de Konfüçyüs felsefesindeki erdem kavramından kaynaklanan ombudsmanlık kurumunun M.Ö. 221 yılına kadar uzandığını söylemek mümkündür. Hanedanlık dönemlerinde farklı adlar altında yer alan ombudsmanlık kurumu Cumhuriyet döneminde de vücut bulmuştur.

1947'de kabul edilen Anayasa' da ombudsmanlık kurumu Control Yuan adıyla yer almıştır. Yasama organının (parlamento) bir kolu olan Control Yuan, Bölge ve Şehir konseyleri ve Mongola ve Tibet yerel konseyleri ve ülke dışında

yaşayan Çinliler tarafından seçilen temsilcilerden oluşmaktaydı ve sayıları yaklaşık olarak 180 kişiydi. (Tao, 1967: 364).

1947 Anayasasına göre Ulusal Hükümet; Ulusal Meclis, Başbakan ve 5 Yuan'dan oluşmaktaydı. Yuan adı verilen birimler, yürütme, yasama, yargı, soruşturma ve denetleme (Control Yuan) erklerine sahipti. Bu yönetim sistemini Batılı ülkelerdeki parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında bir kategori olarak düşünmek mümkündür.

Çin Anayasası'nın 90. maddesine göre; Control Yuan devletin en üst denetim organı olarak görev yapabilir ve bir konuda izin verme, soruşturma yapma, sansür uygulama ve denetleme yetkilerine sahiptir. 97. maddeye göre; Control Yuan, komiteleri tarafından yapılacak, inceleme ve araştırma sonucunda yürütme ile ilgili birime (Executive Yuan), Bakanlar ve ilgili Komisyonların gelişmelere dikkatini çekerek, önlemler alınması için önerilerde bulunabilir ve onları yönlendirebilir.

Cumhuriyetten önceki Hanedanlık dönemlerinde ombudsmanlık görevini yerine getiren Sansürcüler Kurulu'nun sahip olduğu soruşturma yapma, sansür uygulama, mali denetim ve düzeltme yetkileri Anayasa ile birlikte Control Yuan'a verilmiş oldu. Control Yuan, Sansürcüler'in mahkemede duruşmalara katılma dışındaki tüm yetkilerini kullanmaktaydı. Control Yuan'ın en önemli ve belirgin özelliği Başbakan da dâhil olmak üzere diğer hükümet organlarından bağımsız olması idi.

Control Yuan'ın üyeleri 6 yıllığına seçiliyordu ve tekrar seçilmeleri mümkündü. Kendilerini seçenler dışında süreleri dolmadan görevden alınmaları mümkün değildi. Control Yuan'ın hiçbir üyesi görevleri ile ilgili görüş ve oylarından dolayı Yuan dışında bir kurum tarafından sorumlu tutulamazdı. Herhangi bir üye suçüstü hali dışında Control Yuan dışında bir birim tarafından tutuklanamaz ve gözaltına alınamazdı.

Bu ayrıcalıkları ile birlikte düşünüldüğünde Control Yuan'ın bağımsız bir kurum olduğundan söz etmek mümkündür. Hanedanlık dönemindeki Sansürcülerin göreve getirilmesi veya görevden alınmasının hükümdarın inisiyatifinde olduğunu

hatırlarsak, Control Yuan üyelerinin gerçek anlamda bağımsız olduğunu söyleyebiliriz. Çin'de anayasal sisteme geçilmesinin denetim mekanizmasının yerleşmesinde önemli etkisi olmuştur.

#### **2.1.2.1.2.1. Control Yuan'ın Yetkileri**

Control Yuan'ın izin verme, soruşturma, sansür, mali denetim ve düzeltme yetkileri bulunmaktadır.

##### **2.1.2.1.2.1.1. İzin Verme (Muvafakat)**

Control Yuan'ın yetkilerinden birisi izin vermedir. Bu yetki, Control Yuan'ın hükümet organlarından 4 tanesinin personelinin atanmasına izin vermesi anlamındadır. Bunlar; Yürütme ve Yargı Birimleri (Executive Yuan ve Judicial Yuan) ve Yüksek Mahkemelerin başkan ve başkan yardımcıları ile Soruşturma Birimi (Examination Yuan) nin üyeleri idi.

##### **2.1.2.1.2.1.2. Soruşturma**

Control Yuan Çin Halk Cumhuriyeti Başbakanını ve merkezi ve yerel düzeydeki tüm kamu çalışanlarını soruşturma yetkisine sahipti. Soruşturma sebebi, görevi ihmâl veya kanuna aykırı davranışta bulunmak olabilirdi. Bir görevli hakkında soruşturma başlatmak için bir veya birden fazla üyenin teklifi yeterlidir ancak, karar almak için en az 9 üyenin oyu gereklidir.

Başbakan hakkında soruşturma yapmak için ise, Control Yuan'ın tüm üyelerinin en az ¼'ünün teklifi gereklidir. Karar almak için Control Yuan'ın üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Başbakanla ilgili soruşturma sonucu, Başbakan'ın yargılanması amacıyla, Ulusal Meclis'e sunulur.

Kamu çalışanları ile ilgili soruşturma kararı ise Yargı biriminin (Judicial Yuan) bünyesinde bulunan Kamu Görevlileri Disiplin Komitesine sunulur, ilgili kamu çalışanının yargılanması istenir. Disiplin Komitesinin yargılama sonucu verebileceği en ağır karar kamu çalışanının görevine son verilmesidir. Ancak mahkemede devam eden dava ile ilgili hükümler saklıdır.

### 2.1.2.1.2.1.3. Sansür Yetkisi

Bir kamu görevlisi görevini ihmâl eder veya kanuna aykırı davranırsa Control Yuan soruşturma yapabilir veya sansür yetkisini kullanabilir. Control Yuan'ın kullandığı sansür yetkisi, soruşturma yetkisine benzer ancak birkaç noktada ondan ayrılır. İlk olarak, soruşturma kararı için en az 9 üye gerekli iken; sansür kararını almada en az 3 üye yeterlidir. İkinci olarak, sansür sonucu, kamu görevlisinin üstü konumundaki amirine gerekli tedbirleri alması veya kamu görevlisini görevden uzaklaştırması için bildirilmektedir. Soruşturma sonucu ise Kamu Görevlileri Disiplin Komitesine bildirilmektedir.

Eğer kamu görevlisinin amiri, görevini yerine getirmez veya alınan önlemi Control Yuan yeterli bulmazsa, o takdirde Control Yuan ilgili kamu görevlisini kendisi soruşturmaya davet eder ve soruşturma sonucunda Kamu Görevlileri Disiplin Komitesi tarafından cezalandırılırsa, o zaman amir sorumlu bulunur (Tao, 1967: 367).

### 2.1.2.1.2.1.4. Mali Denetim Yetkisi

Yasama Birimi (Legislative Yuan) tarafından fonlar tahsis edildikten sonra, bunların harcanması ile ilgili mali denetim süreci başlar. Control Yuan'ın yaptığı mali denetim iki çeşittir:

- a. Harcama öncesi mali denetim: Control Yuan, devlet organlarının ve kamu kuruluşlarının yapacakları harcamaların kanuna uygunluğunu denetleyerek yeterli miktarda ödenek ayrılıp ayrılmadığı ile ilgili olarak tekrar gözden geçirir.
- b. Harcama sonrası mali denetim: Control Yuan tüm hükümet birimlerinin bütçe gerçekleştirmelerini inceler ve yasadışı veya sahte olarak yapılmış harcamaları araştırır.

Control Yuan'ın her iki denetim sonrası sorumluları ortaya çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Control Yuan mali denetim yetkisini, Mali Denetim Bakanlığı ile koordinasyon halinde kullanır.

#### **2.1.2.1.2.1.5. Düzeltme Yetkisi**

Control Yuan'ın en önemli yetkilerinden birisi de düzeltici önlemler alma yetkisidir. 1947 tarihli Çin Anayasası'nın 97. maddesine göre, Control Yuan'ın bakanlıkları ve yürütme birimi (Executive Yuan)'nin komisyonlarını izlemek ve incelemek için bunlarla ilgili komiteler oluşturma yetkisi vardır. Control Yuan bir kamu görevlisini suçlu, faaliyetinin kanuna aykırı ya da uygun olmadığını tespit ederse, soruşturma veya sansür kararı verebileceği gibi, düzeltici önlem alınmasını da kamu görevlisinin kurumundan isteyebilir.

Control Yuan düzeltici önlem alınmasına karar verdikten sonra bu karar, yürütme birimine bildirilerek gelişmelere dikkat çekilir. Control Yuan'ın bu kararı bağlayıcı olmasa da, toplumdaki saygınlık ve itibarını kullanarak, önemli değişikliklerin yapılmasını sağlamıştır.

Control Yuan'ın düzeltici önlem alması aşamasında yürütme birimi üzerindeki etkisi doğrultusunda, idarenin faaliyetleri nedeniyle hakları ihlal edilen veya zarar gören vatandaşlar Control Yuan'a başvurarak gereğinin yapılmasını istemektedirler. Düzeltici önlem alma işlevi, haksızlığa uğrayan kişilerin haklarını teslim etme veya zararlarını tazmin etme yanında, idareyi de kanuna uygun davranmaya yöneltmektedir (Tao, 1967: 370).

#### **2.1.2.2. Denetim Bakanlığı (Ministry of Supervision)**

Çin'in Hanedanlık dönemlerindeki Sansürcüler Kurulundan 20. yüzyılın ortalarına kadar faaliyetlerini yürüten Control Yuan Kurumu sonrasında idarenin denetlenmesi işlevini gerçekleştiren kurum Denetim Bakanlığı olmuştur.

##### **2.1.2.2.1. Yasal Dayanağı ve Statüsü**

Çin Halk Cumhuriyeti'nde 9 Mayıs 1997 tarihinde kabul edilen Yönetimin Denetlenmesi Hakkındaki Kanun, Denetim Bakanlığının temelini oluşturmaktadır ([http://www.gov.cn/english/2005-10/03/content\\_74320.htm](http://www.gov.cn/english/2005-10/03/content_74320.htm)).

Çin Halk Cumhuriyeti'nin 1949 yılında resmen kurulmasından sonra merkezi hükümete bağlı olarak çalışacak Halk Adına Denetim Komisyonu oluşturulmuştur.

1954 yılında da bu Komisyon Denetim Bakanlığı adını almış, ancak 1959 yılındaki idari reformlar sırasında Bakanlık lağvedilmiştir.

1987 yılında, Altıncı Ulusal Halk Kongresi'nin Daimi Komitesinde Bakanlık tekrar kurulmuştur. Yerel yönetimler de kendi bünyelerinde denetim mekanizmalarını oluşturdular. 1997 yılında yürürlüğe giren Yönetimin Denetlenmesi Hakkında Kanun ile Bakanlık yasal dayanağına kavuşarak görev ve yetkilerini bu Kanun'a göre kullanmaya başladı.

Kanun'un 3. maddesine göre, denetim organları görev ve yetkilerini bu Kanun'a dayanarak kullanırlar ve herhangi bir devlet organı, kamu kuruluşu veya kişiden talimat almazlar. Bu madde Bakanlığın ve denetim organlarının bağımsızlığını garanti altına almaya yöneliktir (Hong, 2011: 38).

#### **2.1.2.2.2. Teşkilat Yapısı**

Denetim Bakanlığı, bir bakan ve dört bakan yardımcısından oluşur. Devlet Konseyinin bir üyesi olarak Bakan, Başbakan tarafından önerilir, Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Ulusal Halk Kongresi'nin Daimi Komitesi tarafından ataması onanır. 5 yıllık bir süre için görevlendirilir ve sürenin sonunda yine görevlendirilebilir.

Bakanlık 21 birimden oluşur. Bunların 4 tanesi, Devlet Konseyinin üyesi olan diğer bakanlıkların ve büyük devlet şirketlerinin denetlenmesi faaliyetlerinden sorumludur. 4 tanesi, Bölgelerin denetlenmesi ile ilgilenir. Diğer birimler ise görev alanları daha geniş olan, Eğitim Birimi, Hukuk ve Düzenlemeler Birimi, Personel Birimi, Dış İlişkiler Birimi gibi birimlerdir. Bakanlığın personel sayısı 800'ün üzerindedir ([http://www.gov.cn/english/2005-10/03/content\\_74320.htm](http://www.gov.cn/english/2005-10/03/content_74320.htm)).

Kanuna göre, Bakanlığın Devlet Konseyi bünyesinde çalışan diğer bakanlıklar, komisyonlar ve kuruluşların teşkilat yapıları içinde izleme büroları bulunmaktadır. Bu bürolar, buldukları kurumların eylem ve işlemlerini izleme ve denetleme yetkisine sahiptir. Yerel Halk Kongrelerinin denetim organları kendi

sorumluluk alanlarındaki denetim faaliyetlerinden sorumludur ve faaliyetlerinin sonucunu bir üst birimdeki denetim organına bildirmek zorundadır.

Halk adına denetim faaliyetini etkin bir şekilde yerine getirebilmek için Bakanlık, bazı akademisyenleri, uzmanları, siyasal parti üyelerini, siyasetle ilgisi olmayan kişileri dönemsel olarak denetim faaliyetine katılmaya davet etmektedir.

#### **2.1.2.2.3. Denetimin Kapsamı**

Yönetimin Denetlenmesi Hakkındaki Kanuna göre Denetim Organları;

- ❖ Devlet Konseyinin birimleri ve bu birimlerde çalışan kamu personelini,
- ❖ Devlet Konseyi tarafından atanan kamu personeli ve bunların çalıştığı birimleri,
- ❖ Bölgelerdeki yerel yönetimlerde çalışan kamu personelini,
- ❖ Merkezi hükümete doğrudan bağlı özerk bölgeler, şehirler ve buradaki yönetimlerin organlarını,
- ❖ Bölge düzeyinde ve gerektiğinde daha alt düzeylerdeki denetim organları arasındaki sorunları denetlemeye yetkilidir.

Kanununun 6. maddesine göre, tüm vatandaşların devletin herhangi bir organı veya kamu görevlisi ile ilgili suçlama veya şikâyetleri ile kamuda çalışanların kanuna aykırı davranışları ve görevlerini ihmâl ile ilgili suç duyurularını denetim organlarına bildirmeye hakkı vardır.

#### **2.1.2.2.4. Denetim Bakanlığı'nın Görevleri**

Denetim Bakanlığı'nın temel görevleri şunlardır;

- a. İdarede, hükümet karar ve kararnameleri yanında kanun, kural ve düzenlemelerin de hayata geçirilmesi sürecinde ortaya çıkan sorunları incelemek ve araştırmak,
- b. Yönetim disiplinini ihlâl ettiği iddiasıyla şikâyet edilen kamu görevlileri veya kamu kuruluşları hakkındaki ihbarları dikkate alarak değerlendirmek,

- c. İdare tarafından karar verilen yaptırımları reddeden kuruluş ve kamu personeli ile diğer denetim organlarınca öngörülen kararlara uygun davranmayan kamu personeli hakkındaki başvuruları değerlendirmektedir.

#### **2.1.2.2.5. Denetim Bakanlığı'nın Yetkileri**

Çin Halk Cumhuriyeti Anayasası ile uyumlu bir şekilde Yönetimin Denetlenmesi Hakkında Kanun ile Denetim Bakanlığı'na teftiş, soruşturma, tavsiyede bulunma ve cezalandırma yetkileri verilmiştir.

##### **A. Teftiş Yetkisi**

Denetim kapsamında yer alan kamu kurumları ve kamu görevlilerinin kanun, düzenleme ve politikaları iyi uygulayıp uygulamadıkları ve yönetsel disipline uygun davranıp davranmadıklarını teftiş eder.

##### **B. Soruşturma Yetkisi**

Denetim kapsamındaki kamu kurumları ve kamu görevlilerinin kanun, düzenleme, politika ve yönetsel disipline aykırı davranışlarını soruşturma yetkisine sahiptir.

##### **C. Tavsiyede Bulunma Yetkisi**

Kamu kuruluşlarına kanun, düzenleme ve politikaların ihlal edilmesini önlemek için nasıl çalışmalarını ve daha etkin bir yönetim için neler yapılması gerektiği konusunda tavsiyede bulunur. Bakanlık, kanun, düzenleme ve politikalara uyma, uygulama ve yönetsel disipline bağlı olarak çalışma konusunda üstün çaba harcayan birim ve bu birimde çalışan kamu personelinin ödüllendirilmesini de teşvik eder.

##### **D. Cezalandırma Yetkisi**

Bakanlık, teftiş ve soruşturma sonucunda elde ettiği veriler üzerine, kanun, düzenleme, politika, hükümet karar ve kararnamelerini ihlal eden ve yönetsel disipline aykırı davranan personelin sözleşmesinin gözden geçirilmesini ilgili kamu



kurumundan isteyebilir. Ayrıca Bakanlık doğrudan bu personele idari yaptırım uygulayabilir, uyarı cezası, tenzil-i rütbe cezası verebilir, görevine son verebilir.

(<http://asianombudsman.com/ORC/factsheets/ChinaOmbudsmanFactsheet.pdf>.)

#### **2.1.2.2.6. Denetim Bakanlığı'nın Soruşturma Süreci**

Denetim Bakanlığı soruşturma görevini yerine getirirken aşağıdaki yöntemleri kullanır:

- ❖ Denetim geçiren kamu kurumu veya kamu görevlisi, denetime tabi konu ile ilgili evrak, materyal, hesap defterleri ve diğer tüm dokümanları kontrol edilmek veya nüshaları alınmak üzere hazırlamak zorundadır.
- ❖ İlgili kamu kurumu veya kamu görevlisi, denetim konusu ile ilgili konularda sorulan sorulara cevap verir.
- ❖ İlgili kamu kurumu veya kamu görevlisi kanun, düzenleme ve politikalar ve yönetsel disipline aykırı davranışlarına son verir.
- ❖ Şüpheli durumundaki kamu kurumu ve kamu görevlisinin banka ve diğer finans kurumlarındaki hesapları kontrol edilir ve gerektiğinde mahkeme kararı ile şüpheli kurum veya personelin hesapları, rüşvet alma, zimmetine para geçirme gibi suçlamalarda önleyici tedbir olarak dondurulur.
- ❖ Disiplin soruşturmalarında, sosyal güvenlik, vergi, gümrük, mali denetim, sanayi ve ticaretle ilgili kamu kuruluşlarından teknik destek alınabilir.

#### **2.1.2.2.7. Denetim Organlarına Başvuru ve Değerlendirilmesi**

1 Mayıs 2005 tarihinde yürürlüğe giren Dilekçe ve Ziyaretler İle İlgili Düzenlemeler, idarenin, denetim organlarının ve kamu görevlilerinin e-posta, faks, dilekçe, telefon, ziyaret veya başka yollarla kendisine ulaşan şikâyetlere ilişkin olarak nasıl bir yol izleyeceğini düzenlemektedir.

Vatandaşlar bir kamu kuruluşu veya kamu görevlisi tarafından bariz bir şekilde yolsuzluk yapıldığının farkına varırlarsa, denetim organlarına başvurarak bunu bildirirler. Başvurular dilekçe ile e-posta, sözlü olarak, faks gibi araçlarla

yapılabilir. Başvuru sahibi, taleplerini, olayı, sebepleri, kendi iletişim bilgilerini belirtmelidir.

Denetim organı başvuruyu alınca başvuruda yer alan şikâyetleri kayda geçer. Şikâyete ilişkin konularla ilgili kamu kurumunda inceleme yaparak karar verebilir. Eğer karar veremezse, başvuru sahibine başvurusundan sonra 15 gün içerisinde şikâyetlerinin açık olmadığı ile ilgili bir cevap verilir.

Başvuru dilekçesindeki konularla ilgili olarak, ilgili kamu kurumu, kamu görevlisi ve şikâyet sahibinden ek bilgi isteyebilir. Kamu kurumu ve görevlisi ayrıntılı bilgi vermek zorundadır. Ayrıca konuyla ilgili diğer kamu kuruluşları ve kamu görevlileri de dinlenebilir.

Denetim organı ön soruşturma yaptıktan sonra, bir rapor hazırlar ve şikâyet konularını da dikkate alarak;

- 1.Ön soruşturmada kanuna veya disipline aykırı bir davranış tespit edilememiş veya idari yaptırımı gerektirmeyecek nitelikte hafif bir ihlâl söz konusu ise o zaman dosyanın kapatılmasını isteyebilir,
- 2.Ön soruşturmada idari yaptırımı gerektirmeyecek nitelikte kanuna veya disipline aykırı bir davranış tespit edilip konunun bir başka kamu kurumu tarafından değerlendirilmesine karar verilirse dosya incelenmek üzere bu kamu kurumuna gönderilir.
- 3.Ön soruşturmada kanuna veya disipline aykırı davranışın/ihlâlin yargısal olarak cezalandırılmasına karar verilirse bu durumda dosya yargı organına gönderilir.
- 4.Ön soruşturmada idari yaptırımı gerektirecek nitelikte kanuna veya disipline aykırı davranış/ihlâl tespit edilirse daha derin inceleme için dosya gündeme alınır.

Denetim organı, kendisine başvuru yapıldığı tarihten itibaren 60 gün içinde başvuru sahibinin talebine cevap vermelidir. Şikâyet konusunun karmaşık ve araştırılmasının zaman alacağı durumlarda denetim organının üst yöneticisi

tarafından 30 günü geçmemek üzere ek süre verilebilir ve uzatma süresi, nedenleriyle birlikte başvuru sahibine bildirilir.

Kendisine şikâyeti ile ilgili cevap verilen başvuru sahibi bu cevabı tatmin edici bulmazsa, 30 gün içinde bir üst denetim organına başvurabilir. Bu organ başvuruyu tekrar inceler ve 30 gün içinde şikâyet sahibine yazılı bir cevap verir. Başvuru sahibi cevaptan yine tatmin olmazsa bir üst organa başvurur ve süre yine aynı şekilde 30 gündür. Bu organ, kamuya açık bir duruşma süreci başlatır ve tarafları dinler.

Duruşma sonrası değerlendirme yapılır ve ilgili denetim organı 30 gün içinde kararını açıklar.

### **2.1.2.3. Denetimle İlgili Diğer Kurumlar**

Çin Halk Cumhuriyeti'nde idare veya kamu görevlisi tarafından yapılan haksızlığı gidermek için Denetim Bakanlığı dışında başka kuruluşlar da görev yapmaktadır.

*Dilekçe ve Telefonla Çağrılar İçin Devlet Bürosu;* farklı konularda vatandaşların başvurularını kabul eder ve bunlara çözüm bulmak için çalışır.

*Şikâyetlere İlişkin Yüksek Mahkeme Birimi;* yargı organlarının görevlerine ilişkin şikâyetleri incelemekle görevlidir.

*Şikâyetlere İlişkin Kamu Güvenliği Bakanlığı Birimi;* polis teşkilatına ilişkin şikâyetleri incelemekle görevlidir.

### **2.1.2.4. Hong Kong Özel Yönetimi: Ombudsmanlık Ofisi**

Çin Halk Cumhuriyeti'nin özel yönetimi altında olan Hong Kong' daki ombudsmanın amacı, bürokrasinin yönetimin adaletli işlemesine engel olmamasını, kamu hizmetlerinin halka her zaman ulaşabilmesini, kamu otoritesinin yanlış kullanılmamasını, yapılan hataların düzeltilmesini, insan haklarının korunmasını, kamu sektörünün niteliğinin, şeffaflığının ve etkinliğinin arttırılmasını sağlamaktır (<http://www.ombudsman.gov.hk/index.shtml>).

#### **2.1.2.4.1. Yasal Dayanağı ve Statüsü**

Ombudsmanlık Ofisi 1989 yılında kabul edilen Ombudsmanlık Kanunu ile kurulmuştur. Ombudsman Hong Kong Özel Yönetimi'nin Baş Yöneticisi tarafından atanır

([http://www.legislation.gov.hk/blis\\_ind.nsf/WebView?OpenAgent&vwpg=CurAllEng](http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&vwpg=CurAllEng)).

2001 yılından itibaren tüzel kişi statüsündedir. Kendi idari birimlerini oluşturmuştur ve kendi personelini sözleşmeli olarak istihdam etme yetkisi bulunmaktadır.

Ombudsman, Özel Yönetimin bir birimi veya kuruluşu değildir ve Yönetimden kaynaklanan özel bir ayrıcalığı yoktur.

#### **2.1.2.4.2. Teşkilatı**

Ombudsman olarak atanan kişi 5 yıl için bu görevi yürütür. Ama tekrar atanması mümkündür. Ombudsman, Ombudsmanlık Ofisinin görevlerini yerine getirebilmesi için çalışacak personeli kendisi belirler ve görevlendirir. Gerektiğinde özellik taşıyan konularda görev almak üzere teknik ve profesyonel kişilerden de görevlendirme yapabilir.

#### **2.1.2.4.3. Denetimin Kapsamı**

Ombudsman temel olarak kamu yönetimini denetlemektedir. Tüm kamu kuruluşları ve birimler Ombudsmanın denetimi altındadır.

#### **2.1.2.4.4. Soruşturma Süreci**

Ombudsman idarenin işlemleri ile ilgili bir şikâyet aldığı anda veya şikâyete de bakılmaksızın bir vatandaşın kötü yönetim nedeniyle bir zarara veya haksızlığa uğradığı kanatine varırsa soruşturma başlatır. Ombudsman iki durumda soruşturma yapamaz;

- ❖ Şikâyet sahibinin Ombudsmana başvurduğu tarihten itibaren 24 aydan fazla bir süredir şikâyet ettiği konuya ilişkin bilgisi varsa,

- ❖ Şikâyet edilen konu başka bir soruşturma kapsamında ise ve bu soruşturmada şikâyet edilen davranışın kötü yönetimden kaynaklanmadığı tespit edilmişse veya mesnetsiz bir şikâyet ise veya iyi niyet taşıyorsa.

Bunun dışındaki şikâyetleri dikkate alır ve soruşturmaya başlar, gerekli bilgi ve belgeleri inceler. İdarenin faaliyetlerinin vatandaşa zarar verip vermediğini, bu faaliyetin haksız veya adaletsiz bir durum yaratıp yaratmadığını ve bununla ilgili kurum ve kişileri tespit eder.

Hong Kong Ombudsmanlık Ofisi'ne 2012-2013 yılları arasında toplam başvuru sayısı 5501 olmuştur ve bu başvuruların % 42'si araştırma ve soruşturma yapılarak sonuçlandırılmıştır

([http://ofomb.ombudsman.hk/doc/yr25/eng/performance\\_and\\_results.pdf](http://ofomb.ombudsman.hk/doc/yr25/eng/performance_and_results.pdf)).

#### **2.1.2.5. Makao Özel Yönetimi: Yolsuzluğa Karşı Komisyon**

Çin Halk Cumhuriyeti'nin Özel Yönetim Bölgelerinden birisi olan Makao, 1999 yılında bu statüsüne sahip olmuştur. Yolsuzluğa Karşı Komisyon ise 31 Mart 1993'te toplanan 8. Ulusal Halk Kongresi'nin birinci oturumunda kabul edilen Makao Temel Kanunu'nun 59. maddesinde düzenlenmiştir.

Maddeye göre, Makao Özel Yönetim Bölgesi'nde Yolsuzluğa Karşı Komisyon kurulacaktır. Bu Komisyon, bağımsız olarak çalışacaktır ve Makao Baş Yöneticisine karşı sorumludur

([http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasicsa/index\\_uk.asp](http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasicsa/index_uk.asp)).

##### **2.1.2.5.1. Yasal Statüsü**

Komisyon bir kamu kurumudur. Bağımsız bir statüye sahiptir. Komisyon, işlevlerini yerine getirmede, yönetim, mali konular ve gayrimenkül edinme faaliyetlerinde özerk bir yapıya sahiptir. Bazı istisnai durumlarda ise Komisyon, kamu veya özel kuruluşlarla sözleşme yaparak eğitim programları, teknik çalışma ve araştırmalar düzenleyebilir.

### 2.1.2.5.2. Teşkilatı

Komisyon Başkanı Makao Baş Yöneticisi tarafından önerilir ve Çin Halk Cumhuriyeti Merkezi Hükümeti tarafından atanır. Başkan, Komisyonun tüm yetkilerini kullanır ancak kanunlara uygun bir şekilde bu yetkilerini yardımcılara ve diğer çalışanlarına devredebilir. Ama devredilen yetkiler her zaman geri alınabilmektedir.

Başkan, bu görevi dışında kamu sektöründe başka görev alamaz veya çalışamaz. Açık olarak suçlanmadıkça ve yargılanıp 3 yıldan fazla hapisle cezalandırılmadıkça veya suçüstü hali dışında Başkan, hapse atılamaz veya tutuklanamaz.

*Yolsuzluğa Karşı Büro*, Komisyona gelen yolsuzlukla ilgili suç ve hareketleri inceler ve soruşturma yapar.

*Ombudsmanlık Bürosu*, yasadışı yönetim faaliyetlerine ilişkin şikâyetleri inceler, analiz eder, araştırma ve soruşturmayı yönetir. Kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve kamu kuruluşlarının daha etkin çalışmasına ilişkin tavsiyelerde bulunur. Kamu kuruluşlarınca alınması gereken önlemleri belirler.

Hem suç oluşturan hem de idareyi ilgilendiren nitelikteki dosyalar ve şikâyetlerde ise Yolsuzluğa Karşı Büro ve Ombudsmanlık Bürosu birlikte çalışarak çözüm üretir.

### 2.1.2.5.3. Denetim Süreci

Komisyon kendisine çeşitli yollarla yapılan başvurular üzerine harekete geçer. Ancak bir konuda başvuru olmasa bile, Komisyon gerekli görürse işlem başlatabilir. Bu durum da Komisyon'un Ombudsmanlık gücünü arttırmaktadır.

Komisyon, yolsuzluğu önleme ve yolsuzlukla mücadele görevlerini yürütür. Komisyon, *Yolsuzluğa Karşı Bürosu* vasıtasıyla;

- ❖ Kamu yönetiminde yolsuzluk ve dolandırıcılığa karşı önleyici tedbirler alır,

- ❖ Kamu görevlileri tarafından yapılan yolsuzluk ve dolandırıcılık faaliyetlerine ilişkin olarak soruşturma ve inceleme yapar.
- ❖ Seçmen kayıtları sırasında ve Makao Özel Yönetim Bölgesinin kuruluşlarına üye seçiminde yapılan yolsuzluk gibi yönetimin kötü faaliyetlerine ilişkin soruşturma ve inceleme yapar.

*Ombudsmanlık Bürosu* vasıtasıyla;

Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin, meşru çıkarlarının korunmasını teşvik eder, kamu otoritelerinin adalet, yasallık, etkililik ilkelerine bağlı bir şekilde kullanılmasını sağlar.

Makao'daki Yolsuzluğa Karşı Komisyona, 2013 yılında yapılan 896 başvurunun 362 tanesi Yolsuzluğa Karşı Büronun görev alanına giren suç dosyaları ile ilgili iken, 534 tanesi ise idarenin işlemlerine karşı yapılmıştır. Komisyon bu başvuruların % 91'i hakkında resmi ya da gayri resmi yöntemlerle işlem yaparak sonuçlandırmıştır

(<http://www.ccac.org.mo/en/intro/download/2013/ch01.pdf>).

## **2.2. Hindistan**

Resmi adıyla Hindistan Cumhuriyeti, Çin Halk Cumhuriyeti gibi son 25 yıldır dünya ekonomisinde önemli gelişmeler kaydederek göze çarpan ülkelerden biridir. Hindistan, dünya nüfusu bakımından ikinci sırada, toprak büyüklüğü bakımından ise yedinci sırada yer almaktadır.

1947 yılına kadar İngiltere'nin sömürgesi olarak varlığını sürdüren Hindistan bu tarihte bağımsızlığını ilan ederek Hindistan Cumhuriyetini kurmuştur.



(Kaynak:<http://ulkeharitasi.blogspot.com.tr/2013/03/hindistan-haritas.html>)

### 2.2.1. Genel Özellikler

Hindistan Cumhuriyeti 15 Ağustos 1947’de kurulmuştur. Başkenti Yeni Delhi’dir. Hindistan, Hint yarımadası üzerinde ters bir üçgen şeklinde Hint Okyanusu’na doğru uzanmaktadır. Altı ülke ile kara sınırı bulunur: Kuzeyde Çin, Nepal ve Bhutan; doğuda Bangladeş ve Birmanya; batıda Pakistan, güneybatıda Umman Denizi; güneyde Hint Okyanusu, Sri Lanka ve Bengal Körfezi yer almaktadır.

Hint Okyanusunda yer alan yaklaşık 2000 adadan oluşan Lakkadiv Adaları, Andaman, Likobar, Lakshadvip adaları Hint toprakları arasında sayılmaktadır. Hindistan’ın toplam kara sınırları uzunluğu 14.103 km, kıyı uzunluğu ise 7000 km’dir. Kuzey-güney istikametinde Tibet Platosu ve Himalaya Dağları bulunur. Ganj Ovası, yağış alan verimli bir bölgedir.

Bitki örtüsü bakımından Hindistan dünyanın en zengin ülkelerinden birisidir. Enlem, yükselti ve toprak niteliklerine bağlı olarak Tropik Muson Ormanları, geniş



yapraklı ormanlar, savanlar, iğne yapraklı ormanlar ve yüksek çayırlar ülkenin 2/3'lük alanını kaplar. Bitki örtüsünün zenginliği iklimle ilgilidir. Hindistan'ın kuzeyi yükseltinin etkisiyle güneye oranla daha sert bir iklim tipine sahiptir. Kış mevsiminde Ganj Ovası'nda sıcaklık -10 dereceye kadar düşmektedir.

Hindistan genel olarak ılıman ve yağışlı bir iklim tipine sahiptir. Güney bölgeleri Muson etkisi altında iken kuzeyde tam olarak karasal iklim özelliklerine rastlanmaz. Göllerin sayısı çok olmamakla birlikte akarsu çoktur. Ülkenin en uzun ırmağı Himalayalar'dan doğup uzun ve kıvrımlı bir yol aldıktan sonra Bengal Körfezi'ne dökülen ve 2507 km devam eden Ganj Nehri'dir.

Hindistan Cumhuriyeti'nin nüfusu 2015 yılı verilerine göre 1,295,000,000 kişidir ([http://data.worldbank.org/country/india#cp\\_cc](http://data.worldbank.org/country/india#cp_cc)). Nüfusun büyük miktarda olması etnik yapının da çeşitlenmesine sebep olmuştur. Hindistan'da 500'e yakın etnik grup varlığını sürdürmektedir (Parlak, 2005: 290). Nüfusun %30'u kentlerde yaşamaktadır, %70'lik kısmı ise kırsal alanda yaşamaktadır.

Yeni Delhi'nin yanısıra Hindistan'ın önemli şehirleri, Mumbai (eski adı Bombay), Kalküta, Chennai (eski adı Madras), Bangalore, Haydarabad ve Ahmedabad'dır. Nüfusun dinsel olarak büyük çoğunluğu Hindu'dur. Ayrıca, Müslümanlık, Budizm, Caynacı ve Sih önemli yere sahip inanışlardır.

Dünya ekonomisinde önemli bir yere sahip olan Hindistan ekonomisi 2014 yılı verilerine göre % 5,6 büyüme göstermiştir (<http://data.worldbank.org/country/india>) ve dünya ülkeleri arasında 10. sırada yer almaktadır.

Bu bölümde Hindistan'ın tarihi ile ilgili bilgi verildikten sonra yasal yapısı, yönetim sistemi ekonomik yapısı ve gelişme dinamikleri hakkında açıklamalar yer alacaktır.

#### **2.2.1.1. Tarihçe**

Hindistan tarihi, büyük bir medeniyetin destanı olarak kabul edilmektedir (Kulke, 2001: 7). Hindistan'ın ilk büyük bölgesi İndus'un ağzından Ganj nehrinin

ağzına kadar uzanan yaklaşık 2000 mili kapsayan alüvyonlu İndus topraklarıdır. İndus (Sindhu: Sanskritçe'de *ırmak*) havzası Hindistan tarihi bakımından çok önemlidir. Lahor, Multan ve Uçç şehirleri bu havzada yer alırken, ülkeyi dışarıya bağlayan Kâbil, Kandahar ve Mekran gibi kuzeybatıdaki üç önemli yol, bu bölgeye açılmaktadır. Hindistan tarihindeki istila olaylarının büyük bir bölümü bu bölgede gerçekleşmiştir.

#### 2.2.1.1.1. Eskiçağ

Hindistan yarımadasındaki ilk uygarlık M.Ö. 3000 yıllarında İndus Vadisi'nde yerleşen Harappa Uygarlığı'dır. Harappa Uygarlığı, Mezopotamya Uygarlığı ile aynı tarihlerde yaşamıştır. Yazı Sümerlerden önce burada kullanılmıştır. İnsanlığın ilk dönemlerine ait kalıntılar ve en eski medeniyetler bu bölgede gelişmiştir.

Harappa Uygarlığı din temelli olup güçlü bir imparatorluk yapısına sahip merkezi bir örgütlenmeye sahipti. Bu imparatorluğun önemli yerleşim yerleri, Harappa, Mohenco-Daro, Mehrgarh, Amri, Kalibangan, Lothal gibi şehirlerdi. Harappa Uygarlığı, iklim koşullarındaki değişiklikler, sel baskınları ve bu koşulların tarıma dayalı ekonomide yarattığı sosyo-ekonomik sıkıntılar nedeniyle yerini Arya Uygarlığına bırakmıştır.

Arya Uygarlığı dönemi, yarı göçebe insanlardan oluşan toplulukların M.Ö. 1500 yıllarında Hindistan yarımadasına gelmesiyle başlamıştır. Arya Uygarlığı Hindistan'da birbiri ardına yeni uygarlıkların gelişmesine zemin teşkil etmiştir. Arya Uygarlığı'ndan sonra iyice yerleşmiş olan Veda kültürü Hindistan sosyo-kültürel yapısını şekillendirmiştir. Veda kültürü Budizm ve Hint evren felsefesinin gelişmesine önemli katkıda bulunmuştur. Ramayana, Mahabharat destanları bu kültürün yarattığı en önemli eserlerdendir. Veda kültürünün etkisiyle Budizm şekillenmekle kalmamış, kısa süre içinde Çin ve diğer uzak doğudaki uygarlıklara yayılarak yaşam felsefesi haline gelmiştir.

Hindistan'daki devlet yapısı genellikle üç aşamada gelişmiştir. Ganj vadisini kapsayan bölgede ilk aşama, Veda kültürünü getiren küçük yarı göçebe kabilelerin

alanları sınırlı çok sayıda prensliğe geçişle sonuçlanmıştır. İkinci aşama, M.Ö. 6. ve 5. yüzyıllarda ortaya çıkan prensliklerin birbirleriyle rekabet içinde oldukları dönemdir. Son aşama ise imparatorluk aşamasıdır. Bu dönemde bir prensliğin diğerlerinin topraklarını işgal etmesiyle imparatorluk kurması söz konusu olmuştur.

#### **2.2.1.1.2. Ortaçağ**

M.Ö. 600 ile M.S. 1526 yılları Hindistan'da Ortaçağ dönemidir.

M.Ö. 327 yılında Yunan Kralı Büyük İskender Doğu Afganistan'da Hindikuş dağlarını geçerek İndus nehrine kadar gelmiştir. Hindistan'ın içlerine kadar ilerleyen İskender'i iklim şartları durdurmuştur. Helen kültürü, İskender ve ordusu geri döndükten sonra da Hindistan ve komşu bölgelerde etkili olmuştur.

İki binyıl devam eden Ortaçağ Hindistan'da özgün devletlerin olduğu ve zaman zaman zaman imparatorluklara dönüştüğü bir dönem olmuştur. Mauryan İmparatorluğu bazı araştırmacılara göre, Hindistan tarihinde 'karanlık' bir dönemdir (Kulke, 2001: 128). Çünkü bu dönemde hanedanlıklar kendi aralarında savaşarak Hindistan'ın kuzey kısmında geçici üstünlükler kurmuşlardır. Bu dönem yönetim ve siyaset açısından karanlık olsa da Hindistan'da etkili olan Budizm, Brahmanizm, Hinduizm, Veda kültürü gibi felsefi akımların ve Hindistan sanatının yayılması açısından verimli olarak kabul edilmektedir.

Mauryan İmparatorluğu'ndan sonra kurulan Gupta İmparatorluğu ise diğer hanedanlarla ittifak yaparak güçlenmiş ve imparatorluk toprakları genişlemiştir. Ekonomik olarak da güçlü bir yapıya sahip olmuşlardır.

M.S. 800'lerden itibaren yarımadanın batısından başlamak üzere İslamiyet Hindistan'a ve buradan da doğunun baharat adaları ile bağlantılı deniz ticaret yolları üzerinden Güneydoğu Asya'ya yayılmıştır.

İslamiyet'in Hindistan'a girişinden sonra kurulan Delhi Türk Sultanlığı'nı Gazneli Mahmud'un kurduğu Gazneliler Devleti izlemiştir. M.S. 1025 yılında kurulan devlet Hindistan tarihinde önemli izler bırakmıştır. 1200 yıllarında Kuzey

Hindistan'da Delhi Sultanlığı'nı Kutbettin Aybeg isimli bir Türk kurmuştur. Gazneliler Devleti'ni müteakip, Gurlu Devleti kurulmuştur.

Hindistan'da XIX. yüzyıla kadar devam edecek bir Türk hâkimiyetinin tesisi sağlanmıştır. Buna bağlı olarak Türk kültürü de Hindistan'da en eski çağlardan beri etkili olarak özellikle 1206-1857 yılları arasında sahip olduğu belirleyici konumuyla günümüze kadar uzanan silinmez izler bırakmıştır. Hint Türk-İslâm devletleriyle Osmanlı Devleti arasındaki siyâsî münasebetler Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine kadar devam etmiştir.

#### **2.2.1.1.3. Ulusal Birlik Dönemi**

Ortaçağın bitimiyle birlikte Hindistan'da ilk ulusal birlik kurulmuştur. Maratha Hanedanlığı ülkenin bir anlamda ilk ulusal devletidir ve bütün Hindistan'ı tek bir yönetim altında toplamayı başarmıştır. Sih dini düşüncesinin gelişmeye başlamasıyla ülkede Müslümanlık azalmaya başlamış ve Hinduizm etki alanını genişletmiştir.

#### **2.2.1.1.4. İngiliz Sömürgesi Dönemi**

18. yüzyıla kadar Hindistan kendi içine kapalı ve dünyadan ayrı bir kültürel gelişmenin içinde kalmıştır. Aynı yüzyılın başından itibaren dünyanın güçlü devletleri arasında hâkim olan sömürgecilik anlayışı çerçevesinde Hindistan İngiliz sömürmesine girmiş ve yeni bir dönem başlamıştır. 1858 yılında temelinde ekonomik sömürgecilik bulunan İngiliz egemenliği altında Hindistan önemli bir kültürel değişim sürecine girmiştir.

Ülkedeki aristokrasi ve yönetici kesim İngiliz etkisi altında yeniden yapılanırken, karşılığında İngiltere ile ticareti arttırmışlardır. Hindistan, 1907 yılından itibaren ulus olma bilincine kavuşmuş ve bağımsızlık sürecine girmiştir (Parlak, 2005: 294).

#### **2.2.1.1.5. Hindistan Cumhuriyeti'nin Kuruluşu**

20. yüzyılın ilk yıllarında Hindistan'da yayılmaya başlayan milliyetçilik akımlarının başında liberal milliyetçi Gokhale vardı. Ancak, önce Güney Afrika'da

çalıştığı yıllarda Hint toplumunun haklarını savunarak tanınan ve Hindistan'a döndükten sonra bağımsızlık mücadelesinin lideri olacak Mahatma Gandhi 1896 yılında Hindistan'ın Gucerat şehrinde doğmuştu (Kulke, 2001: 402).

Gandhi Güney Afrika'da iken şiddete başvurmaksızın direnme anlamına gelen 'satyagraha' (gerçekten ayrılmamak) kavramını benimsedi ve Hindistan'a döndüğünde Gucerat'taki köylüler ve Ahmadabad'daki fabrika işçilerine yönelik kampanyalar yürütmeye başladı. Ama İngiliz yönetimine sadık kalarak, kraliyetin bir gün Hindistan'ın bağımsızlığını tanıyacağını düşünerek hareket ediyordu. Birinci Dünya Savaşı'nda İngiltere'nin yanında Hintli askerler savaşa katıldı.

Savaş sonrasında yaşanan ekonomik bunalım, toplumsal hareketlilik ve Gandhi'nin sivil itaatsizliğe dayalı milliyetçilik mücadeleleri sonuç verdi ve 1947 yılında Hindistan Cumhuriyeti kuruldu. 1962 yılında ise, Muhammet Ali Cinnah önderliğinde Müslüman Hindular Hindistan'dan ayrılarak Pakistan'ı kurdular. Daha sonraki yıllarda ise Nepal, Bhutan ve Bangladeş bağımsızlıklarını ilan ederek birer devlet haline geldiler.

Hindistan'daki çoğulcu etnik yapı hoşgörüyü ve birlikte yaşama ilkelerine dayandığı için yarımada Hindistan Cumhuriyeti dışında 4 bağımsız devlet daha kurulabilmiş ve sonrasında da Hindistan Cumhuriyeti kendi sınırları içinde yeni ve modern bir devlet olarak varlığını sürdürebilmiştir. Hindistan'ın etnik ve kültürel çeşitliliği siyasal yapının da federal olmasına neden olmuştur.

#### **2.2.1.2. Yasal Yapı**

Hindistan Cumhuriyeti Anayasası 9 Kasım 1949'da kabul edilmiştir. Anayasa'nın Giriş bölümüne göre Hindistan Cumhuriyeti *toplumcu, sosyal adalet dayanan, halk egemenliğini her şeyin üstünde tutan, eşitlikçi, eşit ve aynı haklara sahip vatandaşlara sahip federal ve ulusal bir devlettir*. Federalizm ülkenin siyasal rejiminin en önemli unsurudur ve kültürel zenginliğin de temel güvencesidir.

Hindistan'ın federal bir devlet anlayışında yapılandırılması aynı zamanda federe devletlerin de ayrı birer hukuki tüzel kişilik olduğu anlamına gelmektedir. Federe devletler, kendi yasama, yürütme ve yargı özgürlüğüne sahiptir.

Federe devletlerin kullandığı haklar eyaletler için de geçerlidir. Eyaletler, yargı, güvenlik, para politikası yetkileri dışında her türlü yetkiyi kullanmaktadır.

Hindistan'da 28 eyalet ve 7 özerk bölge ( Andaman ve Nicobar Adaları, Chandigarh, Dadra ve Nagar Haveli, Daman ve Diu, Delhi, Lakshadweep, Pondicherry) bulunmaktadır. Ülkenin mutlak bütünlüğü esas olduğundan, eyaletler, devletin ulusal bütünlüğünü tehlikeye atacak bir yetki kullanamaz. Bayrak tektir, ulusal marş tektir. Anayasal haklardan yararlanan ve vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Hintli olarak kabul edilir.

Hindistan Anayasası, 23 bölüm ve 395 maddeden oluşan oldukça ayrıntılı bir anayasadır (<http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf>). Anayasada önemli bir yeri bulunan yasama yetkisi iki kademeli bir parlamento sistemi tarafından kullanılmaktadır. Bunlardan birisi Halk Meclisi, diğeri ise Ulusal Konsey'dir.

#### **2.2.1.2.1. Halk Meclisi (Lok Sabha)**

Parlamentonun alt kanadını oluşturan Halk Meclisi'nin üyeleri 5 yıl için genel seçimle belirlenir. Üye sayısı en çok 552 olacak şekilde nüfus artışına bağlı olarak tespit edilmektedir. 16. Halk Meclisi'nin üye sayısı 543'tür (<http://parliamentofindia.nic.in/>). Bu üyeler, eyaletlerin nüfuslarına göre oluşturulmuş seçim bölgelerinden, özerk bölge temsilcilerinden seçilerek ve yurtdışında yaşayan Hindistan vatandaşlarının temsil edilmesi amacıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanarak Halk Meclisi'ni oluşturmaktadır.

Halk Meclisi için seçme ve seçilme yaşı 25'tir. Meclis çalışmaları 6 aydır. Seçimlerden sonra yapılan ilk genel kurulda Başkan ve Başkan Yardımcıları seçilir. Meclis toplantıları Başkan ve Başkan Yardımcıları tarafından veya oturum başkanları tarafından yönetilir. Cumhurbaşkanı isterse toplantılara katılabilir.

Yasama faaliyetleri meclis içtüzüğünde belirtilen kurallara göre yapılır. Genel Kurul oturumları Cumartesi ve Pazar dışında haftada 5 gün, günde iki oturum halinde yapılır. Oturum yapılabilmesinde gerekli çoğunluk 55 üyedir. İlk oturumda yasa teklif ve tasarıları okunarak hükümete yönelik soru önermeleri görüşülür. İkinci oturum ise yasama faaliyetlerinin yapıldığı toplantılardır. Hükümet veya Ulusal Konsey tarafından gönderilen yasa tasarıları ve yasa teklifleri komisyonlara yönlendirilir ve komisyonlarda görüşmeleri tamamlanan yasa tasarıları genel kurul tarafından görüşülerek karara bağlanır. Yasanın kabul edilmesi için gerekli sayı salt çoğunluktur. Halk Meclisi üyeleri görev süreleri boyunca yasama dokunulmazlığına sahiptir. Görevleri dışında gelir getirici bir faaliyette bulunamazlar. (<http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf>)

#### **2.2.1.2.2. Ulusal Konsey (Rajya Sabha)**

Hindistan'daki iki kademeli parlamentonun diğer bölümü Ulusal Konsey'dir. Ulusal Konsey bağlı eyaletler ve özerk bölgeleri temsil etmek ve genel siyasal dengeyi sağlamak amacıyla kurulan organdır. Görevleri şunlardır;

- ❖ Yasaların ve anayasa değişikliklerine ilişkin yasaların yapılmasını sağlamak,
- ❖ Yasaları onaylayarak Cumhurbaşkanıya sunmak veya yeniden görüşülmek üzere geri göndermek,
- ❖ Devletin temel görevlerinin yerine getirilmesini gözetmek,
- ❖ Bölgesel farklılıkları gidermek.

Konsey 6 yıl için halk tarafından seçilmektedir (<http://rajyasabha.nic.in/>). Anayasaya göre Konsey'in üye sayısı 250'den fazla olamaz. Üyelerinin 12 tanesi Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Ulusal Konsey'in üye sayısı 245 olup 233 kişi genel seçim ilkelerine göre seçilmiş 12 kişi ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmıştır. Seçilme yaşı 30'dur.

Ulusal Konsey çalışmalarını Halk Meclisi ile birlikte yürütür. Konsey'in çalışmaları kendi içtüzüğünde belirtilmiştir. Konsey'in başkanı 'Başkan Yardımcısı' (Vice President)' dir. Başkan Yardımcısı Konsey'in başı olması sıfatıyla Halk

Meclisi başkanının görev ve yetkilerine sahiptir. Ancak Genel Kurul toplantılarında oy kullanamaz.

### **2.2.1.3. Yönetim Sistemi**

Hindistan'da yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın önemli bir rolü olmasa da varlığı yadsınamaz. Yürütme yetkisini kullanmada Başbakan ve Bakanlar Kurulu etkilidir.

#### **2.2.1.3.1. Cumhurbaşkanı**

Cumhurbaşkanı federal devletin başı ve yürütmenin en üst amiridir. Halk Meclisi üyelerinin en az 1/3 çoğunluğu tarafından yazılı olarak önerilerek Yasama Asamblesi tarafından 5 yıl için seçilir. Yasama Asamblesi parlamentonun iki kanadının (Halk Meclisi ve Ulusal Konsey) oluşturduğu üyelerden ve ayrıca halk tarafından seçimle belirlenen 1000 adet seçmenden oluşmaktadır. Asamble Halk Meclisi Başkanı'nın başkanlığında Cumhurbaşkanı'yı seçer.

Cumhurbaşkanlığı seçimi iki turda yapılır. İlk turda üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır, bu sayıya ulaşılammışsa ikinci turda oylamaya katılan iki adaydan salt çoğunluğun oyunu alan Cumhurbaşkanı olarak seçilir. Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için 35 yaşını doldurmuş olmak gerekir. Hindistan doğumlu ve Hindistan vatandaşı olmak, herhangi bir siyasal partiye üye olmamak gerekir. Cumhurbaşkanlığı görevi, federe devlet veya eyalet, hükümet üyeliği veya meclis üyeliği görevleri ile birleşemez.

Cumhurbaşkanı;

- ❖ Devletin ve egemenliğin temsilcisi ve anayasanın koruyucusudur.
- ❖ Silahlı kuvvetlerin onursal başkanı olarak devleti içeride ve dışarıda temsil eder.
- ❖ Yasaları onaylar.
- ❖ Üst düzey yöneticilerin atamasını yapar.
- ❖ Başbakan ve bakanları görevlendirir ve istifalarını kabul eder.
- ❖ Yabancı ülke temsilcilerini ve devlet adamlarını kabul eder.



Cumhurbaşkanı yaptığı işlemlerden sorumlu tutulamaz. Sadece parlamento tarafından ‘vatana ihanet suçu’ iddiası ile yazılı başvuru yapılması halinde dava açılarak görevden alınabilir (<http://www.presidentofindia.nic.in/>).

Cumhurbaşkanı’na yardımcı olmak üzere Ulusal Konsey üyeleri arasından Yasama Konseyi tarafından 5 yıl için Cumhurbaşkanı Yardımcısı seçilir. Cumhurbaşkanı görevinin başında bulunmadığı zamanlarda ona vekâlet eder. Diğer zamanlarda olağan görevlerini Ulusal Konsey Başkanı olarak yerine getirir.

### **2.2.1.3.2. Başbakan ve Bakanlar Kurulu**

Hindistan’da yürütme erkinin icracı kanadı Başbakan ve Bakanlar Kurulu’dur. Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından Halk Meclisi üyeleri arasından atanır. Başbakan Bakanlar Kurulu üyelerini belirler ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır. Bakanlar Başbakan’ın gözetiminde faaliyetlerini yürütürler. Başbakan’ın isteği üzerine Cumhurbaşkanı tarafından bakanlar görevden alınabilir.

Başbakan’ın;

- ❖ Hükümet politikalarını yürütmek,
- ❖ Merkezi yönetimin üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirmek,
- ❖ Parlamento ile Cumhurbaşkanı arasında aracılık yapmak,
- ❖ Bakanlıklar arasında eşgüdümü sağlamak görevleri vardır (<http://pmindia.gov.in/en/>).

Bakanlar, Başbakan tarafından Cumhurbaşkanı’na önerilir ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak göreve getirilir. Bakanlar siyaseten Başbakan’a ve Halk Meclisi’ne karşı sorumludur. Bakanlar, bakanlığının genel siyasetini yürütür ve Başbakan’a yardımcı olur. Bakanlar Kurulu 2015 yılı Mart ayı itibariyle 26 icracı bakanlık, 25 devlet bakanlığından oluşmaktadır (<http://cabsec.nic.in>).

Bakanlar Kurulu aralarındaki ilişkileri ve eşgüdümü Başbakanlığa bağlı olan Kabine Sekreterliği aracılığıyla yürütülür. Sekreter Başbakanlık Müsteşarı tarafından atanır.

### 2.2.1.3.3. İdari Birimler

Bu bölümde merkezi idarenin taşra yönetimi ve yerel yönetimlere yer verilecektir.

#### 2.2.1.3.3.1. Taşra Yönetimi

Hindistan'ın yönetim yapısı güçlü bir merkezi yönetimi öngörür. Ancak, taşra yönetimi merkezi yönetime göre sınırlı seviyede örgütlenmiştir. Güvenlik, adalet, bütçe, genel kamu düzeni ve sağlığı, arazi düzenlemesi gibi konular dışında merkezi yönetimin bütün yetki ve sorumlulukları eyaletlere ve bağlı özerk bölgelere bırakılmıştır. Belirtilen konularda ise eyalet ve özerk bölge başkentlerinde birer temsilcilik açma yoluna gidilmiştir. Temsilciliklerin yetkileri kısıtlı olup, eşgüdüm ve denetleme görevleri vardır (Parlak, 2005: 308).

#### 2.2.1.3.3.2. Yerel Yönetimler

Hindistan Anayasası'ndaki 1995 yılında yapılan 73. değişiklikte yerel yönetimleri düzenleyen dokuzuncu bölüme yeni bir bölüm daha eklenmiş ve kırsal ve kent yerel yönetim birimleri detaylı olarak düzenlenmiştir (<http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf>). Bu değişiklikte, yerel yönetimler yerleşim yerinin kırsal ve kentsel değerlerine göre sınıflandırılmıştır. Daha önce eyaletlere göre değişen yerel yönetimlerin, standart bir modele göre kurulması öngörülmüştür.

Hindistan'da yerel yönetimler genel olarak geniş bir görev ve yetkiye sahiptir. Bir yerel yönetim birimi eyalet ve bağlı özerk birimlerin kararıyla kurulabilir.

##### 2.2.1.3.3.2.1. Kırsal Yerel Yönetim Birimleri

Nüfusun büyük çoğunluğunun kırsal alanda yaşadığı Hindistan'da kırsal yönetim birimleri 3 kademelidir:

- a. *İl Meclisleri*: Kırsal yönetim birimlerinin en üst kademesinde yer almaktadır. Ülke genelinde sayıları 300'ü geçer. İl meclisi, il yönetiminin en üst karar alma, yürütme ve denetleme birimidir. Eyaletlere göre,

görevleri değişiklik gösterse de, genel olarak eşgüdüm, karar alma ve denetim görevlerini yürütürler. İl meclisleri sürekli faaliyet gösteren birimlerdir. Üyeleri, blok meclislerinin başkanları, doğrudan seçimle gelen üyeler, kadın temsilciler, sivil toplum temsilcileri ve bazı kamu görevlilerinden oluşur. Başkan meclis tarafından seçilmektedir.

- b. Blok Yerel Yönetimleri:** Köylerin bir araya gelerek oluşturdukları yönetim birimleridir. Ortalama olarak 48 köy meclisini içine alır. Blok yerel yönetimleri Hindistan'ın en etkin ve güçlü yönetim birimlerinden biridir. Üyeleri, köy muhtarları, belediye temsilcileri, kooperatif başkanları yanında; sivil toplum temsilcileri ve seçimle gelen kişilerden oluşur.
- c. Köy Yönetimleri:** Köyler bir taraftan kırsal kalkınma birimidir, öte yandan siyaset kültüründe önemli bir basamaktır. Ortalama nüfusu 1000 olan yerleşim birimlerinde köy kurulmaktadır.

#### **2.2.1.3.3.2.2. Kent Yerel Yönetim Birimleri**

Cumhuriyetin kurulmasından sonra önemi artan kentleşme ve kent kültürü, kentlerin yerel yönetim kademesi olarak ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır.

- a. Büyükşehir Belediye Yönetimi:** Büyük ölçekli, metropol niteliğini kazanmış kentlerde çok boyutlu olarak hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Yetki ve özerklik açısından geniş bir hareket alanına sahiptir. Eyalet kanunları ile kurulurlar. Karar organı Meclis'tir. Meclis üyelerini bölgede oturan seçmenler seçmektedir.
- b. Belediye Yönetimi:** Nüfusu 5000 - 30000 arasında değişen yerleşim alanlarında kurulan yönetim birimidir. İngiltere'nin sömürgesi olduğu dönemde belediyecilik kavramı Hindistan'da tanınmıştır. Belediye'nin karar organı Belediye Meclisi'dir. Meclis üyeleri halk tarafından seçilmektedir.
- c. Bölge Kurulları:** Teknik ya da parasal açıdan büyükşehir belediyesi veya belediyelerin tek başına yapamayacakları işleri yapmak üzere kurulan yönetim birimleridir. Ekonomik veya alt yapı hizmetlerini yerine getirmek amacıyla oluşturulurlar.

- d. *Özel Alan Komiteleri:* Belediye yönetiminin kurulması için gerekli şartları taşımayan, ancak kent çevresindeki alanlar için kurulan alt birimlerdir. Görev süreleri amaçlarını gerçekleştirince sona erer.
- e. *Kasaba Komiteleri:* Köylerden daha büyük olan yerleşim birimlerinde kurulur. Meclis sistemi altında faaliyet gösterir. Üyelerin bir kısmı seçimle gelir, bir kısmı ise doğal üyelerden oluşur.

Hindistan'da kent yerel yönetimleri kırsal yerel yönetimlere göre daha çok görev ve yetkiye sahiptir. Kırsal yerel yönetimler, kırsal kalkınma programlarını uygulamak yanında, sulama, altyapı yatırımlarını yapar, genel temizlik, atık yönetimi, tarım ve hayvancılığı geliştirecek tedbirleri alır.

Kent yerel yönetimleri ise, kamu binalarının yapılması, su ve kanalizasyon işleri, aile planlaması, nüfus hizmetleri, sağlık hizmetleri, eğitim ve öğretim faaliyetleri, ibadethanelerin açılması gibi görevleri yürütür.

#### **2.2.1.4. Yargı Sistemi**

Hindistan'da idari yargı sistemi hâkimdir. Anayasa Mahkemesi en üst yargı organıdır. Anayasa Mahkemesinin altında 21 adet yüksek mahkeme ve bunlara bağlı ihtisas mahkemeleri görev yapmaktadır (<http://indiancourts.nic.in/index.html>).

Anayasa Mahkemesi görev ve yetki bakımından çıkarılan yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemek, üst dereceli kamu görevlileri ile parlamento ve hükümet üyeleri ile Cumhurbaşkanı'yı yargılamak üzere Yüce Divan görevini yürüten yargı makamıdır. Mahkeme Başkanı, Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı, yüksek yargı mensupları veya mahkeme üyeleri arasından seçer. Mahkeme üyeleri ise yine Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir.

Anayasa Mahkemesi Başkanı aynı zamanda Hindistan Cumhuriyeti'nin en üst savcısıdır. Kamu davalarında devlet adına kamu çıkarlarını gözetir ve devletin haklarını savunur. Eyaletler arası sorunlar ve hükümet politikaları alanında ortaya çıkan sorunlarda arabuluculuk rolünü üstlenir.

Anayasa Mahkemesi hükümetin başvurusu üzerine çıkarılacak yasaların anayasaya ve etik kurallara uygunluğu için tavsiye niteliğinde kararlar alabilme yetkisine sahiptir. Bu amaçla Danışman Yargıçlar görev yapmaktadır ve konuyla ilgili rapor düzenlemektedirler.

İdari yargı alanında görev yapan Ulusal Bilgi Alma Merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri ile ilgili konularda vatandaşların bilgi alma ve şikâyet etme haklarını kullandıkları bir başvuru merciidir (<http://supremecourtofindia.nic.in/>).

### **2.2.1.5. Ekonomik Yapı**

1947 yılında Cumhuriyet kurulduktan sonra, tarıma dayalı bir ekonomisi olan Hindistan'da 1980'li yılların ortasına kadar refahı esas alan bir sosyalizm politikası izlenmiştir. 1950 yılında ve devam eden yıllarda Hindistan Hükümeti, yerel özel sektörün gelişmesini ve Hindistan firmalarındaki yabancı ortaklıkları kısıtlamak amacıyla 'Endüstri Gelişim ve Düzenleme Kanunu (1951)', 'Tekel ve Ticareti Kısıtlayıcı Uygulamalar Kanunu (1969)' ve 'Döviz Düzenleme Kanunu (1973)' çıkararak uygulamaya koymuştur. Zaman içinde geri alınmayan bu aşırı korumacı politikaların sonuçlarından biri de 'Lisans Kuralı' olarak adlandırılan uygulamanın ortaya çıkması olmuştur (Srivastava, 2006: 261).

1950-1980 yılları arasında ekonomi %3,5 büyüme gerçekleştirse de, nüfus artış hızının bu rakama paralel olması nedeniyle, kişi başına düşen milli gelirden önemli bir değişiklik yaşanmamıştır. Başbakan Nehru ve Indira Gandhi dönemleri ekonomide karanlık dönemler olmuştur.

1980 li yıllarda Başbakan Rajiv Gandhi döneminde özel sektöre önem verilmesi, vergi oranlarının ve gümrük vergilerinin azaltılması, ayrıca üreticilerin teşvik edilmesi ile ekonominin büyüme oranı % 5,6'ya çıkmıştır. Ancak bu gelişmeler de Hindistan ekonomisinin 1990 lı yıllarda mali krize girmesine engel olamamıştır.

Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrası komünizmin çökmesiyle Hindistan' da yeni ekonomi politikaları yürürlüğe koyulmaya başlamıştır. 1991 Mayıs seçimleri

sonucunda iktidara gelen P.V. Narasimha Rao hükümeti, liberalleşme kararını ve yeni endüstri politikasını açıklamıştır.

1980'den 2002'nin sonuna kadar ekonomisi % 6 oranında büyüyen Hindistan, dünyanın ilk 10 ekonomisi arasında yer almaktadır. Geçen yirmi yılda, orta yaş grubu neredeyse dörde katlanmış, aynı zamanda nüfus artış hızı azalmıştır. 1995 yılında % 1,8 olan nüfus artış hızı 2014 yılında % 1,2 olarak gerçekleşmiştir (<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW>).

Hindistan son 15 senedir Asya'da ekonomik büyüme ve kalkınmasını sürdüren bir ülkedir. Tarım sektörü ülke ekonomisinde önemli bir yer tutmaktadır. İkliminin elverişliliği, yağışlı günlerin fazla oluşu ve verimli topraklar tarıma dayalı ekonomiyi güçlendirmektedir. Yılda ortalama iki kez ürün alınabilmektedir. Hayvancılık geleneksel ve dinsel nedenlerle çok yaygın olmasa da küçükbaş hayvancılık sektörü gelişmiştir.

Tarım ve hayvancılık sektörü yanında, sanayi sektörü ciddi bir gelişme göstermiştir. Sanayi kalkınması için izlenen ham madde ve imalat sanayisi stratejileri ülkedeki endüstriyel yapıyı madencilik ve ağır sanayi üretimi yönünde geliştirmiştir. Demir-çelik üretimi, kömür, civa gibi ürünlerin üretimi artmıştır.

Otomotiv sanayi Hindistan'da hızlı büyüyen sektörlerden biridir. Hindistan otomotiv üretiminin yaklaşık % 50'sini ihraç etmektedir (KTO, 2008: 5). Hindistan'da hizmet sektörü oldukça gelişmiştir. Eğitim, bilgi-iletişim teknolojileri (IT), telekomünikasyon, bilişim ve yazılım yatırımlarını ulaştırma yatırımları takip etmektedir.

Tekstil sektörü pamuk üretiminin yoğun ve verimli olarak yapılabilmesi sonucunda ekonomik gelişmeye katkı sağlamaktadır. Hindistan, dünyanın en büyük pamuk üreticileri arasında yer almaktadır. Hindistan bu potansiyeliyle dünyada hatırı sayılır pamuk ipliği üreticisi unvanını da elinde bulundururken aynı zamanda ipek üretimi alanında da söz sahibidir. Hindistan pamuk üretimi açısından en büyük üçüncü ekim alanına sahip ülkedir, ancak pamuk üretimindeki verim muson yağmurlarına bağlıdır.

Tekstil sanayi büyük ölçekli bir modernizasyon, teknolojik ilerleme ve büyüme sürecinden geçmektedir. Ayrıca, yeterli miktarda ve iyi kalitede ham madde temini sağlamak amacıyla, iplik üretim tesisleri ile örme giyim sektörü arasında entegrasyon mevcuttur. Dokunmuş kumaştan giyim eşyası üreten tesisler, kesintisiz olarak iyi kaliteli kumaş temini için entegre fabrikalarda hisse almaktadırlar (KTO, 2008: 6).

Dünya Bankası'nın 2014 yılı verilerine göre Hindistan'ın GSMH'sı 2.049 milyar \$ dır. Yıllık büyüme oranı %7,3 olarak gerçekleşmişse de kişi başına düşen milli geliri nüfusun yoğunluğundan dolayı, 1.570 \$ olarak gerçekleşmiştir.

(<http://data.worldbank.org/country/india>). 2012-2013 yıllarında Hindistan'ın ihracatı 306 milyar \$ iken, ithalatı 502 milyar \$ olarak gerçekleşmiştir.

(<http://finmin.nic.in/reports/AnnualReport2013-14.pdf>). Hindistan'da ithalatın en önemli kalemleri petrol, gıda, elektronik, ilaç, tarım makinesi ve yarı işlenmiş madenler iken, ihracatında tekstil, iplik, kimyasal maddeler, şeker, pirinç, çay, kahve, elektrikli makine ve cihazlar ile bilgi-iletişim teknolojisi ürünleri ön sırada yer almaktadır ([www.ekonomi.gov.tr](http://www.ekonomi.gov.tr)). Tarım sektörü % 4,7 büyüme gösterirken, sanayi sektörü % 0,4, hizmetler sektörü ise % 6,8 oranında büyümüştür (<http://www.ekonomi.gov.tr>).

### **2.2.2. Hindistan'da Ombudsmanlık Kurumu**

Devlet şekli federalizme dayanan Hindistan, parlamenter hükümet sistemi ile yönetilen bağımsız, laik ve demokratik bir cumhuriyettir. Son 20 yıldır ekonomik olarak önemli gelişmeler gösteren Hindistan, kalabalık nüfusu ile bir yandan dünya üretiminde etkili bir işgücü yaratırken diğer yandan ülkede etkin ve verimli bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesinde itici güç olmaktadır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı raporuna göre Hindistan yolsuzluk sıralamasında dünyadaki 168 ülke arasında 76. sırada yer almaktadır. Bu durum, Hindistan'da kamu görevlilerinin yolsuzluk, rüşvet, zimmet gibi kötü yönetim uygulamaları içinde yoğun olarak yer aldığını ve kamu yönetimini

denetleme mekanizmalarının da etkin bir şekilde çalışmadığını göstermektedir (<https://www.transparency.org/country#IND>).

Hindistan'da ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına duyulan gerekliliğin temelinde dünyadaki diğer ülkelerde olduğu gibi, devletin kötü yönetilmesinin ve yolsuzluğun önlenmesi yatmaktadır. Bu kapsamda, bu bölümde Hindistan'da merkezi yönetimde Lokpal, yerel yönetimlerde Lokayuktas adı verilen ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimine, görev ve yetkilerine yer verilecektir.

### **2.2.2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihçesi**

Hindistan'da ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimini Mahatma Gandhi'nin dönemindeki bağımsızlık mücadelesiyle başlatmak gerekir. Veda, Budizm, Hinduizm felsefelerinin de etkileriyle idarecilerin erdem ve fazilet sahibi kişiler olmalarına ilişkin halkın talebi doğrultusunda 1960'lı yıllardan itibaren yapılan yönetsel reform çalışmalarına, ulusal komisyon raporlarına, Anna Hazare'nin mücadelesine ve günümüzdeki yapıya bakmak yerinde olacaktır.

#### **2.2.2.1.1. Lok Sevak Sangh Kuruluşu**

Hindistan'da ombudsmanlık kurumunun geçmişini bağımsızlığın kazanıldığı 1947 yılını takip eden yıllara kadar götürmek mümkündür. Hindistan'ın bağımsızlık sembolü Mahatma Gandhi, bu mücadelesinde birlikte olduğu diğer arkadaşları ile birlikte Lok Sevak Sangh adlı organizasyonu kurmuşlar ve devletin gelişmesini engelleyecek her türlü yolsuzluğa karşı gerekli tedbirleri almak ve uygulamak için çalışma başlatmışlardır. Gandhi'ye göre, politikacılar tarafından yapılan yolsuzluk, tüm devleti etkilemektedir ve bunu önlemeden bürokrasideki yolsuzluk önlenemez, ekonomi gelişmezdi.

#### **2.2.2.1.2. Merkezi Gözetim Kurulu (Central Vigilance Commission)**

Yolsuzlukla mücadele etmek ve kamu yönetiminin geliştirilmesi amacıyla Hindistan Hükümeti 1964 yılında Merkezi Gözetim Kurulu'nu oluşturdu. Bu kurul yürütme organının denetiminden bağımsız olarak çalışmak üzere kuruldu.



Kurulun görevi, merkezi yönetim kuruluşlarını izlemek, denetlemek ve kamu kuruluşları ve üst düzey kamu görevlilerine yönetim ile ilgili planlama, uygulama, gözden geçirme ve reform çalışmalarında tavsiyelerde bulunmak olmuştur.

Kurul bir başkan ve 4 üyeden oluşmakta, kendi sekretaryası bulunmaktaydı. Kurul, Baş Teknik Denetçi Kanadı ve Kamu Kuruluşlarına İlişkin Soruşturma Komisyonu olmak üzere iki bölümden oluşuyordu (Pang, 2008: 46).

Baş Teknik Denetçi Kanadı'nın en önemli işlevi, inşaat ve yapım işleri ile ilgili şikâyetlere ilişkin olarak kamu görevlileri hakkında gözetim ve teknik inceleme yapmaktı. Kamu Kuruluşlarına İlişkin Soruşturma Komisyonu'nun on beş personeli vardı. Bu kişiler, kamu görevlileri hakkındaki şikâyetlere ilişkin olarak sözlü araştırmaları yapmaktaydı.

Merkezi Gözetim Kurulu hükümet ve kamu görevlileri hakkında sadece yolsuzluk ile ilgili şikâyetleri incelemek ve soruşturmakla görevli bir kuruldu. Kuruluş amacı itibariyle yolsuzlukla mücadelede önemli bir işleve sahip olan Kurul, Personel Bakanı'na bağlı olarak çalışan Merkezi Soruşturma Bürosu'nun onayı olmadan bağımsız bir şekilde inceleme ve soruşturma yetkisine sahip değildi. Personel Bakanı'nın politik etkisini engellemek mümkün olmadığından (Pang, 2008: 47), halkın gözünde objektif olarak yolsuzlukla mücadele eden bir kurul niteliği kazanamamıştır. Halk, batı ülkelerindeki gibi ombudsmanlık sisteminin kurulmasının yolsuzlukları önlemede en etkili yöntem olacağına inanıyordu.

### **2.2.2.1.3. Birinci Yönetmelik Reformlar Komisyonu**

Lok Sevak Sangh kuruluşunun etkisiyle 1966 yılında Lal Bahadur Shastri'nin başbakanlığı döneminde Birinci Yönetmelik Reformlar Komisyonu kurularak, kamu yönetiminin geniş ve detaylı bir şekilde denetlenmesi ve değerlendirilmesi planlanmıştır. Komisyon kamu yönetimine ilişkin hazırladığı raporunda genel gerekçeyi 'vatandaşların algısındaki genel adaletsizlik durumunu ortadan kaldırmak ve kamu yönetiminin etkinliğinin artırılarak güvenin kazanılması' olarak açıklamıştır (Doğan, 2015: 144). Bu çerçevede Komisyon kamu yönetimine ilişkin hazırladığı raporunda şu hususlara vurgu yapmıştır (Kundu, 2012: 5):

- Yolsuzluk ve kamusal şikâyetlerle ilgilenmek üzere Lokpal (merkezi) ve Lokayukta (eyalet) kurumlarının kurulması,
- Tüm kalkınma bölümlerinde performans esaslı bütçenin uygulanması,
- Her bakanlıkta bağımsız personel bölümleri ve kabine sekreterliği altında merkezde (Personel ve İdari Reform Bölümü Reformu - Department of Personnel and Administrative Reform) merkezi bir personel ajansının kurulması,
- Zilla Parishad (District Council: Bölge Konseyi)'ın bir yürütme organı olarak bölge kalkınma yöneticisinin atanması ve Zilla Parishad (bölge seçilmiş katılımcılar tarafından oluşturulacak) ile bölgesel düzeyde kalkınma sorumluluklarının yetkilendirilmesi,
- Merkezi - eyalet düzeyindeki ilişkileri ele almak için Anayasa'nın 263. maddesine bağlı olarak devletlerarası Anayasa Konseyi'nin kurulması,
- Hükümet çalışanlarının rekabet ve performans yetkileri artırılarak buradan büyük fırsatlar sağlanabilmesi,
- Memurların şikâyetlerini çözmek için bir Anayasal idari mahkemenin kurulması,
- Hükümet kuruluşlarında pozitif organizasyon kültürünün ve motivasyona dayalı bir çalışma ortamının geliştirilmesi,
- Bakanlar ve memurlar arasındaki ilişkilerde hizmetlerin siyasetten arındırılması.

Bu tavsiyeler sonucunda 1969 yılında Lokpal (Ombudsman) Yasası (Bill), Halk Meclisi tarafından kabul edilmiştir, ancak söz konusu yasa, Ulusal Konsey'de beklerken Parlamento tarafından ülkede siyasi huzursuzluğa yol açacağı gerekçesiyle bozulmuştur. Bu yasa tasarısı, Parlamento Ortak Komitesi (the Joint Committee of Parliament) ve Parlamento İşleri Daimi Komitesi (the Standing Committee on Home Affairs) tarafından düzenlendikten sonra yukarıda belirtilen organlara 1971, 1977,

1985, 1996, 1998 ve 2001 yıllarında tekrar sunulmuştur. Ancak Yasa ile ilgili Parlamento çalışmaları sonuca ulaşamamıştır.

#### **2.2.2.1.4. Anayasanın Uygulanmasını İzlemek için Ulusal Komisyon**

2000 yılında Hükümetin talebiyle kurulan Ulusal Komisyon; Adalet Bakanı, Anayasa Mahkemesinin emekli olan başkanı ve Ulusal İnsan Hakları Komisyonu'nun eski Başkanının başkanlığında 10 üyeden oluşmaktaydı. Komisyon sonuç raporunu 2002 yılında Hükümete sundu ve raporda Lokpal ile ilgili şu ifadeler yer almaktaydı ([www.humanrightsinitiative.org](http://www.humanrightsinitiative.org)):

- ❖ Anayasa ile bir Lokpal atanması için çalışma yapılmalı ama Başbakan bu kurumun kapsama alanı dışında bırakılmalıdır.
- ❖ Parlamentodaki Dilekçe Komisyonu, halkın kamu yönetimi ile ilgili şikâyetlerini incelemek, soruşturmak ve sonuçlandırmak üzere çalışan Lokpal'ın tamamlayıcı bir organı olarak çalışmalıdır.
- ❖ Yolsuzlukla mücadele etmek için Kamu Çıkarlarının Açıklanması/Başvuru Sahibi Kanunu ile ilgili çalışmalar, kamu görevlileri hakkında şikâyette bulunanları korumak için yapılmalıdır.
- ❖ Anayasa ile eyaletlerde de Lokpal benzeri Lokayuktas kurumunun oluşturulması sağlanmalıdır.
- ❖ Parlamento üyelerinin, konuşmalarında belli bir çerçevede konuşmak için aldıkları her türlü maddi veya diğer menfaatlerin rüşvet sayılması ile ilgili düzenlemeler yapılmalıdır.

#### **2.2.2.1.5. İkinci Yönetmelik Reformlar Komisyonu (Yolsuzluk ve Lokpal ile İlgili)**

Komisyon 2005 yılında kurulmuştur ve 4. Raporu Kamu Yönetiminde Etik konusunda hazırlanmıştır. Rapor 2007 yılında Hükümete sunulmuştur. Komisyona göre, yolsuzluğun temelinde kamu görevlileri yani bürokraside çalışanların yönetim davranışları bulunmaktadır. Bürokrasinin büyümesiyle birlikte kamu yönetiminden zarar gören vatandaşların sayısı da artmaktadır. Bu kapsamda, Lokpal halkın avukatlığını yapacaktır.

Komisyunun, kamu yönetiminde etik anlayışının yerleştirilmesi ve ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına ilişkin tavsiyeleri raporda aşağıdaki şekilde yer almıştır:

- ❖ Anayasada, Rashtriya Lokayukta adında bir ombudsman atanması için gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Ombudsmanın görev ve yetkileri ile ilgili konular anayasa ile belirlenmeli ancak atanma yöntemi, kurumun teşkilatı gibi ayrıntılar Parlamento tarafından çıkarılacak yasalarla düzenlenmelidir. Ombudsmanın yetki alanı Başbakan dışında tüm bakanları ve devlet bakanlarını, kamu görevlilerini ve parlamento üyelerini kapsamalıdır. Kurum, en az üç yıl hizmeti olan veya emekli olmuş bir Anayasa Mahkemesi hâkiminin başkanlığında bir komite tarafından seçilecek başkan ve üyelerden oluşmalıdır.
- ❖ Kurum, kamu yönetiminde etik standartların oluşturulması için çalışmalıdır.
- ❖ Ombudsman, Bakanlara ve parlamento üyelerine karşı sadece yolsuzluk iddialarına ilişkin olarak inceleme ve soruşturma yapmalıdır. Kamu görevlilerine karşı tüm yolsuzluk iddiaları ombudsmanlık kurumu tarafından incelenecek, başka bir komisyona havale edilmeyecektir.
- ❖ Eyaletler ve yerel yönetimlerde de merkezdeki ombudsmanlık kurumuna benzer şekilde yolsuzluk ve kötü yönetim uygulamalarını soruşturmak üzere kurumlar oluşturulacaktır.

Hindistan Hükümeti rapordaki bu tavsiyeleri kabul etmiş ve çalışma başlatma kararı almıştır.

#### **2.2.2.1.6. Anna Hazare'ın Mücadelesi**

Reformlar Komisyonları ve Ulusal Komisyonların raporları ışığında, 2010 yılında Hindistan'da yolsuzluk olaylarının artış göstermesi ve halkın tepkisi üzerine, Hindistan hükümeti Lokpal ile ilgili yeni bir tasarı hazırladı. Ama tasarıda, Başbakan, bakanlar ve parlamento üyeleri kapsam dışında tutulmuştu. Bunun üzerine, Maharashtra eyaletinden Anna Hazare adındaki kişinin önderliğinde bir grup, hükümetin tasarısının seçilmiş görevlileri de kapsamı için sivil itaatsizlik

başlattı. Anlaşma sağlanamayınca Anna Hazare açlık grevine başladı. Bu süreçte Anna Hazare'a sivil toplum kuruluşları, sosyal medya kullanıcıları ve medya kuruluşları da destek oldu ve daha güçlü ve hükümeti de denetleyen bir Lokpal öngören yasa ile ilgili tasarıda değişiklikler yapıldı.

### **2.2.2.2. Günümüzde Ombudsmanlık**

Anna Hazare'nin mücadelesi de dahil olmak üzere, Lokpal (Ombudsmanlık) Yasasının çıkarılarak kamu yönetiminin ve siyasetçilerin ombudsman tarafından denetlenmesine ilişkin gerek toplumsal gerekse hükümet düzeyinde farkındalık oluşmuşsa da Hindistan'da ulusal düzeyde ombudsmanlık kurumunu oluşturacak Lokpal Yasası çıkmamıştır. Ancak Hindistan'da farklı eyaletler düzeyinde Lokayukta adında yasal düzenleme ile kurulan ombudsmanlık kurumları bulunmaktadır.

Eyalet düzeyinde ilk ombudsmanlık kurumunu oluşturan eyaletler, 1971 yılında Orissa ve Maharashtra eyaletleri olmuştur. Bu eyaletleri Lokayukta Yasası (Lokayukta Act) ile 1973 yılında Rajasthan, 1975 yılında Uttar Pradesh, 1981 yılında ise Madyha Pradesh eyaletleri takip etmiştir (Mohapatra, 2013: 43).

### **2.2.2.3. Eyalet Ombudsmanlık Kurumu (Lokayukta)**

Hindistan'da Arunachal Pradesh, Jammu ve Kashmir, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Tamil Nadu, Tripura ve West Bengal eyaletleri dışında diğer 19 eyalette Lokayukta kurulmuştur. Yasayla kurulan Lokayukta'nın görevi, idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle mağdur olan vatandaşların iddialarını ve şikâyetlerini incelemek ve kötü yönetim uygulamalarına karşı çözüm üretmektir. Lokayukta, mevcut veya olası yolsuzluk sorunlarıyla da ilgilenmektedir.

Hindistan'da Lokayukta'nın asker, ordu ve mahkemeler üzerinde bir denetim hakkı yoktur. Hindistan'da genel olarak Lokayukta kamu yönetimi ile ilgili eylem ve faaliyetlerle ilgilenmektedir.

### **2.2.2.3.1. Lokayukta'nın Yasal Statüsü**

Lokayukta, eyalette yürütme organının başı olan vali tarafından atanmaktadır (Malik, 2007: 246). Vali, ombudsmanı atarken eyalet yüksek mahkemesinin başyargıcı ve Parlamento'daki muhalefet liderine danışmaktadır. Eğer Parlamento'da böyle bir lider yoksa Parlamento'da çoğunluğun oyuyla seçilen bir parlamentere danışmak zorundadır. Diğer yandan Lokayukta (ombudsman), yetersizlik ve görev ihmâli gibi nedenlerle vali tarafından görevinden alınmaktadır (Jha, 2000: 253-254).

Lokayukta, eylem ve işlemlerinde bağımsız ve tarafsızdır. Bunun için Lokayukta Parlamento üyesi olamamakta, ticari kâr güden bir faaliyette veya girişimde bulunamamakta ve politik partilerle bağlantısı bulunmamaktadır. Hindistan'da ombudsman olarak atanacak bir kişi, bir hâkimin niteliklerine sahip olmalıdır (Waseem, 2011: 67). Genel olarak Lokayukta seçilecek bir kişi Anayasa Mahkemesi'nin bir hâkimi veya bir yüksek mahkemenin başyargıcı yeterliliklerine sahip olmalıdır. Diğer yandan Lokayukta 5 yıllık bir dönem için atanmaktadır ve tekrar seçilebilme (ikinci kez) olanağı bulunmamaktadır (Doğan, 2015: 145).

### **2.2.2.3.2. Lokayukta'ya Başvuru Yapılması ve Değerlendirilmesi**

Hindistan'da eyaletlere göre değişiklik gösterse de, genel olarak eyaletin Lokayukta Kanunu'nda belirlenmiş konularda, vatandaşlar idare ile ilgili şikâyetlerini ve mağduriyetlerine ilişkin olarak Kanunda düzenlenen yöntemleri kullanarak başvurumaktadırlar. Genel olarak başvuru konusu olayın üzerinden 1 yıldan daha fazla sürenin geçmemiş olması gereklidir.

Kendisine başvuru yapılan Lokayukta, başvuruya konu olan şikâyeti, kendi denetim alanına girip girmediğine göre ve diğer ölçütlere bağlı olarak bir ön değerlendirmeye almaktadır. Bundan sonra ön değerlendirme yapıp, bir şikâyet Lokayukta'nın kayıtlarına girdikten sonra, kurum şikâyetin bir kopyasını ofis çalışanlarına göndermekte ve yetkili makam konu ile ilgili bilgilendirilmektedir. Daha sonrasında konunun sonucuna göre ilgili makam net biçimde bilgilendirilerek öneri ve tavsiyeler yapılmaktadır (Jha, 2000: 257; <http://lokayukta.bih.nic.in>).

Lokayukta, belli istisnalar dışında, kamu kurumlarındaki tüm belge ve bilgilere kamu yönetiminin denetlenmesi kapsamında ulaşma yetkisine sahip olduğundan başvuru ile ilgili kamu kuruluşundan bilgi ve belgeleri isteyebilir. Şikâyete konu olan sorunun çözümü için kamu kurumuna bilgi vererek gerekenin yapılmasını talep edebilir.

#### **2.2.2.3.3. Lokayukta'nın Denetim Alanı**

Lokayuktanın denetim alanı konusunda eyaletler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Eyalet sınırları içinde yetkili olan Lokayukta, bazı eyaletlerde seçilmiş organlar ve onların yöneticilerini de denetleyebilir iken (Bihar gibi), başka bir eyalette seçilmiş kişiler Lokayukta denetiminin dışında (Karnataka gibi) kalmaktadır. Lokayuktanın yetki alanı eyalet parlamentosu tarafından çıkarılan Lokayukta Kanunu ile belirlenmektedir.

#### **2.2.2.3.4. Lokayukta'nın Yetkileri**

Hindistan'da eyalet düzeyinde kurulan Lokayukta, yetkileri ve gücü itibariyle mahkeme olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü kesin hüküm taşıyan kararlar almamaktadır. Lokayukta'nın yıl içerisinde aldığı kararlar kamu yönetimlerinin aksayan ve eksik yönlerinin düzeltilmesi için öneri ve tavsiyeler niteliğinde, Parlamento'yu yıl içerisinde eylem ve faaliyetlerine ilişkin olarak düzenli bir biçimde bilgilendirme ve kamu yönetimindeki gelişmeleri medya aracılığı ile kamuoyu ile paylaşma şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Genel özellik olarak ombudsmanlık kurumu için söylediğimiz nitelikler, Lokayukta için de geçerlidir. Lokayukta'nın saygınlığı ve etkisi yıl içerisinde kamu yönetimi, Parlamento ve kamuoyu ile girmiş olduğu çözüm süreci ve iletişim kanalları vasıtasıyla artmaktadır. Medya, haber kanalları ve halkın desteğini almış Lokayukta'nın karar ve tavsiyelerinin etkisi de yüksek olmaktadır (<http://www.thehindu.com/>). Lokayukta sayesinde idari denetim, siyasi denetim ve kamuoyu denetimi arasında bir ilişki ve bütünlük sağlanmaktadır.

Lokayukta, yasalardaki boşluklardan kaynaklanan sorunların giderilmesinde de gerekli önlemleri ve kararları almada Parlamento'yu ve diğer devlet organlarını

haberdar edebilmektedir. Kamu yönetiminin daha etkin, hesap verebilir nitelikte çalışması, yolsuzluğun önlenmesi ve vatandaşların kamu yönetimine ilişkin mağduriyetlerinin giderilmesinde Lokayukta kurumu verimli olarak çalışmaktadır.

#### **2.2.2.3.5. Lokayukta'nın Yıllık Rapor Hazırlaması**

Hindistan'da eyalet Lokayuktaları, yıllık rapor hazırlamaktadırlar ve bu raporlarında Hükümet kuruluşlarının yanlış uygulamalarını eleştirerek konunun düzeltilmesi için eyalet parlamentosuna yardımcı olmakta ve bu alana yönelik bir yasal düzenlemenin yapılmasını sağlamaktadırlar. Bu yıllık raporlar, hem Vali'ye hem de Parlamento'ya sunulmaktadır (Jha, 2000: 258). Örneğin Maharashtra eyaletinde Lokayukta, hem eyalet valisine hem de eyalet parlamentosunun tüm kanatlarına yıllık rapor vermektedir.

#### **2.3. Asya Ombudsmanlık Birliği (Asian Ombudsman Association – AOA)**

Asya ülkelerini kapsayan bir ombudsmanlık birliği kurma fikri Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsünün (IOI) 1995 yılındaki Yürütme Kurulu toplantısında olgunlaşmıştır. 1978'den beri dünyadaki ombudsmanlık çalışmaları ile ilgili 150'den fazla ülkenin katılımıyla bölgeler düzeyinde faaliyet yapan Enstitü (<http://www.theioi.org/>), Asya ülkelerinde ombudsmanlık kurumunu yaygınlaştırma konularında çalışmalar yapmış ve kamu yönetiminin etkili olarak denetlenmesi konusunda Asya ülkelerinin batının gerisinde kaldığını ortaya koymuştur. Bu çerçevede, Asya ülkeleri arasında bilgi alışverişini, işbirliğini ve bu ülkelerdeki ombudsmanlık kurumlarının gelişmesini sağlamak üzere, Asya Ombudsmanlık Birliği 16 Nisan 1996 yılında Pakistan'ın İslamabad şehrinde kurulmuştur (Hong, 2011: 22).

Pakistan kanunlarına göre Birlik, gönüllü olarak oluşturulan bir sosyal refah kuruluşudur. Pakistan Ombudsmanı'nın (Wafaqi Mohtasib) Çin'in de desteğiyle Birliğin kurulmasında payı büyüktür, Birliğin idari işleri Pakistan'da yürütülmektedir.



### **2.3.1. Birliğin Teşkilatı**

Asya Ombudsmanlık Birliği Genel Kurul, Yürütme Kurulu, Sekreterlik'ten oluşmaktadır.

#### **2.3.1.1. Genel Kurul**

Genel Kurul, kurucu ülkelerin ombudsmanları, tam üye olan ülkelerin ombudsmanları, ortak üyelere oluşmaktadır. Genel Kurulun 13 kurucu üyesi, 11 tam üyesi, 3 ortak üyesi bulunmaktadır. Genel Kurul; iki yılda bir kez toplanarak karar alır.

Kurucu üyeler; Japonya, Yemen, Malezya, İran, Çin, Kore, Pakistan, Filipinler, Sri Lanka ülke ombudsmanları ile Azad Jammu ve Kaşmir, Çin - Makao Özel Yönetimi ve Çin - Hong Kong Özel Yönetimi ve Pakistan Sindh eyalet ombudsmanından oluşmaktadır.

Tam üyeler; Endonezya, Tayland, Özbekistan ve Vietnam ülke ombudsmanları ile Hindistan Madyha Pradesh ve Uttar Pradesh eyalet ombudsmanları, Pakistan Penjab ve Belucistan eyalet ombudsmanları, Pakistan Federal Vergi, Federal Sosyal Güvenlik ve Bankacılık ombudsmanlarından oluşmaktadır.

Ortak üyeler ise; Azerbaycan, Kırgızistan ve Tataristan (Rusya) ombudsmanlarından oluşmaktadır (<http://www.asianombudsman.com/>).

#### **2.3.1.2. Yürütme Kurulu**

Birliğin yürütme organı olan yürütme kurulu, başkan, başkan yardımcısı, genel sekreter, hazine temsilcisi ve beş üyeden oluşmaktadır. Yürütme kurulunun ilk başkanı dönemin Pakistan Ombudsmanı Hâkim Abdul Shakurul Salam olmuştur (<http://www.asianombudsman.com/>). Yürütme Kurulu'nun 9 üyesi Genel Kurul tarafından 4 yıl için seçilmektedir.

### 2.3.1.3. Sekreterlik

Birliğin sekreterliği Pakistan'ın İslamabad şehrindeki Pakistan Ombudsmanlığının sekreterliğidir. Sekreterlik, Genel Sekreter, Müdür, İşletme Müdürü ve Araştırma ve Web Sitesi Müdürü'nden oluşmaktadır.

### 2.3.2. Birliğin Gelir Kaynakları

Asya Ombudsmanlık Birliği'nin gelir kaynağı üye ülkeler ve diğer birimlerdeki ombudsmanlık kurumlarınca ödenen aidatlardır. Bu nedenle Birlik, amaçlarına ulaşmada ve yapacağı faaliyetlerde mali sıkıntı yaşamaktadır. Ancak, Birlik üye ülkelerdeki ombudsmanlık kurumlarının kapasitelerini geliştirmeleri için konferanslar, seminerler, eğitimler düzenlemektedir.

### 2.3.3. Birliğin Amaçları

Birlik Tüzüğü (Bye-Laws of The Asian Ombudsman Association)' ne göre Birliğin amaçları şöyle sıralanabilir:

- ❖ Asya ülkelerinde ombudsmanlık kavramını tanıtmak, geliştirmek ve ombudsmanlık kurumunun gelişmesini desteklemek,
- ❖ Ombudsmanın görevlerini yerine getirirken profesyonel davranmasını teşvik etmek,
- ❖ Ombudsmanlık kurumu ile ilgili araştırma ve çalışmaları desteklemek,
- ❖ Üye ülkelerde yer alan ombudsmanlık kurumlarındaki eğitim programları ve seminerleri maddi olarak desteklemek,
- ❖ Ombudsmanlık kurumuyla ilgili araştırma yapan kişilere burs, kredi gibi mali destek sağlamak,
- ❖ Ombudsmanlık ile ilgili bilgi toplamak, muhafaza etmek ve yayınlamak ve ombudsmanlıkla ilgili verileri arşivlemek,
- ❖ Asya kıtasındaki ombudsmanlar arasında bilgi ve veri alışverişini kolaylaştırmak,
- ❖ Birliğe üye ülkeler ve bölgeler düzeyinde periyodik konferanslar planlamak, düzenlemek ve gerçekleştirmek,
- ❖ Birliğin diğer amaçları ile ilgili faaliyetlerde bulunmaktır.

Birlik, Asya' daki zengin ve güçlü tarihi geçmiş ve kültüre sahip farklı ülkelerde yaptığı Konferanslarda; Asya kıtasında ombudsmanlık kurumunun geliştirilerek, yolsuzluk, insan hakları ihlalleri, basın özgürlüğünün kısıtlanması gibi kötü yönetim uygulamalarının denetlenmesini ve bu ülkelerdeki kamu yönetiminin hesap verebilir, açık, şeffaf, sorumluluk sahibi bir hale getirilmesini teşvik etmektedir. Buna paralel olarak Birliğe üye ülkelerde insan hakları ombudsmanı, kanunların uygulanmasını takip eden ombudsman, yolsuzluğa karşı ombudsman, bankacılık ombudsmanı gibi adlar altında farklı ombudsmanlık türleri de oluşturulmaktadır.

Birlik tarafından düzenlenen Konferanslarda ombudsmanın nitelikleri üzerinde de durulmaktadır. 24 - 25 Ağustos 2010 tarihlerinde Filipinler'in başkenti Manila'da yapılan Bölgesel Konferans'ta üye ülkeler, ombudsmanın ve ombudsmanlık kurumunun sahip olması gereken özellikleri;

- ❖ Uygulanacak yaptırımların açık olarak belirtilmesi,
- ❖ Ombudsmanın siyaseten tarafsız olması,
- ❖ Ombudsmanın hesap verebilirliğinin sağlanması,
- ❖ Ombudsmana kolayca ulaşılabilmesi,
- ❖ Ombudsmanın kamu yönetimi üzerinde etkisinin güçlendirilmesi

olarak ifade etmişlerdir. (Hong, 2011: 7).

**Tablo 2.1.: 2010 Yılı İtibariyle Asya Ombudsmanlık Birliği'ne Üye Ülke ve Yönetimlerdeki Ombudsmanlık Kurumlarına Başvuru Sayısı**

<b>Ülke Adı</b>	<b>Ombudsmanlık Kurumunun Adı</b>	<b>Başvuru Sayısı</b>
Japonya	Administration Evaluation Bureau	176.531
Çin - Makao	Commission Against Corruption	681
Çin - Hong Kong	Office of the Ombudsman	12.227
Kore	Office of the Chief Ombudsman	36.034
Filipinler	Office of the Ombudsman	13.057
Pakistan	Wafaqi Mohtasib	29.700
Tayland	Office of the Ombudsman	2.138
Hindistan – Madhya Pradesh	Lokayukta	3.627
Pakistan - Pencap	Office of Provincial Ombudsman	12.888
Malezya	Public Complaints Bureau	14.700
Pakistan -Sindh	Office of Provincial Ombudsman	6.046

(Kaynak: <http://www.asianombudsman.com/>)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU

Çalışmanın önceki bölümlerinde, kamu yönetiminin denetlenmesinin Türkiye'de uygulanmakta olan klasik yöntemleri üzerinde durulmuş, yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışı çerçevesinde idarenin daha etkin ve hesap verebilir çalışmasını sağlamak üzere yeni denetim yöntemlerinin dünyadaki ülkelerde kullanılmaya başlandığını belirtmiştik. Bu yöntemlerden birisi olan ombudsmanlık kurumunun gerekliliği ve kamu yönetiminin geliştirilmesinde sağlayacağı katkılar göz ardı edilemez.

Bu bölümde, Türkiye'de 1980 li yıllarda tartışılmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilgili çalışmalar kapsamında gündeme gelen ombudsmanlık (kamu denetçiliği) kurumu üzerinde durulacaktır. Öncelikle tarihte idareyi ve idarecileri denetlemek için cumhuriyet öncesinde ve sonrasında oluşturulmuş kurumlara değinilecektir. Daha sonra, kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına ilişkin süreç anlatılacaktır. Bu süreçte 13 Ekim 2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak kabul edilen ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na yer verilecektir. Son olarak ise 29 Haziran 2012 tarihinde 29338 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ayrıntılı olarak incelenecektir.

#### **3.1. Tarihte Ombudsmanlık Görevini Yürüten Benzer Kurumlar**

Kamu yönetiminin ombudsmanlık kurumu vasıtasıyla denetlenmesinin tarihi Çin'deki hanedanlık dönemlerine kadar götürülebilir. Avrupa'da ise, İsveç Kralı XII. Charles'ın 18. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'na sığındığı ve kaldığı sürede kadılık, kazaskerlik ve ahilik teşkilatlarından etkilenecek kendi ülkesinde oluşturduğu ombudsmanlık kurumu başlangıç olarak kabul edilmektedir (Çakmak, 2008:7).

Bu bölümde önce Osmanlı İmparatorluğu döneminde idareyi denetlemek amacıyla görev yapan kurumlar incelenecek, daha sonra ise Türkiye Cumhuriyeti

kurulduktan sonraki dönemde ihdas edilen ombudsmanlık kurumuna benzer kurumlara yer verilecektir.

### **3.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemdeki Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar**

Osmanlı İmparatorluğu'nda devlet teşkilatında yer alan şeyhülislamlık kurumu, kazaskerlik kurumu, Divan-ı Hümayun teşkilatı ve ahilik teşkilatı ombudsmanlık kurumunun görevlerine benzer görevleri, buldukları dönemde yerine getirmişlerdir.

#### **3.1.1.1. Şeyhülislamlık Kurumu**

Şeyhülislam, fetvasına itimat edilen, yetkili, bilgin, müçtehit hukukçu anlamında kullanılmakla birlikte, ilk kez Osmanlı İmparatorluğu döneminde merkez teşkilatı içinde yer alan resmi bir makam olmuştur. İlk kez II. Murat döneminde Bursa'da müftülük görevini yürüten Molla Fenari ile birlikte başladığı kabul edilmektedir (Doğan, 2013: 21).

Şeyhülislamlık kurumu Osmanlı İmparatorluğu'nda önemli bir statü olan ilmiye sınıfının başıdır. Fatih Kanunnamesine göre; '...Ve şeyhü'l-islam ilmiyyenin reisidir ve muallimi sultan dahi serdar-ı ilmiyyedir, vezir-i a'zam onları riayeten üstüne almak münasiptir..' (Reyhan, 1999: 78). Kanunnameden de anlaşılacağı üzere Şeyhülislamın devlet otoritesi ve hatta padişahın da İslamiyetin kurallarına uygun olarak hareket etmesi ve kararlar alması yönünde önemli bir yetkisi bulunmaktaydı.

Şeyhülislam tayinlerinde sadrazamlar büyük bir etkiye sahipti. Nitekim sadrazamlar, kendilerinin daha iyi anlaştıkları kimseleri padişaha teklif ederek onların şeyhülislam olması için gayret etmişlerdir. Ancak çoğu kez padişahlar sadrazamların önerilerini dinlemeksizin kendi uygun gördükleri kimseleri bu göreve getirmişlerdir.

Kanuni Sultan Süleyman döneminde Şeyhülislamlık yapmış olan Ebu-su'ud Efendi'ye kadar bu makama, genel olarak Bursa, İstanbul kadılığı gibi büyük kadılıklar, Anadolu kazaskerliği ya da müderrislik yapmış olan kimselerden uygun

bulunanlar getirilmiştir. Ebu-su'ud Efendi'den sonra ise şeyhülislamlık çoğu kez Rumeli Kazaskerliği yapmış olan kimselere verilmiştir.

Şeyhülislamın en önemli görevi; fetva vermektir. Bu fetvalar; özel ve genel fetvalar olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Özel fetvalar; halkın sorunlarının çözümü için verilen fetvalardır. Genel fetvalar ise kanunların şer'ileştirilmesi, padişahların egemenlik haklarının meşrulaştırılması gibi konular için verilen fetvalardır. Savaş, barış gibi ülkeyi ilgilendiren konularda da şeyhülislamlar fetva vermişlerdir.

Şeyhülislamın fetva vermek dışında da önemli bazı görevleri vardı. Bunlardan biri; vakıfların denetimidir. Nitekim ilk olarak II. Bayezid döneminde İstanbul ve diğer şehirlerdeki hükümdar vakıflarının denetiminin dönemin Şeyhülislamı Zenbilli Ali Cemali Efendi'ye verilmesi ile birlikte süreç içerisinde ulema ve hükümdarların kurmuş oldukları vakıfların denetiminden de şeyhülislamlar sorumlu tutulmuştur. Bundan başka II. Bayezid'in, kendi adıyla kurmuş olduğu medresede şeyhülislamın ders vermesini şart koşması ile şeyhülislamın sorumluluğuna bir de *Bayezid Medresesi Müderrisliği* eklenmiştir (Doğan, 2013: 23).

Şeyhülislamlar, 1574 yılına kadar sadrazamlar tarafından yerine getirilen, müderris ve kadıları atamakla da görevli idi. Şeyhülislamlar, tüm bu görevlerinden bazılarını bizzat yerine getirirken bazılarını da yardımcıları vasıtası ile yerine getirmişlerdir.

Osmanlı İmparatorluğu devlet teşkilatında şeyhülislamlık için ayrı bir daire tahsis edilmediğinden, her şeyhülislam kendi ikamet ettiği konakta görevlerini yürütmekteydi. Bu konakların selamlık kısımlarında şeyhülislama bağlı bir memur kadrosu bulunmaktaydı. Bu memur kadrosu; Fetva Emni, Şeyhülislam Kethüdası, Mektupçu, Arzuhalci, Telhisci, Kapıçuhadarından oluşmaktaydı.

*Fetva Emni*; şeyhülislamlığa gelen fetvaları hazırlamakla sorumlu idi. 16. yüzyıldan sonra şeyhülislamın görevlerinin daha da artması ile fetva hazırlama işinden tamamen Fetva Eminleri sorumlu tutulmuştur.

*Şeyhülislam Kethüdası;* Meşihat makamının idari ve mali işlerinden sorumluydu. Bu görev bugünkü bakanlık müsteşarlarına benzetilebilir. Bu kethüdalar, fetva eminleri gibi kadılık ve müderrislik yapan ilmiye memurları arasından seçilirdi.

*Mektupçu;* Meşihat makamının yazı işlerinden sorumluydu. Rütbelerin, arpalıkların, mevleviyetlerin, müderrislik ruuslarının tevcihi ile ilgilenirdi. Şeyhülislamın verdiği ruus ve emir yazılarını hazırlardı.

*Arzuhalci;* Kaza kadılarının işlerine bakardı. 5 Nisan 1855 yılında şeyhülislam nezaretinde kaza kadılarının tayin ve tevcih işlerini yürütmek üzere kurulan Meclis-i İntihab-ı Hükkam'ın üyesiydi. Bu meclisin aldığı kararların icrası şeyhülislamın onayına bağlıydı. Arzuhalci, meclis tarafından alınan kararları şeyhülislama takdim etmekle görevliydi.

*Telhisci;* Şeyhülislamlığa verilen arzuhallerle, gelen – giden evrak üzerinde gerekli muameleleri arzuhalci ve mektupçu yapar, muamelesi biten evrakı telhisci Bab-ı Ali'ye götürürdü. Şeyhülislam, müderris ve mevleviyet kadılarının tayinleri ile diğer hususları telhisci vasıtasıyla ve reisülküttabın delaletiyle veziriazama arz ederdi.

*Kapıçuhadarı;* Gerekli emrin çıkması için şeyhülislamlıktan Bab-ı Ali'ye gönderilen evrak ile burada muamelesi biten ya da herhangi bir iş için şeyhülislamlığa gönderilecek evrakın takibi ve ulaştırma hizmetlerini yapardı (Yurdakul, 2008: 62-73).

Şeyhülislam'ın ombudsmana benzerliği Osmanlı İmparatorluğu'nda bazı idari kuruluşları (medrese, vakıflar, mahkemeler) denetleyebilmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca şeyhülislamlık, Osmanlı yönetimindeki gücü ve siyasi olaylarda oynadığı fonksiyonları bakımından en serbest hareket eden bir kurumdu. Şeyhülislam'ın görevleri ve dini iktidarı temsil etmesi vesilesiyle toplumda büyük itibarı bulunuyordu. Bu özellikleriyle şeyhülislamlık, ombudsmanlığa benzetilebilir.



Ortak noktaları bulunsa da, şeyhülislamlık kurumu ile ombudsmanlık kurumu arasında doğrudan bir bağlantı kurmak çok mümkün değildir. Şeyhülislam bir din adamıdır ve idareyi tamamen dini (İslam hukuku) kurallara göre denetlemekteydi. Oysa ombudsman din adamı değildir ve kamu yönetimini dini esaslara göre denetlememektedir. Ayrıca şeyhülislamlar sadece birkaç idari kurumu denetleme yetkisine sahipti. Kamu denetçisinin denetim alanı ise istisnalar dışında tüm kamu kurumlarıdır.

### 3.1.1.2. Kazaskerlik Kurumu

Askerler arasındaki davalara bakan ordu kadısı anlamında kullanılan Kazasker kavramı; kaynaklarda *kadilasakir*, *kadileşker*, *kadılciind* şeklinde de geçmektedir. Ancak Osmanlı Devleti'nde daha çok kazasker diye kullanılmıştır. Osmanlı bürokrasisinde Kazasker olarak nitelendirilen kadıaskerler, divan üyesi olup olmamaları durumuna bağlı olarak sadreyn efendiler, sadr-ı Rumeli, sadr-ı Anadolu tabiriyle de anılırlardı.

Adalet bakanı olarak da nitelendirilebilecek kazasker, Osmanlı Devleti'nde padişah başkanlığında birinci dereceden devlet işlerinin görüşülmek üzere toplandığı divan olan Divan-ı Hümayun'un daimi üyelerindendi. I. Murat, 1362 yılında en yüksek şer'i ve hukuki makam olarak kazaskerliği ihdas etmiş ve bu göreve ilk kazasker olarak o dönem Bursa Kadısı olan Kara Halil Efendi'yi askeri sınıfın şer'i ve hukuki işlerine bakmak üzere atamıştır.

Fatih Sultan Mehmet'in padişahlığının son dönemlerinde İmparatorluk topraklarının Rumeli'de genişlemesine paralel olarak, kazaskerlik Anadolu ve Rumeli Kazaskerliği olarak ikiye ayrılmıştır. Kazaskerlerin tayinleri ilk dönemler sadrazamların talebiyle yapılırken, şeyhülislamın yetkilerinin artmasıyla beraber 17. yüzyıldan itibaren şeyhülislam tarafından yapılmaya başlanmıştır ama sadrazamın onayı alınmaktaydı.

Kazaskerlerin görevi; ordunun ihtilâflarını halletmek, seferlere katılarak davalara bakmaktı. Zamanla kazaskerlerin görevleri çoğalarak imparatorluk dâhilindeki kadıların, müderrislerin tayinleri - azilleri ve diğer işlemleri ile uğraşmak

olmuştur. Rumeli Kazaskeri Rumeli'deki, Anadolu Kazaskeri ise Anadolu'daki ilmiyye mensuplarının işlerine bakmıştır. Kadıların, müderrislerin azil ve tayinleri kazaskerlerin görevi olmuştur. Ancak mevleviyet ve yüksek medreselere tayinler sadrazam tarafından yapılmaktaydı. Kazaskerlik süresi 1 yıldır. Bu süre sonunda, kazasker azledilmiş sayılarak yerine sırada olan diğer kazasker tayin edilirdi.

Kazaskerlerin tezkireci, ruznameci, matlabcı, tatbikçi, mektupçu ve kethüda olmak üzere 6 yardımcısı vardı.

*Tezkireci*; kazasker kaleminin amiri idi ve kadıların tevcih ve berâtları bu kalemden çıkardı. *Ruznameci*; tayin ve cihet tevcihi işleri ile meşgul olan kalemin müdürü idi. *Matlabcı*; kadıların isimlerini içeren matlab defterini tutup sırası gelen kıdemlilerin isimlerini boş olan kadılıklara tayin için her ay toplantısında kazaskelere arz ederdi. *Tatbikçi*; büyük kadıların basılmış mühürlerini muhafaza edip bunların gönderdikleri vesikanın altındaki mühürle kendi yanındaki defterde olan mühürü tatbik ederek sahte olup olmadığını kontrol ederdi. *Mektupçu*; kazaskere ait bütün muhaberat ve muharreratı idare ederdi. *Kethüda* ise; kazaskerlerin bütün umur ve hususatıyla ve para işleri ile meşgul olurdu (Uzunçarşılı, 1988: 152-155).

Osmanlı topraklarında bulunduğu dönemde kazaskerlik ve kadılık kurumlarından etkilenen XII. Charles'ın İsveç'te ombudsmanlık kurumunu kurduğu öne sürülmekte ve bu iki kurum arasındaki benzerliklere değinilmektedir. Kazaskerlik ve ombudsmanlık kurumunun bireylerin haklarının kötü yönetime karşı korunmasındaki fonksiyonları açısından benzeşmelerine karşın, aralarında farklılıklar vardır. Kazaskerlerin görevi sadece bireylerin haklarını kötü yönetimden korumak değildi. Ancak ombudsmanın yegâne görevi budur. Bununla birlikte kazasker, sorunlara sadece hukuki açıdan yaklaşır, yerindelik denetimi yapmaz, sorunları sadece İslam Hukuku kurallarına göre çözümlenmeye çalışır. Görev süresi ise 1 yıl olup tekrar bu göreve gelemez, yerini en yüksek kademedeki kadıya bırakır. Ombudsman ise kazaskerin aksine yerindelik denetimi yapar ve aynı kişi göreve tekrar seçilebilmektedir (Çakmak, 2008: 86).

### 3.1.1.3. Divan-ı Hümayun Teşkilatı

Divan-ı Hümayun, Osmanlı İmparatorluğu'nda merkez teşkilatının en üst karar organı idi. Devletin genel yönetiminden, hukuki, siyasi, idari, mali ve askeri faaliyetlerinden sorumlu olan ve bu alanlarda yetkili kurumu olmuştur. Divan-ı Hümayun padişahattan sonraki en önemli devlet teşkilatıdır.

Divan-ı Hümayun'da tüm üyelerin başı sadrazamdır. II. Murat dönemine kadar hükümdarların Divan-ı Hümayun toplantılarına başkanlık etmeleri olağandı. II. Murat dönemi, toplantılarda belli teşrifat kurallarının uygulanmaya başlandığı, padişahın yanına girmenin bir hayli zorlaştığı dönem olmuştur.

İlk defa kanunnameler ile teşrifat işlerini düzenleyen II. Mehmet döneminde, padişahın divana başkanlık etmesi usulü terk edilmiştir. Ancak, padişah istediği zaman divana başkanlık etmekteydi. I. Süleyman döneminde, padişah Divan-ı Hümayun başkanlığından tamamen ayrılmıştır. Padişahların Divan toplantılarını dinleyebilmesini sağlayan ünlü 'kafesli pencere' de o dönemde yaptırılmıştır (Yetkin, 2012: 359).

Divan-ı Hümayun, padişah Divanı olduğu için, onun bulunduğu yerde toplanırdı. İstanbul'un fethine kadar Edirne'de, daha önceleri de Bursa'da toplanmaktaydı. İstanbul'un fethinden sonra, hükümdar burada bulunduğu sürece Divan-ı Hümayun burada, padişah ordu ile sefere çıkarsa, yol üstündeki bir şehir veya ordugâhın bulunduğu yerde padişahın isteği üzerine her zaman Divan-ı Hümayun toplanırdı. Ayrıca, Osmanlı padişahları sık sık Edirne'ye gittikleri için burada da Divan kurulduğu olurdu.

Divan-ı Hümayun, başkentte normal çalışmasını yaptığı zamanlarda, II. Mehmet dönemi de dâhil her gün, 16. yüzyılın başlarından itibaren Cumartesi, Pazar, Pazartesi ve Salı günleri olmak üzere haftada dört gün toplanmaktaydı. I. Selim döneminde Divan-ı Hümayun toplantıları padişahın isteği üzerine yapılırdı. Daha sonra tekrar haftada dört gün toplanma usulü kabul edildi. Fakat 17. yüzyılın ortalarında eski haline döndürme çalışmaları dâhilinde beş güne çıkarılmış da olsa, aynı yüzyılın sonlarında Pazar ve Salı günleri olmak üzere ikiye inmiş ve daha

sonraları Divan-ı Hümayun'un önemi iyice azalınca bu gelenek tamamen terk edilmiştir.

Divan-ı Hümayun'un üyeleri sadrazam başta olmak üzere, sadrazam dışında merkez teşkilatında görev yapan vezirler (Kubbealtı vezirleri), yargı teşkilatından sorumlu olan kazaskerler, devletin dış ülkelerle iletişimi ile ilgili konular başta olmak üzere padişahın tuğrasını onun adına çekmek gibi önemli yetkilerle donatılmış olan nişancı, imparatorlukta devletin mali işlerinden birinci derecede sorumlu olan defterdardan oluşmaktaydı.

Divan-ı Hümayun, Osmanlı Devletinin en üst siyasi, idari ve hukuki organıydı. Devletin her türlü siyasi kararları Divan tarafından alınır ve yürütülürdü. Yabancı devletlerle olan ilişkiler, elçi kabulü, eyaletlerin ihtiyaçlarının tedariki, savaş ilanı ve barış anlaşması, güvenlik tedbirleri, iktisadi - mali konular ve halkın şikâyetleri, önemlerine göre sırayla görüşülürdü. Ayrıca, ufak memuriyetler hariç, her türlü tayinler, tımar tevcihleri, arazi tahrirleri, vergilerin toplanması, bayındırlık ve yeni vergi konması, maarif ve sağlık hizmetleri genel olarak Divan-ı Hümayun'un üstlendiği görev ve yetki alanına girerdi.

Bu siyasi ve idari görev ve yetkilerinin yanı sıra Divan-ı Hümayun'un önemli hukukigörevleri de vardı. Mühim siyasi ve idari işlerin görüşülmesi bittikten sonra, yargısal işler görüşülmeye başlanırdı. Örfi hukukta önemli görev ve yetkileri bulunan Nişancı vasıtasıyla örfi hukuk kurallarının konulması veya değiştirilmesi konuları Divanda tartışılıp karara bağlanmaktaydı.

Öte yandan halkın her türlü şikâyet ve dilekleri dinlenirdi, gerek örfi gerek şer'i hukuk alanında Divan bir üst yargı organı olarak çalışmakta ve örfi davalar sadrazam, şer'i davalar ise, Rumeli Kazaskeri ve eğer gerekirse Anadolu Kazaskeri tarafından dinlenip karara bağlanabilmekteydi. Örfi şikâyet ve davalar fazla olursa ikinci vezir sadrazamın isteği ile dava dinleyebilirdi. Divan-ı Hümayun, bu davalardan bir kısmını birinci derece mahkemesi, bir kısmını da temyizen veya istinafen karara bağlamaktaydı. Şikâyetçilerin, davacıların veya davalının verilen karara itiraz etme hakları yoktu (Yetkin, 2012: 383).

Divan-ı Hümayun'da vatandaşların idarenin işlemlerine ilişkin şikâyetleri ile ilgili yapılan işlemler dikkate alındığında ombudsmanlığa benzer fonksiyonlar yerine getirdiği görülmektedir. Öyle ki “Divan-ı Hümayun Şikâyet Kalemî” adlı bir kurum Divan bünyesinde kurulmuş ve gelen şikâyetler ve bu şikâyetlere ilişkin çözümler bu kurum vasıtasıyla yürütülmüştür (Kazancı, 2006: 14). Halkın şikâyetlerine çözüm bulmada ombudsmanlığa benzer görev yürütse de Divan-ı Hümayun üyelerinin padişah tarafından atanması ve toplantıların merkezde yapılıyor olmasından dolayı ülke nüfusunun çoğunluğunun taleplerini ve şikâyetlerini Divana ulaştırmasındaki güçlük ve maliyet gibi sebepler Divan-ı Hümayun’u ombudsmanlık kurumundan ayırmaktadır.

#### **3.1.1.4. Ahilik Teşkilatı**

‘Ahi’ kelimesi Divânu Lugati’t Türk’te geçen ve ‘eli açık, cömert’ anlamına gelen ‘akı’ kelimesinden gelmektedir (Köksal, 2011: 53). Ahilik, İslam dünyasında Abbasi halifesi Nasır Li-dinillah tarafından kurumlaştırılan ‘fütüvvet’ kurumunun, Anadolu’da XIII. yüzyıldan itibaren milli ve yerli unsurlarla donatılmış bir şeklidir. Fütüvvet, herhangi bir karşılık beklemezsizin başkalarına yardım ve iyilik etmek, başkalarını kendine tercih edip onların menfaatini kendi menfaatinden üstün tutmak, toplumun ve fertlerin mutluluğu ve kurtuluşu için kendini feda etmek anlamına gelmektedir (Ateş, 1977: 391).

Ahilik teşkilatı, XIII. yüzyılda kurulup XX. yüzyıla dek, köylere varıncaya kadar Anadolu Türk toplumunda varlığını kesintisiz bir biçimde sürdüren; Anadolu Türk toplumunun birlik ve beraberliğini, refah düzeyini sağlayacak ve halkın maddi ve manevi ihtiyaçlarına cevap verebilecek tarzda örgütlenen; amaç ve çalışma tarzı açısından topluma hizmet sevdası ve aşkıyla bir tür özel yönetmelik sayılabilecek Ahi şecere ve fütüvvetnameleri ile belirlenmiş iş-meslek-ahlak disiplini; şeyh, usta, kalfa, çırak, yamak hiyerarşisi doğrultusunda çalışmayı bir tür ibadet telakki eden; sinai, ticari, askeri, ekonomik, toplumsal, eğitim ve kültürel faaliyetlerde bulunan bir sivil toplum kuruluşudur (Uçma, 2003: 171).

Ahilik teşkilatı Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluşunda önemli katkı sağlamıştır. Kuruluşu takip eden ilk yıllarda teşkilatın padişahların üzerinde etkisi

büyük olmuştur. Fütüvvetnameler ahilik teşkilatının temel kurallarını belirleyen kaynaklardır. Fütüvvetin özü iyi huylu olmaktır. Nefisle mücadele etmek, Allah'ın buyruklarını tutmak, kendini halka vakfedip herkese iyilikte bulunmak, cömert ve konuksever olmak, din ve mezhep farkı gözetmeksizin bütün insanlara sevgi beslemek, ihtiyaçlarını gidermeye çalışmak, herkesi bir görüp kendisini herkesten aşağı tutmak ahilerde bulunması gereken ortak niteliklerdir.

Fütüvvetnamelere göre, ahinin eli, kapısı ve sofrası açık olmalı; gözü, beli( kimsenin ırzına, namusuna tasallut etmemek), dili (kötü söz söylememek) kapalı olmalıdır.

Ahilikte en üst makam 'Ahibaba' dır. Ahiliğe girmek isteyen kişi 'talip'tir. Nazil, nimerik ve mühtedi ilk üç basamaktaki kişilerdir. Daha sonra ise başarış, nakip, nakibü'n nukaba, halife, şeyh ve şeyhü'ş-şuyuh gelmektedir (Köksal, 2011: 110).

Ahilik teşkilatında, mensuplara hem mesleğe hazırlayıcı eğitim hem de meslek içinde hizmet içi eğitim adını verebileceğimiz uygulamalı eğitim verilmiştir. Eğitim alan gençler, öğrendiği mesleki, dini ve ahlaki kuralları uygulayarak toplum içinde örnek şahsiyet olmuşlardır. Bu eğitimden geçen esnaf da gelecek nesillere bu gelenek ve göreneklerin aktarılmasında önemli bir rol oynamıştır.

Ahilik teşkilatı toplumda ve çalışma hayatında sosyal sorumluluğu ve liyâkati ön planda tutmuştur. Dayanışmanın önemi vurgulanmış, yaşamak için yaşatmak gerektiği inancıyla her fert toplumun bir parçası olarak kabul edilmiştir. Ticarete rekabet yadsınmaz ama tüketicinin hakları ve önceliği de göz ardı edilmezdi. Ticaret ahlaki olarak kaliteli ve belli standartlara sahip ürün üretmek zorunluydu. Bu kurallara uymayan esnaf 'yolsuz' ilan edilirdi ve bu ağır bir suçtu.

Ahilik teşkilatının ticaret hayatında ve genel olarak toplumdaki oto kontrol görevi onu ombudsmanlık kurumuna yaklaştırmaktadır. Şöyle ki; bilgili, tarafsız ve bağımsız kişiler arasından demokratik yollarla seçilen Ahi Baba'nın görevleri arasında;

- Vatandaşların şikâyetlerini yetkili makamlara ulaştırmada kolaylık sağlanması,
- Ahilik kurumunca önerilen kaidelerin hukuk sistemine dönüşmesi, böylece davaların çözümünün kolaylaştırılması,
- Şikâyetlerin aracısız iletilmesi,
- Rüşvet, dolandırıcılık, adam kayırma, her türlü haksız tutuma karşı vatandaşın hakkının korunması,
- Tüketici haklarının korunması,
- Din, dil ve mezhep farkı gözetmeksizin herkese eşit davranılması bulunmaktadır.

Bu görevleri ile ahilik teşkilatı vatandaş ile devlet kurumları arasında bir tür ‘arabulucu’ olarak vatandaşın işlerini hızlandırma ve kolaylaştırma özelliklerine sahiptir. Ahilik teşkilatı ile ombudsmanlık kurumu arasındaki benzerliklere karşın farklılıklar da bulunmaktadır. Ahilik teşkilatı üyelerine mesleki alanda olduğu kadar, dini, ahlaki ve askerlik alanlarında eğitim vermektedir, ombudsmanlık kurumunun böyle bir görevi yoktur. Ahilik teşkilatı kuruluş amacı olarak meslek dayanışmasına bağlı bir örgüt olarak kurulmuş, daha sonra idarenin kötü işleyişini düzeltme ve vatandaşın haklarını savunma görevlerini de üstlenmiştir. Ancak ombudsmanlık kurumunun amacı, vatandaşın idarenin eylem ve işlemleri ile ilgili şikâyetlerine çözüm bulmaktır.

### **3.1.2. Cumhuriyet Dönemindeki Ombudsmanlık Benzeri Kurumlar**

Kamu yönetiminin daha etkin, etkili ve hesap verebilir bir şekilde çalışmasını temin etmek üzere kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Tüketici Hakem Heyeti, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey kamu yönetiminde denetim görevini de yerine getirmektedir.

### 3.1.2.1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, 01.04.1981 tarihli ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile oluşturulmuştur. Kanunun 1. maddesine göre Kurul; yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur.

Daha sonra 1982 Anayasası ile anayasal statüye kavuşan Kurul, Anayasa'nın 108. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

*'İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.*

*Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.*

*Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır.*

*Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenir.'*

2443 sayılı Kanuna göre; Devlet Denetleme Kurulu dokuz üyeden oluşur. Bu üyeler, yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır. İki yılda bir Kurul üyelerinden üçte biri yenilenir. Devlet Denetleme Kurulu Başkanını üyeler arasından Cumhurbaşkanı seçer. Başkanın görev süresi iki yıldır. Kurul Başkanlığının ve Kurul üyeliğinin boşalması halinde, yeni seçilenler eskilerinin sürelerini tamamlarlar.

Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilirler. Süreleri dolmadan atamalarındaki usule uygun olarak görevlerinden alınabilirler. Kurulun idari hizmetleri Kurul Sekreterliğince yürütülür. Kurul Sekreterliği idari personelinin atanmaları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterince yapılır. Devlet Denetleme Kurulu gerekli gördüğü hallerde ve sürelerde sözleşmeli olarak uzman çalıştırabilir.

Kamu kurum ve kuruluşları, Kurul tarafından gerek görülecek müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterinin isteği



üzerine Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdürler.

Kurul; inceleme, araştırma ve denetimini bir ya da birden çok üyesinin sorumluluğu altında yürütür. Gereken hallerde ve konunun niteliğine göre sözleşmeli ve geçici uzmanlardan yararlanır, inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurar. Kurul üye sayısının çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşitliği halinde Başkanın oyu yönünde karar alınmış sayılır. Çekimser oy kullanılmaz.

Kurul, yaptıkları inceleme, araştırma sonuçlarını rapor halinde Cumhurbaşkanına sunar. Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra gereği yapılmak üzere Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.

Kurulun görev ve yetki alanı göz önünde bulundurulduğunda ombudsmanlık kurumu ile benzer görevlere sahip olduğu görülebilir. Ombudsmanlık kurumu da kamu yönetimini ve kamu görevlilerini şikâyet üzerine veya re'sen denetlemekte, gerekli bilgi ve belgelere ulaşabilmekte, tavsiye niteliğinde kararlar alabilmektedir. Bu kapsamda Devlet Denetleme Kurulu'nun Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışması ve aldığı kararları rapor halinde Cumhurbaşkanı'na sunmak suretiyle gereğinin kamu kurumları tarafından yapılmasını sağlaması bakımından yaptırım gücünün daha çok olduğunu söylemek mümkündür.

Diğer taraftan, Devlet Denetleme Kurulu'nun silahlı kuvvetler ve yargı mensupları hariç tüm kamu kurum ve kuruluşları ve kamu görevlileri ile işçi ve işveren meslek örgütleri, dernek ve vakıflar üzerinde denetim yetkisi mevcut iken, ombudsmanlık kurumu genellikle kamu kurum ve kuruluşları ile kamu görevlilerini işlemleri nedeniyle denetlemektedir.

Bir başka ayırıcı özellik, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, Cumhurbaşkanı tarafından yine Cumhurbaşkanınca seçilen üyeler arasından atanırken, ombudsman genellikle parlamento tarafından seçilmekte ve parlamentoya karşı sorumlu kılınmaktadır. Bu özelliği ile ombudsmanın tarafsızlık ve bağımsızlık niteliğinin öne çıktığı söylenebilir.

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kuruluş olarak mali özerkliğe sahip değildir oysa ombudsmanlık kurumu, kendi bütçesini haiz özerk ve bağımsız yapısı ile etkin ve verimli çalışma imkânı bulmaktadır.

### **3.1.2.2. TBMM Dilekçe Komisyonu**

Dilekçe hakkının pozitif hukuktaki yeri 1215 tarihli Magna Carta'ya dayandırılrsa da; anayasal bir hak olarak ilk kez 1791 tarihli Fransız Anayasası'nda yazılı olarak yer almıştır.

Tarihte dilekçe hakkını düzenleyen ilk anayasal metin 23 Aralık 1876 tarihli Kanun-i Esasi'dir. Kanun-i Esasi'nin Osmanlı tebaasının temel hak ve özgürlüklerini saydığı 8. ila 26. maddeleri içerisinde dilekçe hakkı da yer almıştır. Kanun-i Esasi'nin 14. maddesinde; *“Tebai Osmaniye'den bir veya birkaç kişinin gerek şahıslarına ve gerek umuma müteallik (alakalı) olan kavanin ve nizamata (kanun ve kurallara) muhalif gördükleri bir maddeden dolayı işin merciine arzuhal verdikleri gibi Meclisi Umumiye dahi müddei (dilekçi) sıfatı ile imzalı arzuhal vermeğe ve memurinin ef'alinden (füllerinden) iştiyake (şikâyete) selahiyetleri (yetkileri) vardır.”* hükmü yer almıştır.

1921 Anayasası'nda dilekçe hakkına ilişkin hükümler yer almasa da Kanun-i Esasi'nin hükümlerini de yok saymamış, bu hükümler Cumhuriyetin ilk yıllarında da mevcudiyetini korumuştur. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun madde başlığı *“ihbar ve şikâyet hakkı”* olan 82. maddesinde dilekçe hakkı şöyle düzenlenmiştir; *“Türkler gerek şahıslarına gerek ammeye müteallik olarak kavanin (kanun) ve nizamata (kurallara) muhalif gördükleri hususatta (konularda) merciine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine münferiden (tek başına) veya müçtemian (toplucu) ihbar ve*

*şikâyette bulunabilir. Şahsa ait olarak vukubulan müracaatın neticesi müstediye (dilekçiye) tahriren (yazılı olarak) tebliğ olunmak mecburidir.”*

1961 Anayasası'nda dilekçe hakkı, “Temel Haklar ve Ödevler” ana başlıklı ikinci kısmın “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı 4. bölümünde yer almıştır. Anayasa'nın “Dilekçe Hakkı” kenar başlıklı 62. maddesi; *“Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirir.”* şeklindedir.

1982 Anayasası'nın "Siyasi Haklar ve Ödevler" başlıklı ikinci kısmında yer alan 74. maddesinin başlığı “Dilekçe Hakkı” iken 07.05.2010 tarihinde 5982 sayılı Kanun'un 8 inci maddesi ile “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiştir. Maddenin ilk hali; *“Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvurularının sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir”* hükmünü içermekteydi.

Anayasanın 74. maddesinde 03.10.2001 tarihinde 4709 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerle birinci fıkraya “Vatandaşlar” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve karşılıklılık esasını gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar”, ikinci fıkraya “sonucu” ibaresinden sonra gelmek üzere “gecikmeksizin” ibaresi eklenmiştir.

Anayasa'nın 74. maddesiyle vatandaşlara tanınmış olan dilekçe hakkı, 10.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun” ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanunun amacı, Türk vatandaşlarının ve Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve yetkili makamlara yazı ile başvurma haklarının kullanılma biçimini düzenlemektir. Kanuna göre, Türkiye'de ikamet eden

yabancılar karşılıklılık esası gözetilmek ve dilekçelerinin Türkçe yazılması kaydıyla bu haktan yararlanabilirler.

TBMM'ye cevaplandırılmak üzere gönderilen dilekçeler, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü' nün 115. maddesine göre oluşturulan Dilekçe Komisyonu'nda incelenir ve karara bağlanır. Komisyon, TBMM'ye gönderilen dilekçeleri altmış gün içinde inceler ve karara bağlayarak sonuçlandırır. İlgili kamu kurum veya kuruluşları TBMM Dilekçe Komisyonunca gönderilen dilekçeleri otuz gün içinde cevaplandırır. Dilekçe Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi almak, ilgilileri çağırıp bilgi almak, idari denetimin yapılmasını istemek, bilirkişi görevlendirmek ve yerinde inceleme yapmak yetkisine sahiptir. Bu yetkinin kullanılması durumunda, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idari denetimi yapmak ve yerinde incelemek için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

Dilekçe Komisyonunun; Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibinden oluşan Başkanlık Divanı, komisyona gelen dilekçeleri inceleyerek aşağıdaki işlemleri yapar;

1. Belli bir konuyu ihtiva etmeyen,
2. Yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren,
3. Yargı mercilerinin görevine giren konularla ilgili olan veya haklarında bu merciler tarafından verilmiş bir karar bulunan,
4. Yetkili idarî makamlarca verilen kesin cevap suretini ihtiva etmeyen,
5. Kanunun dilekçede bulunmasını zorunlu gördüğü şartlardan herhangi birini taşımayan,  
dilekçelerin görüşülemeyeceğini karara bağlar.

Dilekçe Komisyonu'na yazılı olarak veya elektronik posta yoluyla gelen dilekçeler ilgili uzman personel tarafından incelenerek şartları taşıyan dilekçeler hakkında karar verilmek üzere, dilekçedeki talep ve şikâyet konusu hakkında bilgi

alma ihtiyacı varsa, kamu kurumlarıyla gerekli yazışmalar yapılarak bilgi alınmakta, edinilen bilgiler çerçevesinde, uzman personelin görüşü ile birlikte Komisyon Başkanlık Divanına sunulmaktadır.

Komisyon Başkanlık Divanı, dilekçenin cevabına ilişkin kararlarını bastırır ve TBMM üyelerine dağıtır. Dağıtım tarihinden itibaren on beş gün içinde itiraz olunmayan Başkanlık Divanı kararları kesinleşir ve durum dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Komisyon Başkanlık Divanı görüşülemeyeceğini karara bağladığı dilekçelerden, kanun olarak düzenlenmelerinde toplumsal yarar gördüklerinin birer örneğini TBMM Başkanlığına ve Başbakanlığa bilgi olarak gönderir.

Komisyon Başkanlık Divanı'nın görüşülemeyecek nitelikte gördüğü dilekçeler ile görüşülerek karara bağlanıp itiraza uğrayanlar Komisyon Genel Kuruluna sevk edilir ve Genel Kurul'da karara bağlanır ve TBMM üyeleri ve bakanlara dağıtılır. Karara TBMM üyelerinden herhangi bir itiraz olmaz ise kesinleşir. İtiraz edilirse görüşülmek üzere TBMM Başkanlığı'na sunulur. TBMM tarafından alınan karar kesindir. Kesinleşen karar dilekçe sahibine ve ilgili bakanlıklara bildirilir

([www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon\\_hakkinda.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm)).

TBMM Dilekçe Komisyonu'na Meclis'in 24. Dönem'inde dilekçe ile yapılan başvuru sayısı 9908 olup bu başvuruların 4597'si hakkında inceleme ve araştırma yapılarak karar verilmiştir. Bu başvuruların bakanlıklar ve bazı kamu kurum ve kuruluşlarına dağılımı tablodaki gibidir:

Tablo 3.1.: TBMM Dilekçe Komisyonu'na Meclis'in 24. Dönemi Başvuruları

<b>BAKANLIK VE DİĞER KURULUŞLAR</b>	<b>Sayı</b>
İçişleri Bakanlığı	206
Milli Eğitim Bakanlığı	177
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	31
Üniversiteler	11
Valilikler – Kaymakamlıklar –Özel İdare	368
Büyükşehir Belediyesi	35
Adalet Bakanlığı	107
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	52
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	17
Dışişleri Bakanlığı	19
Anayasa Mahkemesi	1
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	218
Gençlik ve Spor Bakanlığı	16
Maliye Bakanlığı	84
Sağlık Bakanlığı	113
Milli Savunma Bakanlığı	141
Başbakanlık	54
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	59
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	29
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	35
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	50
Emniyet Genel Müdürlüğü	17
Kültür ve Turizm Bakanlığı	16
Tedaş-Teaş Genel Müdürlükleri	17
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	103
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	16
Sayıştay Başkanlığı	2
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	56

([www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce\\_komisyonu\\_web.Bakanliklara\\_gore\\_dagilim2](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/dilekce_komisyonu_web.Bakanliklara_gore_dagilim2))

Tablo incelendiğinde, faaliyet alanı itibariyle valilik, kaymakamlık ve özel idarelere ilişkin dilekçelerin ilk sırada yer aldığını görmek mümkündür. İkinci sırada Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'nın bulunmasını hizmet verdiği kesimin

genişliği ile açıklamak gerekir. İçişleri Bakanlığı ise çoğunlukla güvenlik olmak üzere geniş bir görev alanına sahip olmasından dolayı üçüncü sırada yer almaktadır.

TBMM Dilekçe Komisyonu'nun ombudsmanlık kurumuna benzer özellikleri vardır. Bunlardan biri, Komisyon tarafından vatandaşların başvurusu üzerine idarenin eylem ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerin yerindelik denetimini de kapsamıdır. Diğer özellik ise Komisyon'un tarafsızlık niteliğine verilen önemdir. Şöyle ki; TBMM İçtüzüğü'nün 23. maddesine göre Dilekçe Komisyonu üyeleri Bakanlar Kurulunda, Meclis Başkanlık Divanında ve diğer Meclis komisyonlarında görev alamamaktadır. TBMM'ye seçimle gelen milletvekillerinden oluşan Dilekçe Komisyonu üyelerinin tarafsızlıklarının sağlanması hususunda tereddüt yaşanacağı gerçektir. Oysa ombudsman tamamen tarafsız ve bağımsız bir kişi olarak göreve gelmektedir.

Dilekçe Komisyonu mevzuat gereği sadece vatandaşların kendisine başvurusu üzerine kamu kurum ve kuruluşu veya kamu görevlisi hakkında inceleme yapmakta iken ombudsman bu denetimini re'sen yapma yetkisine sahiptir. Dilekçe Komisyonu'nun yapılan başvuru üzerine bir konuyu Meclis gündemine taşıyarak yasama organını bu konuda karar almaya yönlendirmesi yaptırım gücünü de arttırmaktadır.

### **3.1.2.3. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu**

1982 Anayasası'nın 'Cumhuriyetin Nitelikleri' başlıklı 2. maddesine göre, *"Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devletidir."* Anayasada da ifadesini bulan insan haklarına ilişkin düzenlemelere 1980 li yılların ikinci yarısından itibaren daha çok önem verilmeye başlanmıştır.

1987 yılında Avrupa Birliği'ne (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na) yapılan tam üyelik başvurusu sonrasında insan hakları ihlalleri ile ilgili Parlamenter düzeyde çalışma yapmak üzere bir komisyon kurulması gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda 18. Yasama döneminde TBMM'de temsil edilen tüm siyasi

partilerin milletvekillerinin imzalarını içeren yasa teklifi Meclis Başkanlığına sunulmuştur. 05.12.1990 tarihinde 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu kabul edilmiştir. Kanun'un amacı, dünyada ve Türkiye'de insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere TBMM' de bir İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun kuruluş, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir.

Kanuna göre, Komisyon'un üye sayısının, Danışma Kurulu'nun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından belirleneceği, siyasi parti grupları ile bağımsızların TBMM' deki sayılarının boş üyelikler hariç üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak Komisyon'da temsil edileceği belirtilmiştir. Komisyon, siyasi parti gruplarının yüzde oranlarına göre, bir başkan, iki başkan vekili, bir sözcü ve bir kâtip seçer. Bu seçim, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanan Komisyon'un toplantıya katılanlarının salt çoğunluğunun gizli oyuyla yapılır.

3686 sayılı Kanun' a göre, Komisyon'un görev alanı, 'T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarını' kapsamaktadır.

Kanun'un 4. maddesine göre İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun görevleri şunlardır;

1. Uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek,
2. Türkiye'nin insan hakları alanında taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla T.C. Anayasası ve diğer ilgili mevzuat ve uygulamalar arasında uyum sağlamak amacıyla yapılması gereken değişiklikleri tespit etmek ve bu amaçla yasal düzenlemeler önermek,



3. TBMM komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek,
4. Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek,
5. İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek,
6. Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak,
7. Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamaktır.

Komisyon, görevleri ile ilgili olarak, bakanlıklarla genel ve katma bütçeli idarelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir.

Ayrıca, Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir ve Ankara dışında da çalışabilir. Her iki yetki de Komisyona, insan hakkı ihlali iddiaları hakkında yerinde inceleme yapma yetkisi vermektedir. Komisyon, çalışmalarıyla ilgili olarak gerekli gördüğünde uzman kişilerin görüşlerine başvurabilmektedir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun kendiliğinden hareket etme yetkisi vardır. Komisyon'un inceleme yapması için başvuru yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. Komisyon başvurular üzerine ya da kendiliğinden suç unsuruna rastlarsa Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunabilmektedir.

Komisyon, alt komisyonları vasıtasıyla hazırlanan raporları karara bağlayarak TBMM Başkanlığı'na sunmakta, bu raporlar Danışma Kurulu'nun görüş ve önerisi

ile Genel Kurul gündemine alınabilmekte ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilebilmektedir. Kanuna göre, Komisyon raporları Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara TBMM Başkanlığı aracılığıyla gönderilmektedir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanıp, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alabilmektedir. Karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamamaktadır (www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/kanun.htm).

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na 01.10.2013 – 16.09.2013 tarihleri arasında (24. Dönem 3. Yasama Yılı) yapılan başvurulara konu itibariyle bakacak olursak, denetim mekanizması olarak önemli bir işleve sahip olduğunu görebiliriz:

**Tablo 3.2.: TBMM İnsan Hakları Komisyonu'na Meclis'in 24. Dönem 3. Yasama Yılı Başvuruları**

<b>BAŞVURU KONULARI</b>	<b>Sayı</b>	<b>Oran (%)</b>
Cezaevlerine İlişkin Sorunlar	1.127	46
Yargıya İlişkin Sorunlar	456	18
Askerlikle İlgili Sorunlar	93	4
Yardım (iş, maddi yardım vb.) Talebi	59	2,4
Memur Sorunları	56	2
İşçi Sorunları	49	2
Gayrimenkul Sorunları	40	2
Engellilerin Sorunları	33	1,3
Kolluğun Uygulamalarından Şikâyet	27	1
Terör Kaynaklı Sorunlar	18	1
Yabancıların Sorunları	13	0,5
Üniversitelerle İlgili Sorunlar	11	0,4
Yurtdışında Yaşayan Türklerin Sorunları	10	0,4
Yabancı Ülkelerle İlgili Sorunlar	3	0,1
İşleme Alınmayan Başvurular	45	2
Çeşitli Sorunlar	436	16,9
<b>TOPLAM</b>	<b>2.476</b>	<b>100</b>

(Kaynak: [http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24\\_donem\\_3\\_yasama\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_donem_3_yasama_yili_faaliyet_raporu.pdf))

İnsan haklarının korunması ve buna ilişkin başvuruları kabul etmek amacıyla kurulmuş olan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, “insan haklarının ihlale uğradığına yönelik iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hallerde re’sen harekete geçerek ilgili mercilere bildirmek” ve “her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçinde ve dışında insan haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak” görevleri nedeniyle kamu yönetiminin denetlenmesi bakımından ombudsmanlık kurumuna benzer özellikler taşımaktadır.

Ancak, Komisyon’un TBMM’deki milletvekillerinin partilere göre dağılımına göre belirlendiği ve Dilekçe Komisyonu’nda da belirttiğimiz üzere milletvekillerinin siyasi kimlikleri de düşünüldüğünde, kamu yönetiminin denetlenmesinde tarafsızlığın tam olarak sağlanacağını söylemek zordur. Parlamento içinden seçilen Komisyon üyelerinin, parlamento dışından bağımsız olarak seçilen ombudsmanın taşıdığı özerklik vasfına sahip olması mümkün görünmemektedir.

#### **3.1.2.4. Tüketici Hakem Heyeti**

Kamu yönetiminin denetlenmesi ile ilgili bir diğer kuruluş Tüketici Hakem Heyetidir. Tüketici Hakem Heyeti’nin dayanağı olan 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun 28.11.2013 tarihli ve 28835 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı; kamu yararına uygun olarak tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını koruyucu, zararlarını tazmin edici, çevresel tehlikelerden korunmasını sağlayıcı, tüketiciyi aydınlatıcı ve bilinçlendirici önlemleri almak, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini özendirme ve bu konulardaki politikaların oluşturulmasında gönüllü örgütlenmeleri teşvik etmeye ilişkin hususları düzenlemektir.

Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’un 66-78. maddelerinde düzenlenen Tüketici Hakem Heyetleri Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından tüketici işlemleri ile tüketiciye yönelik uygulamalardan doğabilecek uyuşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla il merkezlerinde ve şartları belirlenmiş ilçe merkezlerinde oluşturulur. Heyetin başkanlığı illerde ticaret il müdürü, ilçelerde ise kaymakam veya bunların görevlendireceği bir memur tarafından yürütülmektedir.

Tüketici hakem heyeti;

**a.** Belediye başkanının konunun uzmanı belediye personeli arasından görevlendireceği bir üye,

**b.** Baronun, mensupları arasından görevlendireceği bir üye,

**c.** Satıcının tacir olduğu uyuşmazlıklarda ticaret ve sanayi odasının ya da bunların ayrı ayrı örgütlendiği yerlerde ticaret odasının; satıcının esnaf ve sanatkâr olduğu uyuşmazlıklarda, illerde esnaf ve sanatkârlar odaları birliğinin, ilçelerde ise en fazla üyeye sahip esnaf ve sanatkârlar odasının görevlendireceği bir üye,

**d.** Tüketici örgütlerinin kendi aralarından seçecekleri bir üye olmak üzere başkan dâhil beş üyeden oluşur.

Tüketici hakem heyetinin oluşumunun sağlanamadığı yerlerde noksan üyelikler, üyelik niteliklerine sahip devlet memurları arasından illerde ticaret il müdürü, ilçelerde ise kaymakam tarafından tamamlanır.

Kanuna göre, menfaatleri zarara uğrayan vatandaşlar bu zararın telafi edilmesi için, yazılı olarak, elektronik imza veya mobil imza ile değeri iki bin Türk Lirasının altında bulunan uyuşmazlıklarda ilçe tüketici hakem heyetlerine, üç bin Türk Lirasının altında bulunan uyuşmazlıklarda il tüketici hakem heyetlerine başvurur. Büyükşehir statüsünde bulunan illerde ise iki bin Türk Lirası ile üç bin Türk Lirası arasındaki uyuşmazlıklarda il tüketici hakem heyetlerine başvuru zorunludur. Bu değerlerin üzerindeki uyuşmazlıklar için tüketici hakem heyetlerine başvuru yapılamaz.

Tüketici hakem heyetleri kendilerine yapılan başvuruları gereğini yapmak üzere kabul etmek zorundadır. Başvurular, tüketicinin yerleşim yerinin bulunduğu veya tüketici işleminin yapıldığı yerdeki tüketici hakem heyetine yapılabilir. Tüketici hakem heyetinin bulunmadığı yerlerde ise başvuruların nerelere yapılacağı ve bu başvuruların hangi tüketici hakem heyetine karara bağlanacağı yönetmelikle belirlenir. Tüketici hakem heyetine başvuruda bulunmuş olma, tüketicilerin ilgili

mevzuatına göre alternatif uyuşmazlık çözüm mercilerine başvurmasına engel değildir.

27.11.2014 tarihli ve 29188 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Tüketici Hakem Heyetleri Yönetmeliği’ne göre, tüketici hakem heyetleri uyuşmazlık konusuna ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi taraflardan, ilgili kurum veya kuruluşlardan isteyebilir ve gerekli incelemeyi yapar. İstenen bilgi ve belgelerin sunulması için tebliğ tarihinden itibaren en fazla otuz gün süre verilir. Tüketici hakem heyeti incelemeyi, hazırlanan rapor ve ilgili belgelerin yer aldığı dosya üzerinden yapar. Gerekli görmesi halinde tüketici hakem heyeti ayrıca tarafları ve bilirkişiyi dinler. Tüketici hakem heyetine yapılan başvurular, başvuru tarih ve sırasına göre en geç altı ay içinde görüşülür ve karara bağlanır. Tüketici hakem heyetinin verdiği kararların şikâyete konu taraflar üzerinde bağlayıcılığı vardır.

Taraflar, tüketici hakem heyetinin kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde tüketici hakem heyetinin bulunduğu yerdeki tüketici mahkemesine itiraz edebilir. İtiraz, tüketici hakem heyeti kararının icrasını durdurmaz. Ancak talep edilmesi şartıyla hâkim, tüketici hakem heyeti kararının icrasını tedbir yoluyla durdurabilir. Tüketici hakem heyeti kararlarına karşı yapılan itiraz üzerine tüketici mahkemesinin vereceği karar kesindir.

İlçe tüketici hakem heyetleri, üçer aylık dönemler halinde başvuru ve kararlara ilişkin istatistiki bilgileri dönemin bitiminden itibaren on gün içinde ticaret il müdürlüklerine gönderir. İl müdürlükleri, ilçelerden gelen istatistiki bilgileri, il tüketici hakem heyetinin istatistiki bilgileri ile birlikte on gün içinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğüne bildirir.

Tüketici Hakem Heyetlerinin aldığı kararların bağlayıcılığı, kurum ve kuruluşlardan incelemesine esas bilgi ve belgeleri isteyebilmesi ve kararlarını istatistiki olarak bir üst birime raporla bildirmesi yönlerinden kamu yönetiminin denetlenmesi kapsamında ombudsmanlık kurumuna benzetmek mümkündür. Vatandaşların tüketici hakem heyetine kolay ve maliyetsiz bir şekilde başvurabilmesi

bir diğerk benzer özelliştir. Ancak, tüketici hakem heyetlerinin oluşumuna baktığımızda başkan dâhil üyelerinin idarenin kendi organları arasından belirlenmesi hususu ombudsmanlık kurumundan ayıran yönüdür.

### **3.1.2.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu**

Etik kavramı iyi-kötü, doğru-yanlış ile ilgili değerler, ilkeler ve kurallar anlamında kullanılmaktadır. Etik, hukuk kavramıyla bir arada kullanılmakta ise de, hukuk kavramı kurallar çerçevesinde ne yapılabileceğini ifade ederken, etik kavramı ise ne yapılması gerektiğini belirtir. Hukukun amacı adaleti sağlamaktır, etik iyiye ve doğruya ulaşmayı amaçlar.

Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, çıkar çatışmasından kaçınma, kamu yararını gözetme gibi birtakım ahlaki ilke ve değerler bütünüdür.

Etik anlayışını kamu yönetiminde yerleştirmek üzere 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun 25.05.2004 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir (<http://www.etik.gov.tr/>).

Kanun'un kapsamı, genel bütçeye dâhil idareler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dâhil tüm personeldir. Ancak, Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır.

Doğrudan Başbakanlığa bağlı olarak görev yapan Kamu Görevlileri Etik Kurulu şu şekilde teşekkül eder:

- a. Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye,
- b. İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye,
- c. Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- d. Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- e. Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye,
- f. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye.

Kurul üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından, biri Başkan olmak üzere seçilerek atanır. Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilir. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'a göre, kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı

uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir.

Kurulun görevleri şunlardır;

- a.** Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek,
- b.** Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek,
- c.** Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak.

Kurul, etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteyebilir. Kurul inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul, yapacağı inceleme ve araştırmayı, en geç üç ay içinde sonuçlandırır. Ayrıca kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda faaliyet, inceleme ve araştırma yapabilir.

Kurum ve kuruluşlarda etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur. Etik komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir.

Kurula yapılacak başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler



tarafından yapılabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz ve yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz.

Kanunun uygulamasını düzenlemek üzere 13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazete yayınlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güven esaslarına uymakla yükümlü oldukları hususu düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin, halka hizmet bilinci, dürüstlük, tarafsızlık, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, bilgi verme, saydamlık, katılımcılık gibi ilkelere uymaları gereği benimsenmiştir. Yönetmeliğe göre her kamu görevlisi göreve başladıktan sonra bir ay içinde, 'Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi' (EK:1) ni imzalamakla yükümlüdür.

Kurula gerçek kişiler tarafından yazılı dilekçe, elektronik posta veya sözlü olarak başvuru yapılabilir. Başvuru alındıktan sonra, en kısa zamanda Kurul Başkanı veya görevlendireceği üye tarafından bir raportöre verilir. Raportör başvuruyu görev, konu ve kabul edilebilirlik yönlerinden inceleyerek bir ön rapor hazırlayıp Kurul Başkanına sunar. Rapor, Kurul Başkanı veya ilgili üye tarafından, gerekirse ilgili yerlerden gerekli ek bilgi ve belgeler de istenip eklenerek görüşülmek üzere Kurul gündemine alınır. Başvurunun kabul edilebilir bulunması durumunda, şikâyet edilen kamu görevlisinin savunması alınır. Savunma süresi, istem yazısının kendisine bildirildiği tarihi izleyen günden itibaren 10 gündür. Sürenin son gününün resmi tatil gününe rastlaması durumunda, tatili izleyen çalışma günü sürenin son günü olarak kabul edilir.

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeye toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Kurulun sekreteryaya

hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

Kendisinden bilgi istenen resmi ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde Kurula vermekle yükümlüdürler. Kurul incelemesini en geç üç aylık süre içinde bitirerek üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verir. Kurul kararları ilgililere duyurulur. Kurul başvuru üzerine inceleme yaptığı gibi, bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığını çeşitli yollarla öğrenmesi halinde de re'sen inceleme yetkisini kullanabilir.

Kurulun inceleme sonunda aldığı karar Kurul Başkanı ve üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşir. Kesinleşen karar Başbakanlık Makamına sunulur. Kararlara karşı idari yargı yolu açıktır.2014 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yapılan başvurular konularına göre aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir:

**Tablo 3.3.: Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na 2014 Yılında Yapılan Başvurular**

KONU	Başvuru Sayısı
Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları*	7
Yolsuzluk / Usulsüzlük İddiaları	23
Çıkar Çatışması İddiaları	28
Psikolojik Yıldırma (Mobbing) İddiaları	25
Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlama Amacıyla Kullanıldığı İddiaları	27
Bilgi Edinme Hakkının İhlaline Yönelik İddialar	11
Kayırmacılık / Ayrımcılık İddiaları	87
Kamu Malları ve Kaynaklarının Hizmet Gereklere Dışında Kullanıldığı İddiaları	4
Diğer İddialar	6
<b>TOPLAM</b>	<b>218</b>

\*Genel Etik Davranış İlkeleri; Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelikte geçen kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili

makamlara bildirim, bağlayıcı açıklama ve gerçek dışı beyan ile yöneticilerin hesap verme sorumluluğu maddelerindeki ilkeleri ifade etmektedir.

(Kaynak: <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>)

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na yapılan başvuruların önemli bir kısmını kayırmacılık ve ayrımcılık iddiaları oluşturmaktadır. İkinci sırayı çıkar çatışmasına ilişkin iddiaların alması kamu yönetiminde adam kayırmaya karşı ve liyakat konularında hassasiyet olduğunu göstermektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile ombudsmanlık kurumu arasında, başvuru ile veya re'sen harekete geçme, kararlarının icrai nitelikte olmaması, araştırma ve inceleme sonuçlarını rapor halinde yayınlama ve kamuoyuna duyurma, ele aldığı konuları inceleme, araştırma, ilgili kurum ve kişilerden her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilme yönlerinden benzerlikler bulunmaktadır. Ancak Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlık bünyesinde görev yapan bir kurumdur ve üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atandığı için tarafsız ve bağımsız hareket edebilme bakımından ombudsmanlık kurumundan ayrılmaktadır. Ayrıca Kurul, sadece genel müdür ve üstü konumdaki kişilerle ilgili şikâyetlerle ilgilenmekte ve diğer görevliler Kurul denetiminin kapsamı dışında kalmaktadır (Pınar, 2014: 110).

### **3.1.2.6. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu**

Bilgi edinme hakkı, idarenin tek taraflı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgililerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesi ve idarenin elinde bulunan bilgi ve belgelere bireylerin hiçbir bir kısıtlama olmaksızın ulaşabilmesi olarak tanımlanabilir (Kaya, 2005: 41).

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Avrupa Birliği mevzuatı ile uyum süreci içerisinde TBMM tarafından 09.10.2003 tarihinde kabul edilerek 24.10.2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik 27.04.2004 tarihli ve 25445 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca bilgi edinme hakkının kullanılması ile ilgili olarak 24.01.2004 tarihinde 2004/12 sayılı

Başbakanlık Genelgesi yayınlanmış ve Kanun'un uygulanması konusunda kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gereken hususlar belirtilmiştir.

Kanun'un amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir (<http://www.bedk.gov.tr/Mevzuat.aspx>).

Kanun'un kapsamı, Yönetmeliğin 2. maddesinde düzenlenmiştir:

- Merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ve bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kurum ve kuruluşları,
- Köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları (Belediyeler ve bunların kurduğu şirketler gibi),
- Sosyal güvenlik kurumu,
- Üniversiteler,
- Kamu iktisadi teşebbüsleri,
- Döner sermayeli kuruluşlar,
- İMKB ve T.C. Merkez Bankası dâhil; kamu tüzel kişiliğini haiz kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan tüm kamu kurum ve kuruluşları.

Bu madde ile vatandaşların idarenin eylem ve işlemleri hakkında bilgi ve belge isteyebilecekleri kurumlar sayılmıştır.

Kanun'un 4. maddesine göre; herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi, kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.

Bilgi edinme başvurusu, başvuru kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalıdır. Başvurular, kamu kurumlarına dilekçe, e-posta, faks yoluyla veya Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) vasıtasıyla yapılabilir. Merkezi idarenin taşra teşkilatında bulunan bilgi veya belgelere ilişkin başvurular, valilik veya kaymakamlığa bağlı

olarak faaliyette bulunan bilgi edinme yetkililerine veya taşra teşkilatında bulunan ilgili birimlere yapılır.

Başvuru dilekçeleri veya formları, kurum ve kuruluşların bilgi edinme birimleri tarafından kabul edildikten sonra, kurum ve kuruluşların bilgi edinme birimleri dışındaki herhangi bir birimine ulaşan başvuru dilekçeleri veya formlar, işleme konulmadan derhal bilgi edinme birimlerine gönderilir. Kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi on beş iş günü içinde sağlarlar. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluş görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir.

Kurum ve kuruluşlar, erişimine olanak sağladıkları bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden, bilgi veya belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, kopyalama, postalama ve diğer maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanununda ve ilgili Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde erişilen bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılamaz, kullanılamaz, erişimi sağlayan kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın yayınlanamaz.

Kanun'un 29. maddesine göre, bilgi edinme hakkının kullanımı kapsamındaki başvurulara ilişkin uygulamalar, kurum ve kuruluş yöneticilerince mevzuat dâhilinde denetlenir. Kanunun ve Yönetmeliğin uygulanmasında ihmali, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tabi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezaları uygulanır.

Kurum ve kuruluşlar, bir önceki yıla ait olmak üzere;

- a. Kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını,

- b. Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
- c. Reddedilen başvuru sayısı ve bunların dağılımını gösterir istatistik bilgileri,
- d. Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
- e. Başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını,

gösterir bir rapor hazırlayarak, bu raporları her yıl Şubat ayının sonuna kadar Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna gönderirler. Bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşları raporlarını bağlı, ilgili ya da ilişkili oldukları bakanlık vasıtasıyla iletirler. Kurul, hazırlayacağı genel raporu, söz konusu kurum ve kuruluşların raporları ile birlikte her yıl Nisan ayının sonuna kadar TBMM'ne gönderir. Bu raporlar takip eden iki ay içinde TBMM Başkanlığınca kamuoyuna açıklanır.

*Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu*, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanununda belirtilen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere oluşturulmuştur.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Bakanlar Kurulu Kararı ile atanan 9 üyeden oluşur. Bu üyeler; birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanının önerisi üzerine bu Bakanlıkta idarî görevlerde çalışan hâkimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek üyelerdir. Kurul Başkanı, kurul üyelerince kendi aralarından seçilir.

Kurul, ayda en az bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman Başkanın çağrısı üzerine toplanmaktadır. Kurul üyelerinin görev süreleri 4 yıldır. Görev süresi

dolmadan görevinden ayrılan üyenin yerine aynı usule göre seçilen üye, yerine seçildiği üyenin görev süresini tamamlar. Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilir.

Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna itiraz edebilir. İtiraz yazılı olarak yapılır. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir.

4982 sayılı Kanunda belirtilen süreler içinde, kurum ve kuruluşlar tarafından başvuru sahibine olumlu veya olumsuz herhangi bir cevap verilmemesi halinde başvuru, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10 uncu maddesi uyarınca altmış günün geçmesiyle reddedilmiş sayılır. Bu durumda başvurusu reddedilmiş sayılan başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce dava açma süresinin başladığı tarihten itibaren on beş gün içinde Kurula yazılı olarak itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Kurula itiraz, başvuru sahibinin idari yargıya başvurma süresini durdurur.

Başvuru sahiplerinin Kurula itirazı üzerine, Kurul başvurunun yapıldığı kurum veya kuruluştan her türlü bilgi veya belgeyi isteyebilir. Kurum ve kuruluşlar, Kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi on beş iş günü içinde vermekle yükümlüdür. İtiraz üzerine Kurul ayrıca, başvuru sahibi ile kurum veya kuruluşların, itiraz konusuyla ilgili yazılı veya şifahi görüşlerine başvurabilir, konuyla ilgili uzmanların görüşünü alabilir ve gerekli gördüğü diğer incelemelerde bulunabilir.

Bunun yanı sıra Kurul, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilir; ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılara katılmaya davet edebilir.

Başvuru sahibi tarafından Kurula sunulan itiraz dilekçesi, Kurul Başkanı tarafından görevlendirilecek raportör tarafından incelenir. Zorunluluk halinde aynı iş birden fazla raportöre verilebilir. Bu durumda, hazırlanan raporlar, ilgili raportörler

tarafından birlikte imzalanır. Raportör, itiraz dilekçesinin kendisine verildiği tarihten itibaren beş iş günü içinde, usul ve esas yönünden bir rapor hazırlayarak Kurul Başkanına sunar. Rapor, Başkan tarafından incelemeye yönelik olarak tespit edilen eksiklikler raportör tarafından tamamlanır. Gündem ve tamamlanan raporlar toplantı gününden önce bütün Kurul üyelerine dağıtılır. Rapor, toplantıda, raportör tarafından Kurula sunulur. İtiraz, dilekçenin Kurul kayıtlarına girdiği tarihten itibaren otuz iş günü içinde sonuçlandırılır.

İtirazdan veya itiraz sonuçlanmadan önce yargı yoluna başvurulduğunun tespiti halinde itiraz başvurusu işlemde kaldırılır ve durum itiraz edene bildirilir. Aynı kişi tarafından, aynı maddi ve hukukî sebebe dayanılarak yapılan ikinci itiraz, incelenmeksizin reddedilir.

Kurul tarafından yapılan inceleme sonucunda bir eksiklik bulunmazsa, itirazın esastan incelenmesine geçilir. Kurul, bir veya birkaç üye görevlendirerek gerekli gördüğü incelemeleri yaptırabilir; belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilir, ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılarına katılmaya davet edebilir. Bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların temsilcileri, belirtilen yer, tarih ve saatte hazır bulunmak zorundadırlar. Kurum ve kuruluşlar, Kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi gizli dahi olsa on beş iş günü içinde vermekle yükümlüdürler.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 14. maddesi ile oluşturulan ve Başbakanlığa bağlı olarak çalışan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kamu yönetiminin denetlenmesi yönünden, kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge talebinde bulunan vatandaşların başvurabileceği üst merci olması, kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge isteyebilmesi, bu bilgi ve belgeler ışığında inceleme yaparak karar verebilmesi nedeniyle bir üst denetim mekanizması ve ombudsmanlık kurumuna benzetilebilir. Ancak, kararlarının bilgi edinme kapsamında değerlendirilmesi ve icrai nitelikte karar almaması nedeniyle idare üzerinde bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından üst düzey



kamu görevlileri arasından seçilmesi de Kurul'un kamu yönetimini denetlemede siyasi iradeden tamamıyla bağımsız olarak çalışmasına engel teşkil edebilecektir.

### **3.1.2.7. Ekonomik ve Sosyal Konsey**

1995 yılında Başbakanlık Genelgesiyle oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konseyin yasal bir çerçeveye kavuşturulması 11 Nisan 2001 tarih ve 4641 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun ile gerçekleştirilmiştir. 12.09.2010 tarihli Anayasa değişikliği ile Ekonomik ve Sosyal Konsey 1982 Anayasası'nın 166. maddesinde düzenlenmiştir.

4641 sayılı Kanunun amacı, ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak, istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey'in kuruluşunu, çalışma esas ve yöntemlerini düzenlemektir.

Kanuna göre, Ekonomik ve Sosyal Konsey; Başbakanın başkanlığında, Başbakan yardımcıları, Devlet Planlama Teşkilâtından sorumlu Devlet Bakanı, Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı, Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan sorumlu Devlet Bakanı, Devlet Personel Başkanlığı'ndan sorumlu Devlet Bakanı, Maliye Bakanı, Tarım ve Köyüşleri Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarı, Gümrük Müsteşarı, Devlet Personel Başkanı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonunu temsil eden üçer temsilciden ve Başbakan tarafından belirlenecek diğer Hükümet temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları temsilcileri ile kamu görevlilerinden oluşur. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Başbakan dışındaki 39 üyesinin yüzde 62'si kamu dışı kesime mensuptur.

Konsey'in görev ve yetkileri şunlardır:

**a.** Toplumdaki ekonomik ve sosyal birimlerin, Hükümetin ekonomik ve sosyal politikalarının oluşturulmasına katılımlarını sağlamak, Hükümet ile toplumsal kesimler arasında ve toplumsal kesimlerin kendi aralarındaki uzlaşma ve işbirliğini güçlendirecek çalışmalar yapmak,

**b.** Oluşturduğu görüş, öneri ve raporları Hükümete, TBMM'ne, Cumhurbaşkanına ve kamuoyuna sunmak, görüş bildirilirken uzlaşılan ve uzlaşılamayan hususları ayrı ayrı belirtmek,

**c.** Sürekli ve geçici nitelikte çalışma kurulları kurmak ve üyelerini belirlemek, bu kurulların raporlarını görüşmek,

**ç.** Türkiye-Avrupa Birliği Karma İstişari Komitesi üyelerini Avrupa Birliği Ekonomik ve Sosyal Komitesinin yapısı ve özelliklerini dikkate alarak belirlemek ve Komitenin çalışmalarını izlemek,

**d.** Amaçları doğrultusunda ulusal ve uluslararası düzeyde seminer ve toplantılar düzenlemek, uygun görülecek toplantılara temsilci göndermek,

**e.** Ekonomik ve sosyal konularda yayınlar ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak.

Ayrıca, Konsey, Hükümetin istemi üzerine, ekonomik ve sosyal nitelikli her türlü konuda, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen kanun tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması sırasında görüş bildirebilir.

4641 sayılı Kanun'un uygulamasını düzenlemek üzere 08.08.2001 tarihli ve 24487 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Ekonomik ve Sosyal Konseyin Teşekkülü İle Çalışma Usulleri Hakkında Yönetmelik'te Konsey'in görev ve yetki alanına giren konularda araştırma ve inceleme yapmak, görüş bildirmek ve raporlar hazırlamak üzere oluşturulan Çalışma Kurulları aşağıdaki şekildedir:

- a. Çalışma Hayatı Kurulu,
- b. Makroekonomik Politikalar Kurulu,
- c. Avrupa Birliği ve Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu,
- d. Tarım, Orman ve Köyişleri Kurulu,
- e. Sanayi, Teknoloji ve Verimlilik Kurulu,
- f. Enerji Kurulu,
- g. Ticaret Kurulu,
- h. Esnaf ve Sanatkarlar ve KOBİ'ler Kurulu,
- i. Tüketici Kurulu,
- j. Çevre Kurulu,
- k. Bölgesel Gelişme Kurulu,
- l. İnsan Kaynakları Kurulu,
- m. Bilgi Toplumuna Geçiş Kurulu.

Konsey gerekli görürse yeni çalışma kurulları oluşturabileceği gibi, kurulmuş olanlarını da değiştirebilir veya kaldırabilir.

Konsey Başkanı, Başbakan'dır. Başbakanın toplantılara katılmaması halinde görevlendireceği Başbakan Yardımcısı toplantılara başkanlık eder. Konsey, üç ayda bir Başkanın daveti ile olağan olarak toplanır. Ayrıca, Başkanın daveti veya Başbakanca belirlenecek olanlar dışında kalan temsilcilerin üçte birinin yazılı istemleri üzerine olağanüstü toplanabilir. Konsey toplantıları Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısı tarafından yönetilir.

Çalışma Kurulları, Başkanlık Divanı tarafından Konsey üyeleri veya ismen gösterecekleri temsilcileri arasından belirlenen, Kurul Başkanı dâhil, en az 5 en çok 7 üyeden oluşur. Çalışma Kurulu üyelerinden en az bir tanesi Kalkınma Bakanlığı mensupları arasından belirlenir. Kurul Üyeleri, yerlerine yenisi belirleninceye kadar

görev yaparlar. Çalışma Kurulu, kendi üyeleri arasından bir başkan ve bir de raportör seçer.

Çalışma Kurulları kendi görev alanıyla ilgili konulardaki araştırma ve incelemelerini Konseye rapor halinde sunar. Çalışma Kurulları ihtiyaç duyulan konularda çalışmalar yapmak üzere geçici nitelikli Çalışma Grupları oluşturabilir. Çalışma Kurulları en az ayda bir kez toplanır. Kurul çalışmaları sırasında üzerinde görüş birliği sağlanamayan hususlar ortaya çıkması halinde, farklı görüşlere sonuç raporunda yer verilebilir.

Çalışma Grubu üyeleri esas olarak Konsey üyesi kamu ve sivil toplum kuruluşları mensupları arasından Çalışma Kurullarınca belirlenir. Ancak, Çalışma Kurulları gerekli gördükleri durumlarda Çalışma Gruplarına Konsey dışından konusunda uzman kişilerin ya da kuruluşların temsilcilerinin de katılmasına karar verebilir. Çalışma Kurulu tarafından görevlendirilen Çalışma Grupları görüşlerini Ara Rapor haline getirerek Çalışma Kurulu toplantısında görüşülmek üzere Kurula sunar. Çalışma Grupları, yaptıkları çalışmayı, görevlendirme süresi sonunda Ara Rapor ile ilgili olarak Çalışma Kurulunca yapılan değerlendirmeleri de dikkate alarak, Sonuç Raporu şeklinde ilgili Çalışma Kuruluna sunar.

Çalışma Kurulları ile Çalışma Grupları, çalışmalarına ve toplantılarına, bilgi ve veri sağlamak ve görüş oluşturulmasına katkıda bulunmak amacıyla, Başbakanlık, ilgili Bakanlık veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerini davet edebilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, toplantılara katılmak ve devlet sırrı dışındaki tüm bilgi ve verileri sağlamakla yükümlüdür.

Çalışma Kurulları ve Çalışma Grupları, gündem ile ilgili konularda meslek örgütlerini, diğer sivil toplum kuruluşlarını ve konuyla ilgili uzmanları toplantılarına çağırabilir. Ayrıca, çalışma alanıyla ilgili olarak özel sektördeki gerçek ve tüzel kişilerin görüş ve bilgisine başvurabilir (<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EskYonetmelik>).

1995 yılında çıkarılan Başbakanlık Genelgesi ile oluşturulan ve daha sonra Kanun ve Anayasa ile düzenlenen Ekonomik ve Sosyal Konsey'in bazı yıllara ait toplantı gündemleri tablodaki gibidir:

**Tablo 3.4.: Ekonomik ve Sosyal Konsey Toplantı Gündemleri**

TARİH	GÜNDEM
11.10.1995	Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler
25.03.1997	Türkiye'nin Ekonomik Durumu ve Öncelikleri
25.08.1997	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Makroekonomik Durum</li> <li>2. Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının Sorunları ve Çözüm Önerileri</li> <li>3. Eşel-Mobil Sistemi Uygulaması</li> <li>4. Mevsimlik ve Geçici İşçi İstihdamı</li> <li>5. Ekonomik ve Sosyal Konseyin Çalışma Usul ve Esasları İç Genelgesinin Hazırlanması</li> </ol>
13.10.1997	Ekonomik İstikrar Programı ve 1998 Mali Yılı Bütçesi
01.12.1997	Vergi Reformu
16.06.1998	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enflasyonla Mücadele Programı ve Gerçekleşmeler</li> <li>2. Kayıtdışı Ekonomi ve Kayıtdışı Ekonomiyi Kontrol Altına Almak İçin Yapılan Düzenlemeler</li> </ol>
08.02.1999	1998 Yılı Ekonomik Gelişmeleri, Küresel Krizin Üretim ve İstihdam Üzerindeki Etkileri, Olumsuz Etkilenişe Karşı Alınacak Önlemler
01.07.1999	Sosyal Güvenlik Reformu
27.06.2000	Makroekonomik Program (2000-2002) ve Beş Aylık Uygulama Sonuçları
25.12.2002	Ekonomik ve Sosyal Politikalar ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Kurumlaştırılması
16.04.2003	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konsey Çalışmalarının Etkinliğinin Artırılması</li> <li>2. Yatırım Ortamının İyileşmesine Yönelik Çalışmaların Değerlendirilmesi</li> <li>3. İşsizliğin Önlenmesi ve İstihdamın Artırılması</li> </ol>
25.03.2005	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Yeniden Yapılandırılması</li> <li>2. AB ile Müzakere Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Oynayacağı Rol Konusunda Sosyal Tarafların Görüşlerinin Alınması</li> </ol>
26.07.2008	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat İlleri Ekonomik ve Sosyal Konsey Toplantısı

(Kaynak: [http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/Faaliyetler\(eks\).aspx](http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/Faaliyetler(eks).aspx))

Tabloda görüldüğü üzere, Ekonomik ve Sosyal Konsey, toplumun çeşitli kesimlerinin bir araya gelerek yapılan çalışmaların değerlendirildiği ve bu sayede

kamu yönetimine katılımın sağlandığı bir kuruldur. Kamu yönetiminin daha etkin ve hesap verebilir çalışmasını sağlamak amacıyla, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde çalışan Ekonomik ve Sosyal Konsey, hükümete tavsiye ve önerilerde bulunma, toplumsal kesimler ile hükümet arasında uzlaştırıcı bir rol oynaması nedeniyle ombudsmanlık kurumuna benzetilebilir. Ancak, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Başkanı Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısı olacağından bağımsız bir denetimden söz etmek zordur. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in üyeleri, kamu kurum ve kuruluşları ile işçi ve işveren sendikalarından seçilmekte iken, ombudsman tamamen bağımsız olarak yasama organı tarafından seçilmektedir.

Ayrıca, Ekonomik ve Sosyal Konsey'in ekonomik ve sosyal nitelikteki yasa tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık program hakkında görüş belirtmek için hükümetin bu yönde bir talebinin olması gerekmektedir. Oysa kamu denetçisi, hiçbir kişi ve kurumdan emir almaksızın, ilgi alanına giren bir konu hakkında toplumun yararına olacak görüşlerini açıklar ve medya vasıtasıyla da bu görüşlerini geniş halk kitlelerine duyurabilir.

### **3.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu Süreci**

Bu bölümde Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu oluşturulmasına ilişkin yasal ve hukuki süreç anlatılacaktır. Bu kapsamda, KAYA Genel Raporu, TÜSİAD'ın çalışmaları, kalkınma planları, Bayburt Valiliği'nin çalışması, Avrupa Birliği Düzenli İlerleme Raporları, anayasa değişikliği önerileri üzerinde durulacak, Anayasa Mahkemesi tarafından önce yürütmenin durdurulması kararı verilen sonra da iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu incelenecektir.

#### **3.2.1. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na Kadar Yapılan Çalışmalar**

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili bilinen ilk akademik incelemeyi Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ yapmıştır. ALTUĞ'dan sonra bu konuda Arif T. PAYASLIOĞLU, Tahsin Bekir BALTA, Cemal MIHÇIOĞLU, Muammer OYTAN, Nuri TORTOP, Süleyman ARSLAN, Ömer BAYLAN, Tufan

ERHÜRMAN ve Zekeriya TEMİZEL gibi birçok araştırmacı, yayınladıkları kitap ve makaleleriyle kurumun özelliklerini ve Türkiye açısından gerekliliğini ortaya koymaya çalışmışlardır.

28.09.2006 tarihinde TBMM’de kabul edilerek Cumhurbaşkanlığı’na onaya gönderilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na kadar yapılan Anayasa Değişiklik Önerileri, Hükümet tasarıları, kalkınma planları, Avrupa Birliği (AB) Düzenli İlerleme Raporları Kanun’un çıkarılmasına katkıda bulunan önemli çalışmalardır.

### **3.2.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisi**

Türkiye’de ombudsmanın oluşturulmasına yönelik ilk somut öneri, 1978’ de Prof. Dr. Cem EROĞUL tarafından, taşıyabileceği sakıncaları da işaret edilerek “Cumhurbaşkanlığına Bağlı Türk Ombudsman Modeli” şeklinde ortaya konulmuştur. Bu teklif 1982 Anayasası’nın hazırlanması aşamasında benimsenmiş, ancak Anayasa Komisyonu’na reddedilmiştir (Eroğul, 1978: 56).

Daha sonra ise, Ankara Üniversitesi SBF ve Hukuk Fakültesi öğretim üyelerince 1982 Anayasası’nın çalışma sürecinde hazırlanmış olan Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde Kamu Denetçiliği ile ilgili düzenlemeler yer almıştır. Önerinin 114. maddesi ile vatandaşların hak arama hürriyetiyle ilgili bir takım temel esaslar ve bu hakkın kullanımında yardımcı olması için Kamu Denetçileri Kurulu kurulması hususu düzenlenmiştir.

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nin 114/a maddesinde *bütün idari işlemlerde gerekçe gösterilmesi ve bu işlemlere karşı başvuru yollarının belirtilmesi zorunluluğu, yasa ile aksi öngörülmemişse yönetimin elindeki bilgi ve belgelerin halka açık olduğu, hak arama özgürlüğünü sınırlayacak nitelikte gizlilik konulamayacağı* hususlarının hüküm altına alınması teklif edilmiştir.

114/b’de ise Kamu Denetçileri Kurulu’nun oluşumu düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı’nın; TBMM, Danıştay, Sayıştay, HSYK ile Türkiye Barolar

Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini 5 yıllık bir süre için ataması suretiyle 5 kişilik Kamu Denetçileri Kurulu'nun oluşturulması tasarlanmıştır.

Aynı fıkrada Kamu Denetçileri Kurulu'nun her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleşmesine ilişkin olarak TBMM'ye ve Cumhurbaşkanı'na rapor vereceği, bu raporların Resmi Gazete' de yayınlanacağı ve Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişı, görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceği hususu da öneride yer alan diğer düzenlemelerdir. Söz konusu öneride, Kurul üyelerinin seçiminde TBMM'nin doğrudan bir fonksiyonu bulunmamaktadır. Ayrıca öneride, Kurula yapılacak başvurulara ilişkin herhangi bir sınır da getirilmemiştir.

Anayasa Önerisi'nin 114. madde gerekçesinde; Kamu Denetçileri Kurulu'nun yönetim karşısında vatandaşların yalnız ve güçsüz kalmasını önleyeceği, hak ve özgürlüklerin tam olarak hayata geçmesini gözeticeği, yönetim-vatandaş ilişkisini iyileştirme yönünde önemli bir katkı sağlayacağı, demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin her konuda dilek ve şikâyetlerini devlet yönetimine iletmesinin ve bunların dikkate alındığını görmesinin son derece önemli olduğu vurgulanmıştır. Bu yönleriyle Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmek yanında onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olarak tasarlanmıştır (Öneri, 1982: 139).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulmasına ilişkin ciddi bir başlangıç olan Anayasa Önerisi anayasa hazırlanırken kabul görmemiştir ancak, kamu yönetimini Cumhurbaşkanı adına denetlemek üzere, DDK 1982 Anayasasının 104. maddesinde düzenlenerek hayata geçirilmiştir.

### **3.2.1.2. KAYA Genel Raporu**

TODAİE tarafından hazırlanarak 1991 yılında rapor olarak yayınlanan 'Kamu Yönetimi Araştırması' (KAYA) Genel Raporu ile kamu yönetiminin daha etkili ve etkin olarak çalışması ile ilgili maddeler yanında, denetlenmesi ile ilgili hususlara da yer verilmiştir. Raporun amacı, "yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar



yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile varolan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymak” olarak belirtilmiştir (KAYA, 1991).

Rapor’un Denetleme başlıklı bölümünde, denetimdeki başlıca sorunlara değinilmiştir. Bu sorunlardan bazıları aşağıdaki gibi yer almıştır:

- Kimi bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime dönük yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamaktadır.
- Kimi kuruluşlarda ise, yalnızca, mali denetim uygulanmaktadır.
- Öte yandan, yerel yönetimlere dönük vesayet denetimi de etkili ve amaca uygun biçimde gerçekleştirilememektedir.
- Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır.

Raporun denetim bölümünün öneriler kısmında, denetimdeki aksaklıkların düzeltilmesi için, yapılması gerekenler sıralanmaktadır. Bu önerilerin 7. maddesinde şöyle belirtilmektedir:

- ❖ Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı’nın görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır.
- ❖ Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.

KAYA Raporu Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasını doğrudan önermemekte, mevcut denetim kurumlarının kamu denetçisi olarak çalışmasını sağlayacak değişiklikler yapılmasını önermektedir.

### **3.2.1.3. Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)’ nin Çalışmaları**

Türkiye ekonomisinde olduğu kadar, siyasal yaşamda ve kamu politikalarının belirlenmesinde yadsınamaz bir etkiye sahip olan TÜSİAD, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve etkin çalışması yönünde araştırmalar yapmakta ve bunları

hükümetlerle paylaşmaktadır. TÜSİAD'ın 1983 ve 1997 tarihlerinde yaptığı araştırmalar kamu yönetiminin denetlenmesi konularına da dikkat çekmektedir.

1983 tarihli araştırmada, *“devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı için, bürokratların sert ve robotik davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltebilecek bir üniteye duydukları ihtiyaçtan”* bahsedilmiş ve İskandinav ülkelerinde görülen ombudsmanlık benzeri bir kurumun, parlamentoya bağlı olmak üzere Türkiye’de kurulmasının gerekliliği ortaya konulmuştur. Araştırmaya göre, tamamıyla tarafsız bir organ olarak kurulacak ombudsmanlık kurumu, şikâyetleri dinleyecek, soruşturma yapacak ve tavsiyelerde bulunacaktır. İskandinav ülkelerinde görülen ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de oluşturulmasının, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği belirtilmiştir.

1997’de yayınlanan ve TBMM’ye sunulan “Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi” adlı bir diğer raporla ombudsmanlık kurumu yeniden gündeme gelmiştir. Raporda ombudsmanlığın tanımı yapılarak genel özelliklerine, faaliyet alanlarına ve bazı ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamalarına yer verilmiştir. Raporda, *“hukuk devleti anlayışı çerçevesinde bireylerin, yönetim karşısında hak ve menfaatlerini korumak üzere oluşturulmuş başvuru yollarına ve bunların eksikliklerine değinildikten sonra, idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, masrafsız, re’sen araştırma yapabilen, işleyişi basit ve çabuk sonuç veren ombudsmanlık sisteminin, Türkiye’de kurulması konusunda duyulan ihtiyaca dikkat çekilmekte ve ombudsmanlık kurumunun kurulmasının demokrasinin gelişmesi için önemli bir adım olacağı”* belirtilmektedir. Raporda kurumun oluşturulmasının devlette “bir toplam kalite uygulaması” olacağı belirtilmiştir.

TÜSİAD hazırladığı bu raporla ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de hangi şartlarda başarılı olacağına vurgu yapmıştır. Bununla birlikte raporda, kurumun oluşturulması amacıyla ilk adım olarak kuruma ilişkin tüm görüş sahiplerinin katılacağı geniş katılımlı bir konferans düzenlenmesi, daha sonra da bir proje grubu oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bu proje grubu Türk idari sistemi, ombudsmanlık ile bağlantılı olan veya olabilecek diğer idari kuruluşlar hakkında

sürekli bir bilgi aktarımı ile desteklenecek ve buna paralel olarak, Meclis'in, Hükümet'in, halkın görüşleri doğrultusunda saptanacak ilkeler dikkate alınarak ombudsmanlık kurumunun oluşturulması gerektiği belirtilmiştir (TÜSİAD, 1997: 27). TÜSİAD'ın raporunda belirtilen öneriler hayata geçirilememiştir.

#### **3.2.1.4. Kalkınma Planları ve Kamu Denetçiliği Kurumu**

Ülkemizde 1960' dan itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün uyumlu bir şekilde yönlendirilmesi ve ekonomiye rasyonel kamu müdahalesinin temini amacıyla kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması fikri benimsenmiştir. 1961 Anayasası ile iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek için Kalkınma Planlarının hazırlanması hükme bağlanmıştır.

Bu amaçla, 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Devlet Planlama Teşkilatının görevi; ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların ve hedeflerin tayininde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin koordinasyonunda Hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktır. 1982 Anayasası planlı kalkınmayı ve planların devlet tarafından hazırlanmasını hükme bağlamıştır.

Bu kapsamda hazırlanan kalkınma planlarında denetim olgusuna yer verilmiştir. İlk olarak, o zamanki adıyla Devlet Planlama Teşkilatı (08.06.2011 tarihinden itibaren Kalkınma Bakanlığı) Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması yönündeki hedefe 1979-1983 yılları arasında kapsayan *4. Beş Yıllık Kalkınma Planı*'nda yer vermiştir. Plana göre kamu kurumlarının etkinliğini ve sağlıklı çalışmasını sağlayacak şartları oluşturmak ve gerekli yöntemleri belirlemek amacıyla uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözümlenecek yetkilerle donatılacak bir 'Devlet Avukatlığı Kurumu' kurulmalıdır. (DPT, 1979: 484).

*5. ve 6. Beş Yıllık Kalkınma Planları*'nda Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına yönelik herhangi bir hedef belirlenmemiştir. 1995 yılında Gümrük Birliği'ne girilmiş olması ve AB'ye üyelik umudunun canlandığı bir dönemde, hedef

ve öngörülerin kurumsal anlamda AB'ye uyum hususunun gözetilerek belirlendiği 1996 - 2000 yılları arasını kapsayan 7. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*'nda, 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan daha somut bir şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan söz edilmiştir.

7. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*'nın “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlıklı 13. bölümünün “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında; yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçiliği mekanizmasının Türkiye'de de kurulmasının sağlanması hedeflenmiştir (DPT, 1996: 119).

Plana uygun olarak hazırlanan 1998 yılı programında da Kamu Denetçiliği sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanılarak gerekli mevzuatın oluşturulması hedeflenmiştir. ([http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23163\\_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23163\\_1.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23163_1.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/23163_1.pdf))

2001-2005 yılları arasını kapsayan 8. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*'nın hazırlık çalışmaları kapsamında kurulan “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu” nun raporunda Kamu Denetçiliği sisteminin Türkiye'de kurulması gerektiğinden bahsedildikten sonra yeni ve etkin bir işleve sahip olmayan bir kurumun daha ortaya çıkmasını önlemek için gerekli alt yapının bir an önce oluşturulması ve sistemin istisnasız olarak tüm kurumları kapsamına alması gerektiği üzerinde durulmuştur (DPT, 2000: 43-44).

2007-2013 yıllarını kapsayan 9. *Beş Yıllık Kalkınma Planı*'nda Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin olarak Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Raporunda “İdari başvuru sürecinde etkin rolleri olan başta kamu denetçisi (ombudsman) olmak

üzere, hakem heyetleri, arabuluculuk ve uzlaştırma kurulları gibi yargı dışı alana özgü alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarına mevzuatımızda yer verilmemiş olması, dava sayılarında artışa yol açmaktadır” ifadesine yer verilmiştir (DPT, 2007: 22). Plan döneminde 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek yasal statüsüne kavuşmuştur.

2014-2108 yıllarını içine alan *10. Beş Yıllık Kalkınma Planı*’nın Plan Öncesi dönemde Türkiye’de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler başlıklı bölümde yer alan 111. maddede ‘Kamu idarelerinde politika geliştirme, programlama, bütçeleme kapasitesini güçlendirmeye ve hesap verebilirlik ile mali saydamlığı sağlamaya yönelik temel bir araç olarak benimsenen stratejik yönetime geçiş süreci yaygınlaştırılmıştır. Ayrıca, hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş, Sayıştay’ın denetim alanı tüm kamu kaynaklarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.’ ifadesiyle Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na atıfta bulunulmuştur.

Planın Hedefleri ve Politikaları başlıklı bölümünde yer alan 184. maddede Adalet alt başlığı altında ‘12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla Anayasanın ilgili hükümlerinde değişikliğe gidilerek kamu hizmeti görevlileriyle ilgili tüm disiplin cezaları yargı denetimi kapsamına alınmış, idarenin iyi işleyişini sağlamak ve idari yargının iş yükünü azaltmak için Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.’ şeklinde durum analizi yapılmıştır.

### **3.2.1.5. Bayburt Valiliği’nin Çalışması**

Kamu Denetçiliği’nin görevlerine benzer şekilde, 1996’da Bayburt Valiliği tarafından hazırlanan Bakanlıklara ve ilgili yerlere gönderilen “Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” isimli Kamu Danışmanlar Kurulu Yönergesi dikkat çekmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 11/A maddesinde düzenlenen, Vali’nin ilde genel asayişini sağlama görevi uyarınca hazırlanan yönerge ile Kamu Danışmanlar Kurulu’nun kamu hizmetlerini dürüst, tarafsız, adil ve verimli bir şekilde yürütmek, idarenin eylem ve işlemlerinden olumsuz etkilenen kişilerin hak ve menfaatlerini korumak, halk arasında yayılabilecek gerçek dışı olumsuz söylentileri

gidermek, halkın devlete karşı güven duygularının artarak sürdürülmesini sağlamak amaçlanmıştır (Öner, 1996: 6).

Kamu Danışmanlar Kurulu, Vali'nin başkanlığında İl İdare Kurulu Üyeleri, İl Daimi Encümen üyeleri, İldeki Kaymakamlar ile İl Merkez ve İlçe Belediye Başkanlarından oluşacak karma bir komisyon tarafından seçilen 7 üyeden oluşacak, Kurul Başkanı bu 7 üye arasından seçilecek, başkan ve üyelerin görev süreleri 1 yıl olacak, kurul her ay en az bir defa toplanacak, Kurul gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin sözlü veya yazılı şikâyeti üzerine ya da re'sen inceleme yapacak, Kurul tarafından yapılacak her türlü kırtasiye giderleri "Bayburt'a Hizmet Vakfı"na karşılanacak, Kurulun yıllık çalışmaları bir rapor halinde, o yılı izleyen Ocak ayı içinde Vali'ye sunulacak, Kurul'un çalışma yeri Valilik tarafından tahsis edilecekti.

Kurulun görevi; il sınırları kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve şikâyetleri incelemek, incelemeleri esnasında suç niteliği taşıyan eylem ve işleri tespit ederse bunları ilgili makamlara bildirmek, en az beş kurul üyesinin onayı ile incelenen konular hakkında basın açıklamasında bulunmak ve ili ve vatandaşları doğrudan ilgilendiren büyük yatırım projeleri ve genel idari düzenlemelerle ilgili olarak Valiliğe görüş ve öneride bulunmaktır. Kurul incelediği konular hakkında ya doğrudan ya da valilik vasıtasıyla kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli bilgi ve belgeleri, Kurulca gerekli görülmesi halinde valilikten incelenen konularla ilgili personel ve teknik yardım isteyebilir. Kurulun yapmış olduğu çalışmaları her yıl Ocak ayında Bayburt Valiliği'ne sunacağı, yönergede belirtilen düzenlemelerdendir.

Ayrıca, Kamu Danışmanlar Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemleri sonucu haksızlığa uğradığı veya çıkarlarının korunmadığı iddiasında bulunan herkesin yazılı veya sözlü olarak başvurabileceği, başvuruda bu Kurulca, şekil şartının aranmayacağı, şikâyetçiden harç alınmayacağı, posta ile yapılan imzalı ve adresli başvuruların kabul edileceği öngörülmüştür.

Hazırlanan yönerge doğrultusunda yürürlüğe konulması düşünülen "Bayburt İli Kamu Danışmanlar Kurulu" hakkında olumlu veya olumsuz düşüncelerin alınması için yönerge başta üniversiteler olmak üzere, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına ve

gazetelere gönderilmiştir. Ayrıca il bazında toplumun farklı kesimlerinden insanların katıldığı bazı paneller düzenlenmiş ve kurul halka tanıtılmaya çalışılmıştır. Bu çalışma Kamu Denetçiliği Kurumuna kaynaklık edebilecek nitelikte sağlam dayanaklara sahip olsa da, hayata geçirilme şansı bulamamıştır.

### 3.2.1.6. Avrupa Birliği Düzenli İlerleme Raporları

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirdiği Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesiyle birlikte, aday ülkelerin Avrupa Birliği tarafından belirlenen hedef (fasıl) lere ulaşmadaki başarısının değerlendirildiği 'İlerleme Raporları' Türk kamu yönetiminde etkinlik, hesap verebilirlik, saydamlık gibi ilkeleri uygulamaya koymada önemli referans belgeleri haline gelmiştir. Yapılması gereken faaliyetlerin belirlendiği ve yapılan faaliyetlerin değerlendirildiği Düzenli İlerleme Raporları Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili uygulamalara ve bu uygulamalara ilişkin önerilere yer vermektedir.

*2005 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda;* kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve haksızlıkların ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasının öneminden bahsedilmiştir. Raporda; “Ombudsman makamının kurulmasında herhangi bir ilerleme sağlanmamıştır” ibaresi bulunmaktadır. ([http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf).)

Daha sonraki bölümlerde detaylı olarak anlatılacak olan 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu rapordaki ifadeler üzerine TBMM tarafından kabul edilmiştir.

*2006 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda;* 5548 sayılı Kanuna atfen ombudsmanlıktan olumlu bir gelişme olarak bahsedilmektedir. Raporun “Kamu Yönetimi” başlıklı bölümünde “Meclis, Kamu Denetçiliği Kanunu'nu (Ombudsman) kabul etmiştir. Ombudsman, gerçek ve tüzel kişilerin idari işlemlere ilişkin dilekçelerini değerlendirecektir. Bu, Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin izlenmesine yönelik kurumsal bir çerçeve oluşturması nedeniyle, Katılım

Ortaklığı'nın önceliklerinden biri ve ileriye doğru atılmış önemli bir adımdır.” ifadesi yer almaktadır.

([http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2006.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf).)

*2007 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda* ise; anılan yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğünün durdurulmasından bahsedilerek, bu durumun genel olarak kamu yönetimi reformları üzerinde olumsuz yansımalarına işaret edilmektedir. Rapora göre, Anayasa Mahkemesi tarafından Kanun'un yürürlüğünün durdurulması Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin süreci sekteye uğratmıştır.

([http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2007.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf).)

*2008 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda*; “Ombudsman sisteminin kurulması sürecinde, eski Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER' in 2006 yılında bu konudaki Kanunun bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı başvurudan bu yana ilerleme sağlanamamıştır. Anayasa Mahkemesi, Kanun'un yürürlüğe girişini bu konudaki kararının açıklanmasına kadar askıya almıştır. Ombudsman sisteminin yokluğunda, insan haklarına saygı, özgürlükler, hukuk ve adalet bağlamında merkezi ve yerel düzeyde verilen idari kararlara karşı yapılan şikâyetlerin soruşturulması için yargı yoluna gitmekten başka çare kalmamaktadır. Ombudsman yoluyla bir tetkik mekanizmasının kurulması, hukukun üstünlüğü ilkesinin güçlendirilmesi ile bireysel hakların korunmasıyla toplumun değişik kesimleri arasındaki gerilimin yatıştırılmasına yardımcı olacaktır. Genel olarak, insan haklarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesine ilişkin kurumlar bağımsızlık ve kaynaklardan yoksundurlar. Gecikmiş olan ombudsmanlık sisteminin kurulması, toplumdaki gerilimleri önlemek için kilit önemdedir. Ayrıca, insan hakları savunucularının kişisel güvenliğine yönelik tehditler ve zaman zaman uygulanan cezai takibatlar onların çalışmaları üzerinde ters etki yaratmaktadır.” ifadesi yer almaktadır.

([http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2008.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf) .)



*2009 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda;* T.C Anayasasının değiştirilmesi gerektiği konusunda giderek artan bir bilinçlenmeye vurgu yapılmakta ve Aralık 2008'de, Anayasa Mahkemesi'nin devletin idari birimleriyle vatandaşlar arasında bir köprü görevi görecektir olan ombudsmanlık sisteminin kurulmasına ilişkin Kanunu, *Anayasada açıkça öngörülmeven kurumların kurulmasının idarenin bütünlüğünü sarsacağına ve TBMM'nin bu tür bir kurumu kurma konusunda yasama yetkisinin bulunmadığına* hükmederek iptal ettiği, ombudsmanlık kurumu kurulması için gerekli Anayasa değişikliğinin henüz kabul edilmemiş olduğu belirtilmektedir. Anayasada değişiklik yapılması için gerekli mutabakatın TBMM'de sağlanamadığı da dile getirilmiştir.

Raporda; “uluslararası insan hakları hukukuna uyulması konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, yasal değişiklikler gerektiren bazı AİHM kararlarının uygulanması yıllardır bekletilmektedir. Özellikle bağımsız bir insan hakları kurumunun ve ombudsmanlık kurumunun kurulması bağlamında, insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi için daha çok çaba gösterilmesine ihtiyaç bulunmaktadır” ibaresi yer almaktadır.([http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2009.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf).)

*2010 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda;* “Hükümetin teklif ettiği bir dizi Anayasa değişikliği paketi, Mayıs ayında TBMM'de kabul edilmiş ve Eylül ayında yapılan referandumda, yüksek katılımı (% 73) ve % 58 oy çokluğuyla onaylanmıştır. Paketin kilit hükümleri, Anayasa Mahkemesi ve HSYK'nın oluşumunu değiştirmekte, askeri mahkemelerin yetkisini sınırlamakta, Yüksek Askeri Şura'nın ihraç kararlarına karşı sivil mahkemelerde temyize başvurma hakkı tanımakta, Kamu Denetçiliği hizmeti için anayasal zemin oluşturmakta, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirmekte ve kadın, çocuk ve yaşlılar için pozitif ayrımcılık tedbirlerine imkân sağlamaktadır. Anayasa reformu, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması için zemin teşkil etmektedir.” ibareleri yer almaktadır. ([http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye\\_ilerleme\\_rap\\_2010.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf).)

*2011 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda;* “2010 Anayasa değişiklikleriyle, bilgiye erişim anayasal bir hak haline gelmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına imkân veren yeni Anayasa hükümlerine uygun olarak, Hükümet Ocak 2011’de “Kamu Denetçiliği Kurumu” kanun tasarısını TBMM’ye sunmuştur. Tasarı, Kamu Baş Denetçisi’nin TBMM tarafından seçilmesini öngörmektedir. Oylama en fazla dört türlü olabilmekte ve dördüncü turda Kamu Baş Denetçisi basit çoğunlukla seçilmektedir. Kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle, Kamu Baş Denetçisi’nin toplum tarafından saygı duyulan, tarafsız, adil, objektif ve makul bilinen biri olması gerekmektedir. Bu çerçevede, AB üyesi devletlerdeki uygulamalar, mutabakatı ve dolayısıyla kamu denetçisi seçiminde parlamentolarda büyük çoğunluğun sağlanmasını gerektirmektedir. Tasarıda, kamu denetçisinin yetki alanına, ordunun askeri nitelik taşıyan işlemlerinin girmemesi öngörülmektedir. AB üyesi devletlerin çoğundaki uygulama, kamu denetçisinin orduyu bir şekilde denetlemesi yönündedir. Tasarıda yer alan diğer hükümlerle kamu denetçisine, bireysel şikâyetleri yanıtlaması ve kamu yönetimi çalışmalarının iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunması için yetki verilecektir. Kamu denetçisinin kendi inisiyatifiyle soruşturma yürütmesine imkân veren bir hüküm bulunmamaktadır. Son olarak, tasarı Türk vatandaşlarına şikâyetlerini, kamu denetçisine bildirmeleri için azami 90 günlük süre tanımaktadır. Bu süre, AB’deki uygulamaya göre kısadır.” ifadelerine yer verilmiştir. ([http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf).)

*2012 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda;* “Avrupa Ombudsmanı ve diğer Ombudsmanlarla yapılan istişarelerden sonra, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 14 Haziran 2012’de kabul edilmiştir. Bu Kanun, Kurumun TBMM’ye karşı sorumluluğunu ve kimsenin bu Kuruma talimat verememesini temin etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumunda Kamu Baş Denetçisi, azami beş Kamu Denetçisi, genel sekreter ve personel yer almaktadır ve Kurumun ayrı bir bütçesi vardır. Ülkenin her yerinde yerel ofisler kurulabilmektedir. Kamu Baş Denetçisi TBMM tarafından en çok dört tur oylama neticesinde seçilir; dördüncü turda en fazla oy alan aday seçilir. Bu hükmün uygulanması ve özellikle ilk Kamu Baş Denetçisi seçimi Kurumun güvenilirliği açısından büyük önem taşımaktadır. Kamu Denetçiliği

Kurumu, hukukun üstünlüğü ve insan hakları konularına yönelik olarak idarenin işleyişine ilişkin şikâyetleri incelemekte ve önerilerde bulunmaktadır. Ancak, re'sen soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Kurumun yetkisi Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetlerini kapsamakta, ancak, askeri nitelikteki faaliyetlerini kapsamamaktadır. Özellikle Kurumun sorumluluk alanına nelerin gireceğine kimin karar vereceği ve bunun dayanağının ne olacağı bakımından bu hükmün uygulanması önem arz etmektedir. Kanun mevcut haliyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun herhangi bir karar alma sürecini düzenlememektedir, ancak, bu konunun Kurum tarafından kabul edilecek bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Kurumun yetki ve bağımsızlığı açısından bu karar alma sürecinde son sözün Kamu Baş Denetçisine bırakılması büyük önem taşımaktadır.” ifadeleri bulunmaktadır. Rapor'da, kamu yönetimi mevzuatına ilişkin reformlarda ilerleme kaydedildiği, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ile vatandaşların haklarının güvence altına alınmasında ve kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin sağlanmasında önemli bir adım olduğu belirtilmiştir. ([http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf).)

*2013 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda;* “TBMM, Türkiye'nin ilk Kamu Baş Denetçisini Kasım 2012'de seçmiş ve hemen ardından da beş Denetçi atamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu faaliyete geçmiş ve Nisan 2013'te şikâyetleri almaya başlamıştır. Kurumun *çalışma usul ve esaslarını* düzenleyen yönetmelik Avrupa Ombudsmanının tavsiye kararlarıyla uyumludur ve nihai karar verme yetkisinin Baş Denetçiye ait olmasını öngörmektedir. Bu yönetmelik ile ayrıca, basit başvuru usulü ve Türkçe dışındaki dillerde yapılan başvuruların da kabul edilmesi öngörülmüştür. Re'sen girişimde bulunma, yerinde inceleme yapma ve Kamu Denetçisi tarafından verilen tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibi yetkilerini kapsayan değişikliklere ilişkin görüşmeler devam etmektedir. Temmuz 2013 itibarıyla Kuruma, insan hakları ihlali iddiaları, engelli hakları, kamu hizmetleri, sosyal güvenlik, mülkiyet hakları, mali, ekonomik konular ile vergi konuları ve yerel yönetimlerin işleyişine ilişkin olarak 3.400'ün üzerinde başvuru yapılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari işlemleri hakkında, ihraç edilme ve askerlik hizmeti sırasında kötü muameleye ilişkin bir dizi şikâyeti

incelemeyi uygun bulmuştur. Kurum, Gezi Parkı olayları ile ilgili olarak 23 şikâyet almış ve bunları idari başvuru yollarının tüketilmesini şart koşmaksızın incelemeye uygun bulmuştur. Kamu Baş Denetçisi, AB ve Avrupa Ombudsmanı ile temasa geçmiş ve Avrupa Ombudsmanları Ağına katıldığını teyit etmiştir. Baş Denetçinin, bu ağa bağlı diğer kurumlarda yer alan en iyi uygulamaları, bunlardan yararlanmak ve bunları Türkiye'deki duruma uyarlamak amacıyla sistematik olarak tespit etmesi gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kısa sürede işlevsel hale gelmesi vatandaşların haklarının güvence altına alınması açısından önemli bir adımdır. Kurum, doğru yönde bir dizi adım atmıştır. Ancak, sivil toplumun Kamu Denetçiliği Kurumuna güveninin güçlendirilmesi, Kamu Denetçisine re'sen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma yetkisi tanınması ve verdiği tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibinin yapılması için daha fazla çaba gerekmektedir.' ifadelerine yer verilmiştir.

Raporda, 2013 yılı Mayıs - Temmuz aylarında yaşanan Gezi Parkı olaylarına ilişkin olarak Kamu Denetçiliği Kurumuna yeni kurulmuş olmasına karşın Nisan 2013'te 23 adet başvuru yapıldığı Kurumun bu başvurular ile ilgili inceleme yaparak rapor hazırladığı hususlarına değinilmiştir. ([http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf))

*2014 Yılı Düzenli İlerleme Raporu'nda;* Kamu Denetçiliği Kurumu'na geniş bir yer ayrılmıştır. Rapora göre, Eylül 2014 itibarıyla Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine iletilen 3.502 şikâyetten 2.170' ini değerlendirmiştir. Söz konusu şikâyetler genel olarak insan hakları, engelli hakları, kamu hizmetleri, sosyal güvenlik ve mülkiyet hakları ile mali, ekonomik ve vergi ile ilgili konulara ilişkindir. Değerlendirilen başvurulardan yaklaşık %35' i kabul edilebilir bulunmamış, %35' i ise ilgili idari organlara/yargı organlarına havale edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu 56 tavsiye kararı vermiş ve 60 şikâyet tahkim usulü ile karara bağlanmıştır. İdare, verilen tavsiye kararlarının sadece beşi hakkında gereğini yapmıştır. Re'sen girişimde bulunma, yerinde inceleme yapma ve Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen tavsiye kararlarının takibine ilişkin değişiklikler yapılmamıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari işlemleri hakkında, ihraç edilme ve askerlik hizmeti sırasında kötü muameleye ilişkin çok sayıda şikâyeti incelemeyi uygun bulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumunun tavsiye kararlarında, masumiyet karinesi, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, kolluk görevlilerinin aşırı güç kullanımının engellenmesi gibi temel demokratik ilkeleri içeren AIHM kararlarına atıfta bulunulmuştur.

2013 yılı yaz aylarında ülkemizde yaşanan Gezi Parkı olaylarına Raporda yine değinilmiştir. “Gezi protestoları esnasında polis memurları tarafından güç kullanılmasına ilişkin bir dizi şikâyet alınmasının ardından, Kamu Denetçiliği Kurumu orantısız güç kullanımında bulunulduğunu belirten bir rapor yayınlamıştır. Raporda ayrıca, Türkiye’deki yasal çerçevenin Avrupa standartları ile uyumlaştırılması, sadece gerekli olduğunda ve gözetim altında kademeli ve orantılı güç kullanımı ile kolluk görevlileri için sürekli eğitim gibi konularla ilgili bir dizi tavsiye kararı yer almıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık raporu, Meclis'teki ilgili karma komisyona sunulmuştur. Genel Kurulda sunulmasının ardından yıllık raporun Resmi Gazete’ de yayınlanması beklenmektedir. Kurum, Avrupa Ombudsman Kurumuna katılmış ve Avrupa Ombudsmanları Ağına dâhil olmuştur. Kurum, personel sayısını artırmış ve yeni işe alınanlar için hizmet içi eğitim sağlamıştır”.

Rapora göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışmaları vatandaşların temel haklar konusunda farkındalığının artmasına katkı sağlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, toplanma özgürlüğü ve kolluk görevlilerinin orantısız güç kullanımının engellenmesi gibi önemli konularda AIHM kararları doğrultusunda tavsiye kararları almıştır. Kurumun, proaktif şekilde farkındalık artırma çalışmalarına katkıda bulunması ve sivil toplumun Kuruma duyduğu güveni pekiştirmeye devam etmesi gerekmektedir. Kurumun, re’sen girişimde bulunma ve yerinde inceleme yapma hakkının sağlanması için çalışmalar yapılması gerekmektedir. Tavsiye kararlarının, TBMM’de takibinin yanı sıra kamu idaresi tarafından da yeterli takibin yapılabilmesi

amacıyla tedbirler alınmalıdır.  
[http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf)).

### **3.2.1.7. Hükümet Tasarıları**

57. Hükümet tarafından hazırlanan “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” ile birlikte Kurum ile ilgili yasal düzenleme girişimleri başlatılmıştır. Takip eden yıllarda ise Kurumun oluşturulmasına ilişkin çalışmalar devam etmiştir.

#### **3.2.1.7.1. 57. Hükümetin Hazırladığı Kanun Tasarısı**

28.05.1999 – 19.11.2002 tarihleri arasında görev yapan 57. Hükümet döneminde, 2000 yılında Adalet Bakanlığı tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır. Bu taslak 14.09.2000 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adı altında 13.10.2000 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. Tasarı TBMM Başkanlığı’nca Adalet, Anayasa, Plan ve Bütçe Komisyonları’na havale edilmiş ancak 21. Yasama Dönemi içerisinde ilgili komisyonlarda ve TBMM Genel Kurulu’nda görüşülemeyip kadük kalmıştır.

Tasarının genel gerekçesinde kamu yönetimi sistemimizin dünyada ve ülkemizdeki gelişmelere paralel olarak yeniden yapılanması ihtiyacına değinilmiş, 7. ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yer alan kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması hedefi gerekçe gösterilmiş, yargının katı işleyiş kurallarına sahip olduğu ve zaman aldığı gerekçesiyle yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemine duyulan ihtiyaçtan bahsedilmiş ve en nihayetinde de AB’nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin tamamında bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir kurumun gerekliliği üzerinde durulmuştur.  
<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf>

Tasarıda Kurumun Ankara’da kurulacağı ve gerekli gördüğü yerlerde büro açabileceği, kurumun bir Kamu Baş Denetçisi ve en çok on Kamu Denetçisi, kamu denetçiliği uzmanları ve diğer personelden oluşacağı öngörülmüştür. Tasarının “Görev” başlıklı 4. maddesinde Kuruma, idarenin her türlü eylem ve işlemlerini inceleme ve araştırma görevi verilmekle birlikte Cumhurbaşkanı’nın tek başına

yaptığı işlemler, Bakanlar Kurulu kararları, HSYK kararları, yargı organlarının karar ve işlemleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin karar ve işlemleri kurumun görev alanı dışında tutulmuştur.

Tasarının hazırlandığı dönemde Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ve re'sen imzaladığı kararlar, HSYK kararları ile yargı organlarının iş ve işlemleri, Anayasa'da bulunan hükümler gereği kurumun görev alanı dışında tutulmuşken; Bakanlar Kurulu kararları ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin her türlü iş ve işlemleri hükümetin bu yöndeki takdiri doğrultusunda kurumun görev alanı dışında tasarlanmıştır.

Tasarının "Bağımsızlık" başlıklı 7. maddesinde hiç bir organ, makam veya mercinin, görevlerini yerine getirirken Kamu Baş Denetçisi ve Kamu Denetçileri'ne emir ve talimat veremeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı ve ayrıca genelge gönderemeyeceği kesin bir dille ifade edilmiştir. Kurumun bütçesi ise TBMM'nin bütçesi içinde öngörülmüştür.

Tasarıda Kamu Baş denetçisi ve Kamu Denetçileri'nin TBMM Genel Kurulu tarafından beş yıllığına ve yeniden seçilebilme imkânıyla seçilmeleri öngörülmüştür. Göreve seçilme niteliğini kaybeden Kamu Baş Denetçisi ve kamu denetçilerinin görevden alınmaları da yine TBMM Genel Kurulu'nun alacağı karara bağlanmıştır.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere; söz konusu tasarıda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun göreviyle ilgili konularda tam bağımsız olması öngörülmüş olsa da Baş denetçi ve denetçilerin seçimi, görevden alınmaları ve kurumun bütçesinin TBMM bütçesi içinde öngörülmüş olması gerçekte Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM'ye bağlı bir denetim organı olarak değerlendirilebileceğini göstermektedir.

Tasarıda Kuruma başvuru usulü ile ilgili şekil şartları yazılı ve sözlü olarak öngörülmüştür. Ancak kuruma başvuru için altı aylık bir zaman aşımı süresi belirlenmiştir. Buna paralel olarak kuruma, yapılan başvuruları altı aylık bir süre içerisinde sonuçlandırma görevi verilmiştir. Kurumun yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde varsa çözüm önerilerini ilgili idari merci ve kuruma bildirmesi ve ilgili idari mercinin söz konusu çözüm önerisini uygulanabilir nitelikte görmemesi durumunda bunun gerekçesini kuruma bir ay içinde bildirmesi öngörülmüştür.

Tasarıda, Baş Denetçi veya Denetçilerin ilgili kurum ve kuruluşlardan istediği bilgi ve belgeleri kendilerine tebliğ olunan tarihten itibaren bir ay içinde verme

zorunluluğu öngörülmüş ve haklı bir neden olmaksızın bunu yerine getirmeyen memur veya kamu görevlileri hakkında Baş Denetçi veya ilgili denetçinin başvurusu üzerine disiplin soruşturması açılması öngörülmüştür. Kurumun yapmış olduğu çalışmalara ilişkin rapor yayınlama ve her takvim yılı sonunda önerilerini de içeren genel bir raporun TBMM Dilekçe Komisyonu'na sunulması ve Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulması öngörülmüştür. (<http://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0763.pdf>)

Tasarıyı, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması yönünde yapılmış önemli bir çaba olarak değerlendirmek mümkündür.

### **3.2.1.7.2. 59. Hükümetin Hazırladığı Kanun Tasarıları**

14.03.2003 – 29.08.2007 tarihleri arasında görev yapan 59. Hükümet tarafından hazırlanarak TBMM'ye sunulan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun 15 Temmuz 2004' te kabul edilerek onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Ancak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından “hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı” genel gerekçesiyle, TBMM'de bir daha görüşülmek üzere 3 Ağustos 2004 tarihinde TBMM Başkanlığına geri gönderilmiştir.

5227 sayılı Kanun ile kamu yönetiminde köklü değişiklikler öngörülmekte, Kanun'un üçüncü kısmı, 38 - 42. maddeleri, “Kamu Yönetiminde Denetime” ayrılmıştır. Burada, önce denetimin tanımı, kapsamı ve türleri anlatılmış daha sonra denetlemeye yetkili kurumlar, bilgi edinme hakkı ve saydamlık anlatılmıştır. Kanunun 42. maddesinde ise Mahalli İdareler Halk Denetçisi yer almaktadır.

Halk Denetçisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının 1, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşıyan; en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl mesleki tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluk aranır. Bu turda salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılır ve dördüncü turda en çok oy almış bulunan aday seçilir. Halk



denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir.

Seçimle iş başına gelecek halk denetçisi, her ilde yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmakla sorumludur.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlar. Seçildikten sonra siyasi partilerle ilişkisi varsa kesilir.

Halk denetçisi, görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya sonradan kaybetmesi sebepleriyle il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilir. Bu şekilde boşalan halk denetçiliğine, kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir. Halk denetçisi, görevinin devamı süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluştaki ücretli bir işte çalışamaz. Kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisi, bu süre için kurumundan aylıksız izinli sayılır. Halk denetçisinin bürosu ve personeli il özel idaresi tarafından sağlanır. Halk denetçisi, verdiği hizmet sebebiyle başvuru sahiplerinden hiçbir ücret almaz. Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi durumunda otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru, eylem ve işlemin gerçekleştiği tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Halk denetçisi 45 gün içerisinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır.

İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeleri ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır. Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz. Halk denetçisi incelemesi

sırasında, teknik uzmanlardan yardım alabilir ve bu uzmanların masrafları il özel idare bütçesinden karşılanır.

Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar. Kanunun gerekçe kısmında belirtildiği üzere, halk denetçisine müracaat yargıya başvuru süresini durdurmaktadır. Ancak, vatandaşların daha sonra yargıya müracaatı da engellenmemektedir (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>).

Görüleceği üzere 5227 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerde idari yargının yükünü hafifletmek adına Halk Denetçisi oluşturularak, kamu denetçiliği kurumunun yerel düzeyde örgütlenmesi düzenlenmiştir. Ancak, Kanun tasarısı yasalaşamamıştır.

59. Hükümet döneminde hazırlanarak 28.09.2006 tarihinde TBMM tarafından ikinci kez aynı şekilde kabul edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir.

### **3.2.2. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve İptal Edilmesi**

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in onayına ikinci kez gönderilen 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Anayasanın 89. maddesi uyarınca onaylanarak ve 13.10.2006 tarih ve 26318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak Cumhurbaşkanı ve 123 milletvekili tarafından iptal edilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmıştır. İptal başvurusunun gerekçesi, anayasal sistemin TBMM'ye bağlı bir ombudsmanlık kurumuna uygun olmaması, böyle bir kurumun ancak anayasal sistemde değişiklik yoluyla hayata geçirilebileceği, TBMM'nin yetkileri aşarak kuvvetler ayrılığı ilkesinin zedelendiği nedenlerine dayandırılmıştır.

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ve muhalefet milletvekilleri tarafından yapılan başvuruda 5548 sayılı Kanun'un tümünün iptali istendiğinden Anayasa Mahkemesi Kanunun tümü hakkında karar vermiştir. Kararında şu hususlara değinmiştir:

- Anayasa'nın 6. maddesinde, "Egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz";
- 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez";
- 8. maddesinde "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir";
- Anayasa'nın 123. maddesine göre idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir.

Anayasa Mahkemesine göre, "Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idari bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idari teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir". Buna göre TBMM'nce bir kamu tüzel kişiliğinin kurulurken Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bir kamu kurumu kurulurken Anayasa'da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmekte, bunun tersi durumda idarenin bütünlüğü ilkesi zedelenmektedir.

Anayasa'nın *Yasama* bölümünde TBMM'nin kuruluşu ve üyelikle ilgili hükümler, görev ve yetkileri, faaliyetleri ile bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. 5548 sayılı Yasa ile TBMM'ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmakta, TBMM'ye bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağa işaret etmektedir. Bu bağın sonucu olan düzenlemeler Yasa'nın diğer maddelerinde yer almaktadır.

Mahkemeye göre Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasa'nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gerekmektedir. Bu yüzden Kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı bir şekilde, idare dışında kurularak yasama organına bağlanması mümkün değildir. Bu durumun, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca Yasa'da Başdenetçi ve denetçilerin seçilme ve görevden alınmalarına ilişkin yetkinin TBMM'ye verildiği, Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkilerinin belirtildiği, bu maddenin TBMM'nin Anayasa'da gerek bu madde gerek diğer maddelerde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünüldüğü belirtilmiştir. Buna göre, TBMM'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi Kurumla TBMM arasında bu seçime imkân tanıyacak Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu değildir. Bu yüzden Yasa, Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu bulunmamıştır. Anayasa Mahkemesi' ne göre, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, belirtilen nedenlerle Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı bulunmuştur.

Bu gerekçelerle Anayasa Mahkemesi 27.10.2006 tarihli ve E.2006/140, 2006/33 (yürürlüğü durdurma) sayılı kararıyla Kanunun, başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimiyle birlikte Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmuş sayılacağını öngören geçici 1. maddesinin yürürlüğünü durdurmuş ve 25.12.2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla da Kanunun tümünü Anayasa'nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir. Söz konusu karar da 04.04.2009 tarih ve 27190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır [.](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/04/20090404.htm&)

### **3.2.2.1. 5548 Sayılı Kanunun Genel Gerekçesi**

TBMM Başkanlığı'na 14.12.2005 tarihinde sunulan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Genel Gerekçesi'nde; "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyumsuzlukların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş

kurallarına bağılı oluğu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağılı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve AB' nin kendi bünyesinde ve üye ölkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması öngörölmüştür" ifadesi bulunmaktadır.

Gerekçede kurumun bulunduğu bazı ölkeler ve ombudsman kelimesinin anlamları da belirtilmiştir. Ombudsman kelimesinin Türkçe karşılıklarına yer verilen gerekçede bu kavram için "kamu hakemi", "arabulucu", "halk avukatı", "yurttaş sözcüsü" ve "kamu denetçisi" gibi ifadeler kullanılmıştır. Bu kavramlardan Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da benimsenen "kamu denetçisi" teriminin kullanılmasının uygun olacağı belirtilmiştir.

### **3.2.2.2. 5548 Sayılı Kanunun Amacı ve Kurumun Statüsü**

5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 1. maddesinde Kanunun amacı düzenlenmiştir:

"Gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktadır." (<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>). Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM Başkanlığına bağılı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurum olarak öngörölmüştür.

### **3.2.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Görev Alanı**

Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

Ancak;

- a. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler,
  - b. Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
  - c. Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemleri,
  - ç. Türk Silâhlı Kuvvetlerinin salt askerî hizmete ilişkin faaliyetleri,
- Kurumun görev alanı dışındadır.

#### **3.2.2.4. Kamu Denetçiliği Kurulu, Baş Denetçi ve Denetçiler**

Kanuna göre, Kurum, Başdenetçilik ve Kuruldan oluşur ve Kurumda, bir Başdenetçi ve en fazla on denetçi görev yapar. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir. Kamu Denetçiliği Kurulu; Başdenetçi, Başdenetçivekili ve denetçilerden oluşur.

Kanunda Kurulun görevleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- a. Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri çıkarmak,
- b. Yıllık raporu hazırlamak,
- c. Yıllık raporu beklemezsizin gerekli gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,
- ç. Raporları kamuoyuna duyurmak,

Kurula Başdenetçi, Başdenetçinin yokluğunda ise Başdenetçivekili başkanlık eder. Kurul, Başdenetçinin başkanlığında denetçilerin beşte üçünün katılımı ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır.

Başdenetçi ve Denetçilerin nitelikleri Kanun'un 10. maddesinde düzenlenmiştir. Bu nitelikler şu şekildedir:

- a. Türk vatandaşı olmak,
- b. Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak,
- c. Dört yıllık eğitim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak,
- ç. Mesleği ile ilgili olarak kamu kurum veya kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına kayıtlı olarak ya da özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak,
- d. Kamu haklarından yasaklı olmamak,
- e. Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı veya vücut sakatlığı ile özürlü bulunmamak,
- f. Başvuru sırasında herhangi bir siyasî partiye üye olmamak,
- g. 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı altı ay veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine, millî savunmaya, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından hükümlü bulunmamak.

Yukarıda belirtilen şartları haiz olup Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler TBMM Başkanlığı tarafından ilan edilen başvuru süreleri içinde Meclis Başkanlığı'na başvururlar. TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından Başdenetçi

seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday; denetçi seçiminde, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren otuz gün içinde belirlenerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere Meclis Başkanlığına bildirilir. TBMM Genel Kurulu, bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde, Başdenetçi ve denetçi seçimlerine başlar ve 90 gün içinde seçimi sonuçlandırır.

### **3.2.2.5. Kamu Denetçisinin Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı**

Kamu Denetçisinin bağımsızlığına 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda yer verilmiştir. Kanun'un 12. maddesine göre, hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Ayrıca, Başdenetçi, denetçi, Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel siyâsî partilere üye olamazlar; herhangi bir siyâsî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyâsî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>.)

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir. Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki hazırlık soruşturması Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtay'ın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kurulu'dur.

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri beş yıldır. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya



denetçi seçilebilir. Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Başdenetçi ve denetçilerin mali ve sosyal hakları Kanun ile güvence altına alınarak bağımsız ve tarafsız nitelikleri güçlendirilmek istenmiştir. Kanuna göre, Başdenetçiye Başbakanlık Müsteşarına; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcılarında uygulanan malî ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

### **3.2.2.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başvuru ve Yapılacak İşlemler**

Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru ve yapılacak işlemler Kanun'un 3. Bölümünde düzenlenmiştir. Kanuna göre, Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler. Yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri, karşılıklılık esasına bağlıdır.

Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenecek şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

Yapılan başvurulardan;

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

Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir ve başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

Kuruma, idarî işlemlerde tebliğ tarihinden, idarî eylem, tutum ve davranışlarda öğrenme tarihinden itibaren doksan gün içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

Başvuru alındıktan sonra, Kurumun yapacağı inceleme ve araştırma ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin kamu kurum ve kuruluşları tarafından otuz gün içinde Kuruma verilmesi zorunludur. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını da gösterir.

### **3.2.2.7. Kamu Denetçiliği Kurumu' nun Rapor Hazırlaması**

Kanuna göre, Kurum, her yılsonunda, yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunacaktır. Ayrıca, Komisyonun, bu raporu görüşüp, kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına göndereceği ve Komisyonun raporunun Genel Kurulda görüşüleceği düzenlenmiştir.

Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazete'de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>).

### **3.3. 1982 Anayasası'nda Yapılan Değişiklik**

1982 Anayasası'nın 175. maddesine göre, Anayasanın değiştirilmesi TBMM üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008

tarihinde iptal edilmesinden sonra Kurumun oluşturulması için iptal gerekçeleri de göz önünde bulundurularak 60. Hükümet döneminde Kamu Denetçiliği Kurumunun dayanağını da oluşturan maddeleri içeren ve Anayasa’da kapsamlı bir değişikliği öngören kanun teklifi hazırlanarak 05.04.2010 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur.

Anayasaya göre, Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür. Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere TBMM’ ye geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir. Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazete’de yayımlanır ([https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)).

Değişiklik paketi TBMM Genel Kurulu’nda 07.05.2010 tarihinde kabul edilerek Cumhurbaşkanlığı’na gönderilmiş, 12.05.2010 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak halkoyuna sunulmak üzere 13.05.2010 tarih ve 27580 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylaması sonucunda da söz konusu Anayasa değişikliği teklifinin tümü %57,88 oranında evet oyu olarak kabul edilmiştir.

### **3.3.1. Kamu Denetçisine Başvurma Hakkının Düzenlenmesi**

Anayasada ayrıntılı olarak değişiklik yapan 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 8. maddesi Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkindir. Kanuna göre,

*‘Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 74 üncü maddesinin kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde değiştirilmiş, maddenin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir:*

*“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.*

*Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.*

*Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”*  
(<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5982.html>)

Anayasada yapılan bu değişiklikle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal statüye kavuşmuştur. Maddede, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu başta olmak üzere, Kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin seçimi gibi diğer hususların kanunla düzenleneceği ifade edilerek daha sonra çıkarılacak kanunun dayanağı da belirtilmiştir.

### **3.3.2. Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkının Düzenlenmesi**

1982 Anayasasının kamu yönetiminin etkin olarak denetlenmesinde önemli bir yeri bulunan Anayasa Mahkemesi ile ilgili olan 148. maddesini değiştiren 5982 sayılı Kanununun 18. maddesinde;

*“Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.”* İfadesi bulunmaktadır.

18. maddenin devamında; “Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi

birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır. Bireysel başvuruda, kanun yolunda gözetilmesi gereken hususlarda inceleme yapılamaz. Bireysel başvuruya ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.” (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm>) hususları yer almaktadır. Anayasal güvenceye kavuşan Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı 03.04.2011 tarihli ve 27894 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

6216 sayılı Kanun’un 45. maddesine göre bireysel başvuruya konu olan ihlale neden olduğu ileri sürülen idari işlem, eylem ya da ihmal için kanunda öngörülmuş idari ve yargısal başvuru yollarının tamamının bireysel başvuru yapılmadan önce tüketilmiş olması gerekir. Ayrıca Kanuna göre, yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz.

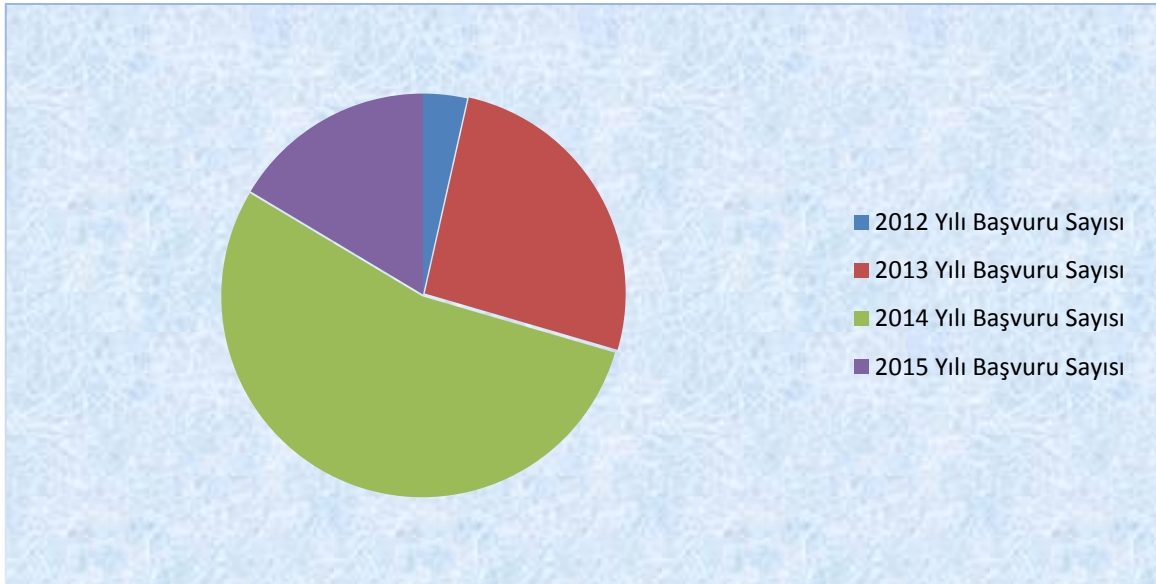
Kanunda belirtilen şartlara uygun olarak yapılan bireysel başvurular hakkında Anayasa Mahkemesi, komisyonları aracılığıyla kabul edilebilirlik incelemesi yapar ve kabul edilebilirliğine karar verilen bireysel başvuruların esas yönünden incelemesi Mahkemenin bölümleri tarafından yapılır. Kabul edilebilirliğine karar verilen bireysel başvurunun bir örneği, bilgi için Adalet Bakanlığına gönderilir. Adalet Bakanlığı gerekli gördüğü hâllerde görüşünü yazılı olarak Mahkemeye bildirir.

Komisyonlar ve bölümler bireysel başvuruları incelerken bir temel hakkın ihlal edilip edilmediğine yönelik her türlü araştırma ve incelemeyi yapabilir. Başvuruyla ilgili gerekli görülen bilgi, belge ve deliller ilgililerden istenir. Mahkeme, incelemesini dosya üzerinden yapmakla birlikte, gerekli görürse duruşma yapılmasına da karar verebilir.

Esas inceleme sonunda, başvuruda bulunan kişinin hakkının ihlal edildiğine ya da edilmediğine karar verilir. İhlal kararı verilmesi hâlinde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedilir. Ancak yerindelik denetimi yapılamaz, idari eylem ve işlem niteliğinde karar verilemez.

Kamu yönetiminin daha etkili çalışmasında ve idarenin eylem ve işlemlerinin denetlenmesinde, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkının tanınmış olması demokratik ve hukuk devleti olmanın vazgeçilmez bir esasıdır. Bu değişiklik ile 6216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de belirtildiği üzere; demokratik rejimlerde Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığıyla temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amacıyla, Mahkemenin ‘negatif kanun koyuculuk’ sıfatı vurgulanarak daha şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin tesis edilmesi amaçlanmıştır (<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0993.pdf>)

**Tablo 3.5.: 23 Eylül 2012 - 10 Nisan 2015 Tarihleri Arası Bireysel Başvuru İstatistikleri**



([http://www.anayasa.gov.tr/files/bireyselbasvuru/23\\_eylul\\_2012\\_10\\_nisan\\_2015.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/bireyselbasvuru/23_eylul_2012_10_nisan_2015.pdf))

Yukarıdaki tabloda 6216 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuru sayılarına ait grafik yer

almaktadır. Buna göre 2012 yılında başvuru sayısı 1342, 2013 yılında 9897 iken 2014 yılında bu sayı artarak 20578 olmuş, 2015 yılında ise 6250 adet olmuştur. (<http://www.anayasa.gov.tr/files/bireyselbasvuru>)

### 3.4. 60. Hükümet Tarafından Hazırlanan Kanun Tasarısı

2010 yılındaki Anayasa değişikliğine ilişkin referandumla anayasal statüye kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş ve işleyişini düzenlemek üzere 60. Hükümet tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanarak 05.01.2011 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Tasarının genel gerekçesinde dünyada kamu yönetimi alanında ombudsmanlık kurumunun gelişimi, İskandinav ülkelerindeki uygulama örneklerine yer verildikten sonra, Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasına ilişkin yasal süreç ve 2010 yılındaki anayasa değişikliğine ilişkin referanduma atıf yapılmaktadır.

Tasarıyla, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması ve ülke düzeyinde faaliyet göstermesi öngörülmekte; ayrıca, Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreterin görevleri, nitelikleri, seçimleri, atanmaları, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, Kuruma yapılacak başvurular ve Kurum personeli ile ilgili konular düzenlenmektedir.

Tasarıda Kanun'un amacı, 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre daha geniş tanımlanmıştır: 'Gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına bağlılık, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak, önerilerde bulunmak ve uzlaşmaya davet etmek üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturacaktır.'

(<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss609.pdf>)

Kurumun denetim yetkisi kapsamında yer alan idare kavramı geniş olarak ele alınmış, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin

kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, görev alanı dışında bırakılmıştır.

Başdenetçi ve denetçilerin adaylık süreçleri ve seçimi ile ilgili hususlar yanında bağımsızlığına bu Tasarıda da vurgu yapılmıştır. Önceki tasarılarından farklı olarak Başdenetçi ve denetçilerin tarafsızlık vasfı Tasarının 12. maddesinde; ‘Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.’ şeklinde düzenlenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun statüsü, yetkileri, çalışma prensipleri, personel rejimi ve bütçesi gibi diğer hususlar daha önceki kanun ve kanun tasarılarında olduğu gibi öngörülmüş ancak söz konusu kanun tasarısı, ilgili yasama dönemi içinde kanunlaşamadığı için hükümsüz kalmıştır.

### **3.5. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

2011 yılının ilk aylarında TBMM Başkanlığına sunulan ancak yasama yılı içinde görüşülemeyerek kadük olan kanun tasarısından sonra yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanarak, 14.05.2012 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda kabul edilmiş ve 17.05.2012 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur.

Tasarı TBMM’de Anayasa Komisyonu ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’nda görüşülerek TBMM Genel Kurulu’na sunulmuş, TBMM’nin 24. Dönem 2. Yasama Yılı 119. ve 120. birleşimlerinde görüşülerek 14.06.2012 tarihinde yapılan 120. birleşimde kabul edilmiş ve 6328 kanun numarasını almıştır.

Kanun, Cumhurbaşkanı’nın onayını müteakip 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu sayede Türkiye’de akademik olarak 1980’li yıllarda, yasal olarak 2000 yılında başlanan Kamu Denetçiliği Kurumu’ nun gerekliliği ve kurulmasına ilişkin çalışmalar 2012 yılında sonuçlanmış ve Kamu Denetçiliği Kurumu hayata geçirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik



(Yönetmelik) 28.03.2015 tarihli ve 28601 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’nin ilk Kamu Başdenetçisi olan M. Nihat ÖMEROĞLU ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 11. ve geçici 1. maddeleri gereğince TBMM Genel Kurulu’nun 27.11.2012 tarihli oturumunda seçilmiş ve bu kararın 04.12.2012 tarih ve 28487 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmasının ardından görevine başlamıştır.

### **3.5.1. Kanunun Genel Gerekçesi**

17.05.2012 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun genel gerekçesinde kamu denetçiliği kurumunun dünyadaki önemine ve ülkemizde kalkınma planları başta olmak üzere kurumun oluşturulması ile ilgili çalışmalara yer verilmiştir.

Genel gerekçeye göre, kamu yönetiminin dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı, her geçen gün artarak devam etmektedir. Bu nedenle, kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi zorunluluk arz etmektedir. Bu saptamalardan hareket eden Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” çerçevesinde; yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması öngörülmüştür. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında da yine “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” çerçevesinde; 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 kurulması öngörülmüş, bu çerçevede gerekli altyapının oluşturulmasına ve

sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamına önem verileceği belirtilmiştir.

([https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari\\_teklif\\_sd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=106395](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=106395))

İsveç Kralı 12. Charles ülkesinde 18. yüzyılın başlarında “ombudsman” kurumunu oluşturmuştur. Diğer Avrupa ülkeleri de bu uygulamadan esinlenerek “ombudsman” kurumunu kurmuşlardır. Günümüzde bu kurum, aralarında Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya ve Hindistan’ın da bulunduğu yüzü aşkın devlette ülke, bölge, kent veya sektör itibarıyla hizmet vermektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği de Avrupa Birliği bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere “ombudsman” kurumunu oluşturmuştur.

İsveç dilinde “ombudsman” kelimesi, vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamında kullanılmaktadır. Kurum olarak “ombudsman”, bugün parlâmento tarafından, parlâmento adına idareyi denetlemek için seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir. “Ombudsman” kelimesinin Türkçe karşılığı olarak; “halk denetçisi”, “kamu denetçisi”, “kamu hakemi”, “arabulucu”, “halk avukatı”, “yurttaş sözcüsü” gibi ifadeler kullanılmaktadır.

Genel gerekçede, Anayasanın 125 inci maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu hükmüne yer verilmiştir. 07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 11 inci maddesiyle, söz konusu maddede değişiklik yapılarak, hukuka uygunluk denetiminin hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı hükme bağlanmıştır. Anayasanın 9. maddesinde ise yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı düzenlenmiştir. İdarenin iç denetimi ise teftiş kurulları veya benzeri birimlerce gerçekleştirilmektedir.

Genel gerekçede, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun TBMM Genel Kurulunda kabul edilmesinden sonraki Anayasa Mahkemesi tarafından yürütmesinin durdurulması ve iptal edilmesi süreci ayrıntılı olarak açıklanmış ve Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Anayasa Mahkemesinin iptal kararında belirtilen hususlar gözönünde bulundurularak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 8 inci maddesiyle, Anayasanın 74 üncü maddesinde değişiklik yapılmış ve TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulacak Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Söz konusu Anayasa değişikliği, 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul edilmiş ve kesin sonuçların 23.09.2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir. Anayasanın 5982 sayılı Kanunla değişik 74 üncü maddesinde hükme bağlanan Kamu Denetçiliği Kurumunun kurularak çalışmalarına başlaması amacıyla hazırlanan bu Tasarıyla, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmaktadır.

Kurumda Başdenetçi, Denetçiler, Uzmanlar, Uzman Yardımcıları ve diğer personel görev yapacaktır. Bu çerçevede Başdenetçi ile Denetçilerin görevlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Anayasanın yargı bağımsızlığına ve idarî eylem ve işlemlerin yargısal denetimine ilişkin hükümlerine uygun düzenlemeler getirilmesine özen gösterilmiştir. Böylece, idarenin mümkün olduğu kadar Kurumun önerilerini değerlendirmeye alarak uyması ve idarî yargının yükünün azaltılması hedeflenmektedir. Tasarıyla, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulması ve ülke düzeyinde faaliyet göstermesi öngörülmekte; ayrıca, Başdenetçi, Denetçiler ve Genel Sekreterin görevleri, nitelikleri, seçimleri, atanmaları, çalışma ilkeleri, bağımsızlığı, Kuruma yapılacak başvurular ve Kurum personeli ile ilgili konular düzenlenmektedir.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari\\_teklif\\_sd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_si\\_ra\\_no=106395](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_si_ra_no=106395))

### 3.5.2. TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu

Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca TBMM Başkanlığı'na 17.05.2012 tarihinde sunulan 1/626 Esas Numaralı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı 18 Mayıs 2012 tarihinde Avrupa Birliği Uyum Komisyonuna havale edilmiştir. Tasarı, Komisyonun 31 Mayıs 2012 tarihli toplantısında İzmir Milletvekili Mehmet Sayım TEKELİOğLU başkanlığında, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinin katılımıyla görüşülmüştür.

Komisyonun TBMM Başkanlığı'na sunduğu raporda, 2010 yılındaki Anayasa değişikliği ile anayasal statüye kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması sürecinde Avrupa Birliği Ombudsmanı ile görüşmeler yapıldığı, 27 Ocak 2012 tarihinde İstanbul'da Avrupa Birliği Ombudsmanı, İsveç, Hollanda ve Yunanistan ombudsmanlarının da katılımıyla geniş katılımlı bir çalıştay düzenlendiği ve bu çalıştayda ortaya çıkan görüş ve önerilerin değerlendirilerek bir önceki dönem TBMM'ne sunulan tasarının güncellenerek son halini aldığı ifade edilmiştir.

Ayrıca Komisyon Raporunda, Avrupa Birliği Bakanlığı temsilcileri tarafından 2008 Yılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı'nda siyasi kriterlerin yerine getirilmesi kapsamında işlevsel bir kamu denetçiliği kurumu kurulacağının ifade edildiği, yine Ulusal Programın 23 üncü Fasil "Yargı ve Temel Haklar" bölümü altında kamu denetçiliği kurumu kurulmasının, bir tedbir olarak "Yargının Verimliliği, Etkinliği ve İşlevselliğinin Artırılması" başlığında yer aldığı ve bir öncelik olarak değerlendirildiği, ayrıca Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında, ombudsmanlık sisteminin bulunmayışının bir eksiklik olarak belirtildiği dile getirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun, 23 üncü Fasil olan "Yargı ve Temel Haklar" faslıının "gayrı resmi" açılış kriterlerinden biri olduğu, söz konusu fasla ilişkin tarama toplantısının 13 Ekim 2006 tarihinde tamamlanmış olmasına karşın tarama

sonu raporunun AB Konseyi tarafından henüz onaylanmadığı, dolayısıyla da bu fasılda açılış kriterlerinin AB tarafından Türkiye'ye henüz resmi olarak bildirilmediği, buna rağmen bu alandaki çalışmaların görüşülmekte olan Tasarı da dâhil olmak üzere sürdürüldüğü ifade edilmiştir.

Komisyon'un raporuna göre, kamu denetçiliği kurumu, hâlihazırda Avrupa Birliği ülkelerinin de aralarında bulunduğu 100'e yakın devlette ülke, bölge, kent veya sektör itibarıyla hizmet vermektedir. Avrupa Ombudsmanı tarafından da çeşitli vesilelerle dile getirildiği üzere, başdenetçinin seçimi, oluşturulacak kurumun saygınlığını ve itibarını kişiliğinde temsil etme kabiliyetini haiz, bağımsızlık, tarafsızlık ve yetkinliği konusunda toplumda genel uzlaşa bulunan bir kişinin göreve seçilmesine imkân verecek şekilde nitelikli çoğunlukla gerçekleşecek olmakla birlikte, Anayasa hükmü gereği seçimin ilk 3 turunda nitelikli çoğunluk sağlanamazsa son turda en çok oy alan adayın seçimi hususu da Tasarıda düzenlenmektedir.

BM Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı İlke Kararı'yla kabul edilen "İnsan Haklarının Geliştirilmesine ve Korunmasına İlişkin Ulusal Kurumların Statüsü Hakkında İlkeler" in (Paris İlkeleri) "yetki ve görevler" başlıklı bölümünün 2'nci maddesinde, insan haklarını korumak ve geliştirmek hususunda faaliyet gösteren kurumların görev alanlarının, mümkün olduğunca geniş kapsamlı olarak, anayasa veya kanun ile açıkça düzenlenmesi gereği vurgulanmış, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi (AKPM)'nin 1615(2003) sayılı Tavsiye Kararı'nda ise Kurumun anayasal güvence altına alınması, Kuruma kanun ile bağımsız bütçe ve personel olanağının sağlanması, denetçilerin parlamento tarafından ve nitelikli çoğunlukla seçilmesi hususları, etkili işleyişi için gerekli olan temel özellikleri arasında sayılmış olup, görüşülmekte olan Tasarıda yer alan hükümlerin anılan ilkeler paralelinde olduğu değerlendirilmesinde bulunulmuştur.

Komisyon tarafından Kamu Denetçiliği Kurumunun hem şikâyet üzerine hem de re'sen harekete geçme yetkisine sahip olması hususu raporda belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu tarafından teklif edilen tasarının 5'inci maddesinde Kurumun kendisine yapılan başvuru neticesinde harekete geçebileceği belirtilmiş, re'sen

harekete geçilebilmesine yönelik bir düzenleme yapılmamıştır. Komisyona göre, Kamu Denetçisinin re'sen de harekete geçme yetkisine sahip olması gereklidir.

Komisyon, hakkında değişiklik önergesi verilen 5'inci, 10'uncu, 11'inci ve 17'nci maddelerini görüşerek;

5. maddesi ile ilgili olarak; kamu denetçisine, re'sen inceleme ve araştırma yetkisi verilmesi suretiyle kurumun denetim yetkisini daha etkin kullanabilmesine imkân sağlamak amacıyla maddenin birinci fıkrasına “idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine” ibaresinden sonra gelmek üzere “veya re'sen” ibaresinin eklenerek, Tasarının 5. maddesinin birinci fıkrasının,

“Kurumun görevi

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

şeklinde;

10. maddesi ile ilgili olarak; maddenin (c) bendinde, Kurumun idare-birey ilişkilerine dair şikâyetleri değerlendirecek olması hasebiyle denetçi ve başdenetçinin sosyal bilimler alanında, hukuk alanında ya da idari iktisadi bilimler alanında eğitim görmüş olmasının önem arz ettiği belirtilmiş ve Tasarının 10. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin,

“c) Dört yıllık eğitim veren iktisadi ve idari bilimler, sosyal bilimler ve hukuk fakültelerinden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurtiçi veya yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.”

ve (ç) bendinin,

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

şeklinde;

Tasarının 17. maddesinin ikinci fıkrasının,

“Başvuru ve usulü

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

Dördüncü ve yedinci fıkralarının,

(4) Başvurular Kamu Denetçiliği Kurumu bürolarına yapılır. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir.

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

şeklinde değiştirilmesini Raporda belirterek TBMM Başkanlığı’na sunmuştur. (<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>.)

### **3.5.3. TBMM Anayasa Komisyonu Raporu**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı TBMM Başkanlığı tarafından 18.05.2012 tarihinde esas olarak görüşülmek üzere Anayasa Komisyonuna havale edilmiştir. Anayasa Komisyonu toplantılarına Adalet Bakanı dâhil olmak üzere Adalet, Maliye, İçişleri, Avrupa Birliği bakanlıkları ile AB Genel Sekreterliğinden yetkililer katılmıştır. Anayasa Komisyonu’nda alt komisyon marifetiyle görüşülen ve son şekli verilen Tasarı ile ilgili Rapor hazırlanmıştır.

Anayasa Komisyonu’nun Raporunda; düzenlemenin hedefinin idare ile vatandaş arasındaki davaların yargıya gitmeden çözülmesi olduğu, sonuçta; vatandaşın daha kısa ve az maliyetle hakkını elde edeceği, yargının yükünün azalması sebebiyle önemli davalara bakma şansı olacağı belirtilmiştir. Ayrıca,

kurumun yetkisi, görev süresi gibi konularda dünyada bir standart bulunmadığı ifade edilmiştir.

Rapora göre, ağırlıklı nokta, Parlamentonun bu işin içinde olması, Parlamento tarafından ombudsmanın ya da Kamu Denetçisinin seçilmesidir. Görev süresi üç ila altı yıl arasında değişmektedir. En fazla bir defa daha seçilme imkânı tanınmaktadır. Yargı ile ilgili kimi konular da Ombudsmanlık kurumunun görev alanına girebilmektedir. Ayrıca Avrupa Birliği çerçevesinde Avrupa Ombudsmanı bulunmaktadır. Yaptırım gücü olmayan kamu denetçisinin etkinliği kamuoyu baskısı, deşifre etme imkânından kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde aynı çerçevede görev yaptığı söylenebilecek İnsan Hakları Merkezi, TBMM çatısı altındaki İnsan Haklarını İnceleme, Dilekçe ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonlarıyla Kamu Denetçiliği Kurumu arasında görev karmaşasına yol açmayacak, aksine işbirliğini geliştirecek düzenlemelerin yapılması gerektiği hususları yer almıştır.

Adalet Bakanlığı Komisyon toplantılarında; demokratik standartların güçlenmesiyle hak arama yollarının çeşitlendiğini belirterek, sosyal devlet modelinin gelişmesiyle kamu denetçiliğine ihtiyaç duyulduğunu, idari işlemlerin hayatın pek çok alanına yayıldığını, idarenin kötü, eksik, yanlış işleyişiyle ilgili kamu denetçisinin inceleme yapıp, önerilerde bulunma yetkisinin olacağını, idarenin her türlü eylem ve işlemleriyle ilgili hakkaniyete uygunluk yani yerindelik denetimi yapacağını ifade etmiştir. Ayrıca, istisnalar hakkında bilgi vermiş; kamu denetçisinin bağımsızlığının teminat altına alındığına, tarafsızlığının esas olması gerektiğine, yaptırımının tavsiye niteliğinde olduğuna ve raporunun TBMM Genel Kurulunda görüşüleceğine dikkat çekmiştir.

Komisyon üyeleri ise, Kamu denetçiliğinin, medeniyetimizden ve kültürümüzden çıkan bir mekanizma olduğunu belirterek, yöneten ve yönetilenlerin olduğu yerdeki sorunları çözmeye Kurumun insan haklarının ihlalinde güvenilecek bir liman olma amacına da hizmet edeceği üzerinde durmuşlardır. Tasarı, Kurul yerine Başdenetçiye ağırlık vermiştir ve bu yapı Kurumun etkinliğini arttıracaktır.



Rapora göre, Avrupa Birliği müktesebatı da bu Kurumu oluşturmayı zorunlu kılmaktadır. İdari yargının hızlı işlemediği ve vatandaşın ihtiyaçlarına zamanında cevap veremediği Türkiye’de bürokrasi ile ilgili şikâyetler karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu önemli bir işlev görecektir.

Anayasa Komisyonu toplantısına katılan TBMM Dilekçe Komisyonu Başkanı, Komisyonlarına ulaşan başvuru sayısının yıllar itibariyle arttığını, vatandaşın bu konuda farkındalık seviyesinin yükseldiğini, Kamu Denetçisine re’sen işleme koyma yetkisinin tanınmasının değerlendirilmesi, Dilekçe Komisyonu ile Kamu Denetçisinin ilişkisinin güçlendirilmesi, yabancıların müracaatı konusu ile idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının işin aciliyeti ve uğranılan zarar açısından gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Anayasa Komisyonunda, Alt Komisyonunda görüşülerek son şekli verilen Tasarının tamamı ve maddeler üzerinde görüşme yapılarak ve gerekli değişiklikleri yapmak suretiyle Rapor hazırlanmış ve 11.06.2102 tarihinde 6 numaralı kararla TBMM Meclis Başkanlığı’na sunulmuştur.

(<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf> .).

#### **3.5.4. TBMM Genel Kurul’unda Kanun Tasarısının Görüşülmesi Süreci**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı 276 sıra sayısıyla 13.06.2016 tarihinde TBMM Genel Kurul’unda Meclis’in 24. Dönem 2. Yasama Yılı 119. Birleşim’inin beşinci oturumunda AB Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu raporlarının sunulmasıyla birlikte görüşülmeye başlanmış ve 120. Birleşiminde görüşmeler tamamlanmıştır.

(<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b120m.htm>).

TBMM’deki parti grupları adına söz alan milletvekilleri Kanun Tasarısı ile ilgili görüşlerini belirtmişlerdir. Bu kapsamda CHP Grubu adına söz alan İstanbul Milletvekili Ali ÖZGÜNDÜZ Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasının yararlı olacağına değindikten sonra, askerî, güvenlik, cezaevi, kadın ve çocuk hakları, ayrımcılıkla mücadele, çalışma ve iş hayatı, çevre, üniversiteler, sağlık, yerel

yönetimler, kamu kaynaklarının kullanımı ve yolsuzlukla mücadele alanlarında da ihtisaslaşan kamu denetçilerinin bulunması gerekliliği üzerinde durmuştur. Aynı vurgu BDP Grubu adına söz alan Batman Milletvekili Ayla AKAT ATA tarafından ‘özel amaçlı ombudsmanlıklar’ (çocuk, kadın ve yaşlılara yönelik ombudsmanlık) kurulması yönünde yapılmıştır.

Parti grupları adına yapılan konuşmalar esnasında Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin TBMM tarafından seçimi ile ilgili çekinceler üzerinde durulmuştur. Başdenetçi ve Denetçilerin TBMM tarafından nitelikli çoğunluk sağlanmak suretiyle seçilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca Başdenetçi ve Denetçilerin görev sürelerinin TBMM’nin yasama süresinden farklı olması zorunluluğu ifade edilmiştir. Bu zorunluluğun sebebi ise, TBMM tarafından seçilen Başdenetçi ve Denetçilerin tekrar seçilebilme kaygısıyla hakkaniyete uygun davranmaktan imtina etmesinin önüne geçmektir.

CHP Grubu adına konuşan İzmir Milletvekili Rıza TÜRMEN, Kamu Başdenetçisinin bağımsız ve toplumda sevilen, itibar edilen bir kişi olması gerektiğini vurgularken seçimi ile ilgili olarak, iktidar partisinin Meclis’teki çoğunluğunun gözönünde bulundurulması durumunda, Başdenetçinin iktidar partisinin tercih ettiği kişi olacağını belirtmiştir. Bu şekilde göreve gelen bir Başdenetçinin idarenin tasarruflarını denetlemesinin mümkün olmayacağına değinmiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b120m.htm>).

TBMM Başkanlığı’na sunulan önerelerde Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapmış olduğu denetim sonuçlarını kamuoyuna duyurmasına ilişkin Kanun Tasarısı’nda değişiklik yapılması teklif edilmiştir. Bununla, denetim sonuçlarının kamuoyuyla paylaşılacak suretiyle denetimin ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun etkinliğini arttırmak amaçlanmıştır.

Genel Kurul görüşmeleri esnasında CHP, MHP ve BDP grupları tarafından Tasarı’da yer alması istenen maddelerden biri de ‘uzmanlık alanlarına göre seçilen denetçi’lerin bulunması idi. (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b120m.htm>). Bu önerge ile kamu yönetimini denetleme görevini yürütecek olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nda

görev yapacak denetçilerin seçimlerinde ihtisaslaşmış olmaları amaçlanmıştır. Ancak Tasarı'nın yasalaşması sürecinde bu hususa yer verilmemiştir.

MHP Grubu adına Konya Milletvekili Faruk BAL ve 5 milletvekili tarafından Tasarıya ilişkin olarak 'Denetçiler Kurulu' oluşturulmasına dair önerge verilmiştir. Önergenin gerekçesinde, Başdenetçinin tek başına karar verebilmesini engelleyebilmek amacıyla denetçilerden oluşan bir denetçiler kurulunun ihdas edilmesi, yapılacak incelemelerin bu denetçiler kurulunda değerlendirilmesine imkân sağlanması, bu şekilde bireysel hatalardan arındırılmış, kolektif iradeye dönüşebilecek bir denetim sisteminin oluşturulmasının gerekli olduğuna yer verilmiştir. Önerge TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilmemiştir (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem24/yil2/bas/b120m.htm>).

Genel Kurul'da görüşmeleri tamamlanan Tasarı 14.06.2012 Perşembe günü TBMM'nin 24. Dönem 120. Birleşiminde kabul edilerek Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir.

### **3.5.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun Amacı**

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacı 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 1. maddesinde belirtilmiştir: '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' (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6328.html>).

### **3.5.6. Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı ve Statüsü**

Kurumun görev alanı Yönetmelik'te ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Buna göre, Kamu Denetçiliği Kurumu,

a. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde

ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının,

**b.** Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.

Ancak;

**a.** Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen 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 dışında bırakılmıştır. 5548 sayılı Kanunla getirilen düzenleme korunmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu, Kanun'a göre TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurumdur.

### **3.5.7. İyi Yönetim İlkeleri**

Yönetmelik ile iyi yönetim ilkeleri belirlenerek Kamu Denetçiliği Kurumunun bu ilkelere uyacağı vurgulanmaktadır. Kurum, inceleme ve araştırma yaparken 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 gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.

### 3.5.8. Başdenetçi ve Denetçiler

5548 sayılı Kanunda düzenlenen Kamu Denetçileri Kurulu 6328 sayılı Kanunda yer almamıştır. 6328 sayılı Kanuna göre, Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir. Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar. Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler Yönetmelikle belirlenir.

#### 3.5.8.1. Görevleri

Başdenetçinin görevleri;

- a. Kurumu yönetmek ve temsil etmek,
- b. Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak,
- c. Denetçiler arasında iş birliğini sağlamak ve uyumlu çalışmalarını gözetmek,
- ç. Denetçilerin görev alanına ilişkin olarak ortaya çıkan tereddütleri gidermek,
- d. Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü belirlemek ve gerektiğinde değiştirmek,
- e. Gerek gördüğünde şikâyet başvurusunu bizzat sonuçlandırmak,
- f. Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak ve gerektiğinde değişiklik yapmak,
- g. Yıllık raporu hazırlamak ve Komisyona sunmak,

ğ. Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak,

**h.** Raporları kamuoyuna duyurmak,

**ı.** Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak,

**i.** Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek,

**j.** Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak,

**k.** Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için izin vermek,

**l.** Birlikçi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek,

**m.** İhtiyaç duyulan iş ve konularla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin geçici olarak görevlendirilmesini istemek,

**n.** İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek,

**o.** İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olan devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek veya görevlendireceği denetçiye inceletmek,

**ö.** 22 nci madde kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapmak,

**p.** İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek,

**r.** Gerekli görülen yerlerde büro açılmasına karar vermek,

**s.** Kurumun görev alanıyla ilgili olarak uluslararası işbirliğine ilişkin çalışmaları yürütmek,

**ş.** Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Denetçilerin görevleri;

- a. Görevlendirildikleri konu veya alanlara ilişkin şikâyetleri incelemek, araştırmak ve Başdenetçiye önerilerde bulunmak,
- b. İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek,
- c. İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek,
- ç. Gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve Başdenetçiye sunmak,
- d. Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak,
- e. Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek,
- f. Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek,
- g. 22 nci madde kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapmak,
- ğ. Başdenetçiye, yokluğunda vekâlet etmek,
- h. Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak,
- ı. Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

Denetçiler arasındaki iş bölümü insan hakları, kadın ve çocuk hakları, engelli hakları, ailenin korunması, sosyal hizmetler, eğitim-öğretim, gençlik ve spor, bilim, sanat, kültür ve turizm, adalet, milli savunma ve güvenlik, sağlık, nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları, kamu personel rejimi, mülkiyet hakkı, ekonomi, maliye ve vergi, enerji, sanayi, gümrük ve ticaret, çalışma ve sosyal güvenlik, orman, su, çevre ve şehircilik, ulaştırma, basın ve iletişim, gıda, tarım ve hayvancılık, mahallî idarelerce yürütülen hizmetler konuları ve alanlara göre Başdenetçi tarafından belirlenir (Yönetmelik, m. 44)

### **3.5.8.2. Nitelikleri, Adaylık ve Seçim Usulü**

6328 sayılı Kanun'un 10. maddesi Başdenetçi ve denetçi seçilebilmenin şartlarını belirlemiştir. Bu şartlar aşağıdaki gibidir:

**a.** Türk vatandaşı olmak,

**b.** Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.

**c.** Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,

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

**d.** Kamu haklarından yasaklı olmamak,

**e.** Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak,

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



Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçim usullerine ilişkin düzenleme Kanun'un 11. maddesinde yapılmıştır. Ancak ilk Başdenetçi ve denetçilerin seçimi hususu Kanun'un Geçici 1. maddesinde düzenlenmiştir. Geçici 1. maddeye göre, Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

Kanunun yayınlanmasıyla yürürlüğe girdiği tarihten onbeş gün sonra TBMM Başkanlığı tarafından Başdenetçi ve denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

Kanun'un 11. maddesinde adaylık ve seçim süreci detaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Maddeye göre, Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından TBMM Başkanlığına bildirilir. TBMM Başkanlığı tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday aday olmak isteyenler Meclis Başkanlığına başvuruda bulunurlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Meclis Genel Kuruluna sunulmak üzere Meclis Başkanlığına bildirir. Meclis Genel Kurulu, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir.

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

Karma Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Karma Komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur.

Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçimler, Kurumun TBMM Başkanlığına başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır. Belirtilen süreler, TBMM'nin tatilde olması veya ara verme sırasında işlemez (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6328.html>).

### **3.5.8.3. Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreleri, Görevden Alınmaları ve Görevlerinin Sona Ermesi**

Kanuna göre, Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen Başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır. Bir dönem Başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilir.

Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir. Ancak kamu görevlisiyken Başdenetçiliğe veya denetçiliğe seçilenler, memuriyete giriş şartlarını kaybetme dışındaki herhangi bir nedenle görevlerinin sona ermesi, görevden ayrılma isteğinde bulunması veya görev

sürelerinin dolması durumunda, otuz gün içinde eski kurumlarına başvurmaları hâlinde, atamaya yetkili makamlar tarafından otuz gün içinde mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar.

Başdenetçinin veya denetçilerin aday olmak için gerekli olan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Karma Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Karma Komisyon tarafından karar verilir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının TBMM Genel Kurulunun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Karma Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.

#### **3.5.8.4. Başdenetçi ve Denetçilerin Çalışma Esasları**

Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve kararlarını Başdenetçiye sunar. Başdenetçi, incelenmesi ve araştırılması gereken başka bir hususun olmadığına kanaat getirmesi hâlinde veya gerekli gördüğünde şikâyet başvurusunu sonuçlandırdıktan sonra kararı şikâyetçiye ve ilgili mercie bildirir.

Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin görev alanına girmesi durumunda şikâyet başvurusu, Başdenetçi tarafından birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılabileceği gibi bir denetçinin inceleme ve araştırmasına da bırakılabilir. Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılması hâlinde de denetçiler tek başlarına çalışarak konu veya alanlarına ilişkin kararlarını Başdenetçiye sunar. Denetçiler, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırmasını kendisine bağlı çalışma grupları ile birlikte yürütebilir. Çalışma grubunda yeteri kadar uzman ve uzman yardımcısı ile koordinasyondan sorumlu uzman görevlendirilebilir.

Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamaz. Başdenetçi,

denetçiler ve Genel Sekreter, görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamaz.

Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık halleri istisna tutulmuştur (Yönetmelik, m.46).

### 3.5.9. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı olmazsa olmaz bir niteliklerdir. Bunu sağlamak üzere, 5548 sayılı Kanun'da olduğu gibi 6328 sayılı Kanun'da da düzenleme yapılmıştır. 6328 sayılı Kanuna göre, hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemez. Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, siyasî partilere üye olamaz; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamaz.

Bağımsızlık ve tarafsızlık niteliklerini sağlamlaştırmak üzere Kanununun 13. maddesinde, Başdenetçinin TBMM Genel Kurulunda, denetçilerin ise Karma Komisyonda aşağıdaki şekilde and içmeleri hususu düzenlenmiştir:

*'Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine and içerim.'*

### 3.5.10. Genel Sekreterlik

Genel Sekreterlik; Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar. Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- a. Kurumun büro işlerini yürütmek,
- b. Şikâyet başvurularının kayıt işlerini yürütmek,
- c. Kurumun insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmalarını yapmak, personel sisteminin geliştirilmesi için Başdenetçiye teklifte bulunmak,
- ç. Genel Sekreterlikte görev yapan personelin sevk ve idaresini sağlamak,
- d. Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek,
- e. Kurum personelinin atama, nakil ve terfi işlemlerini yürütmek,
- f. Kurumun eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek,
- g. Hizmet içi eğitim, kurs ve benzeri yerlere katılacak Kurum personelini görevlendirmek ve malî haklarının ödenmesine ilişkin işlemleri yürütmek,
- ğ. Kurum personelinin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek,
- h. Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek,
- ı. Genel evrak faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek,
- i. Kararların ve raporların otomasyonunu sağlamak ve bunları arşivlemek,
- j. 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla malî hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak,

**k.** Kurumun taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek,

**l.** Bütçenin harcanması konusunda Başdenetçiye bilgi vermek,

**m.** Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak, bilgi sistemleri ve otomasyonu konusundaki gelişmeleri izlemek,

**n.** Kurum bilgi mimarisinin hazırlanması, veri tabanlarının kurulması, güncellenmesi ve arşivlenmesi çalışmalarını yapmak,

**o.** Kurumun sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek,

**ö.** Kurumun basın ve halkla ilişkiler ile tanıtım faaliyetlerini yürütmek,

**p.** Protokol işlerini düzenlemek,

**r.** Kurumun idarî, malî ve teknik işlerini yürütmek,

**s.** Kanunlarla veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

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

Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru usulü ve başvuru üzerine yapılacak işlemler 6328 sayılı Kanun'un üçüncü bölümünde düzenlenmiş olup Yönetmelik'te ayrıntılı olarak yer almaktadır.

#### **3.5.11.1. Şikâyet Başvurusunun Kapsamı ve Usulü**

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz.

Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir. Şikâyet dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik

posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma gönderir.

Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe asılları, on beş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmaz. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şart aranmaz. Elektronik ortamda yapılan başvurularda imzaya gerek yoktur; ancak Kurum elektronik ortamda güvenli elektronik imza kullanılarak şikâyet başvurusu yapılmasına karar verebilir. Şikâyet başvurusuna ilişkin belgeler elektronik başvuruya eklenir.

Şikâyet başvurusu, Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-2) veya Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-3) doldurulmak suretiyle yapılır. Gerekli bilgilerin bulunması halinde form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabilir. Haklı bir nedenin bulunması hâlinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikâyet başvuruları da kabul edilir. Şikâyet başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılmalıdır veya doldurulmalıdır. Varsa şikâyet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir. Şikâyet başvurusundan herhangi bir nedenle ücret alınmaz.

Şikâyet başvurusunda aşağıdaki hususlara yer verilir:

**a. Şikâyetçi gerçek kişi ise;**

1. Adı, soyadı ve imzası,
2. Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyuşu ve varsa kimlik numarası,
3. Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,
4. Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

5. İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,

6. Varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası.

**b. Şikâyetçi tüzel kişi ise;**

1. Unvanı,

2. Tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi,

3. Yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası,

4. Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

5. İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,

6. Yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği,

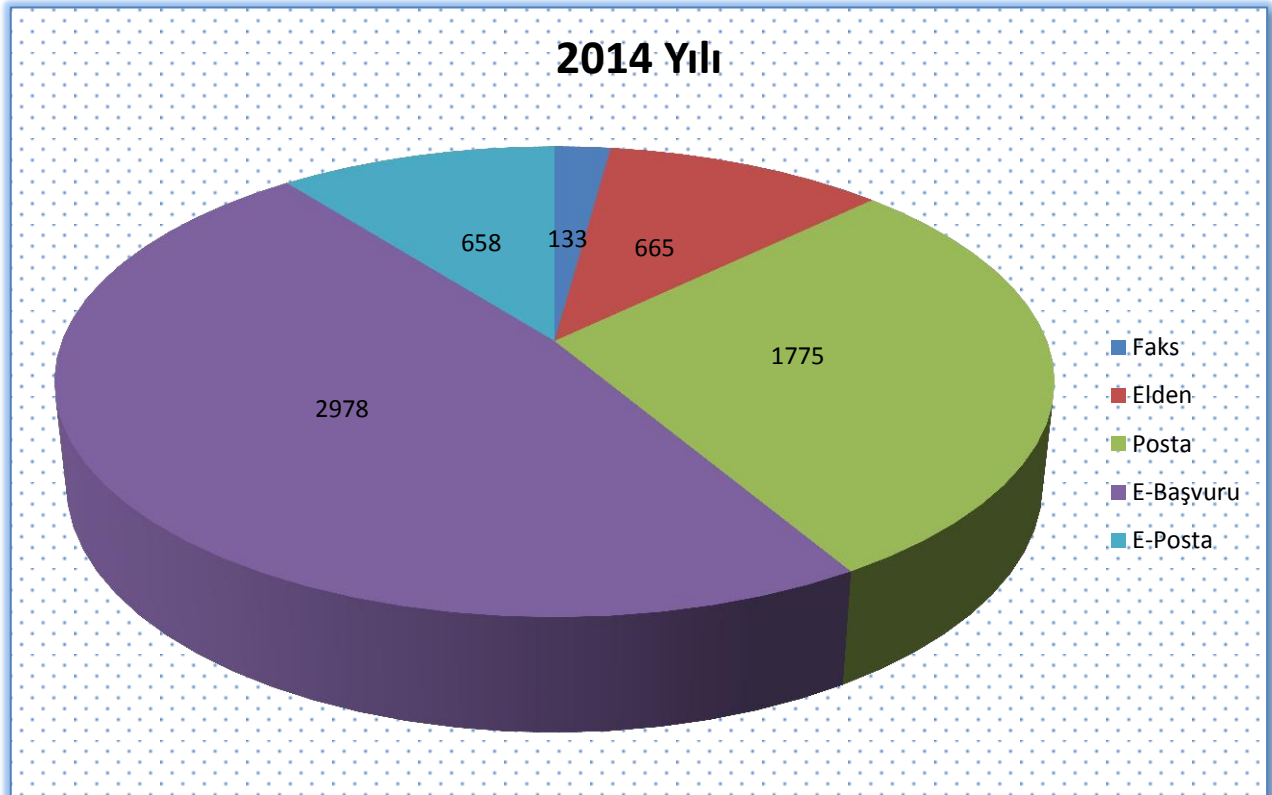
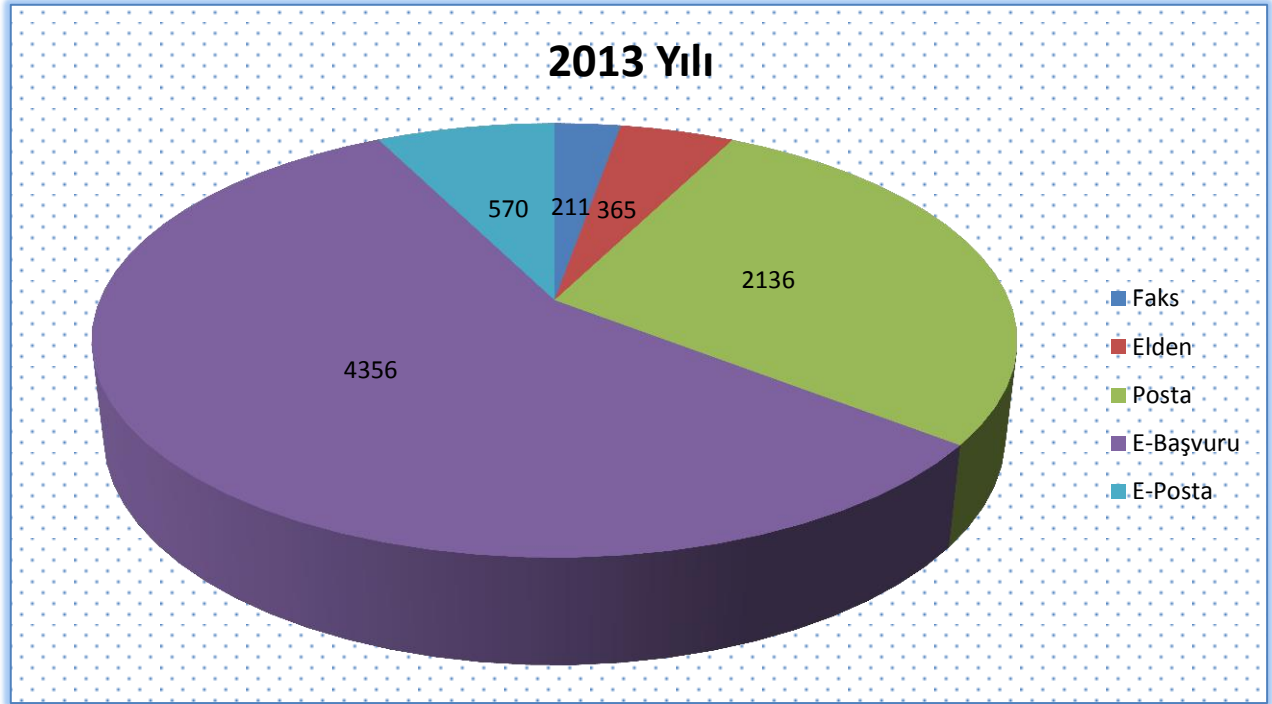
7. Varsa merkezi tüzel kişilik numarası.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için 06.01.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenen idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir. Ancak, Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde idarî başvuru yolları tüketilmese dahi şikâyet başvurularını kabul edebilir. İdarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir. İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

29.03.2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvuruları elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı ile alınmaya başlanmıştır. 29.03.2014 tarihinden itibaren ise Kamu Denetçiliği Kurumu'na mahalli idarelere ait başvurular da yapılmaya başlamıştır.



Tablo 3.6.: Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruların Yöntemi



(Kaynak: [http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-1405-idare-faaliyet-raporlari.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-1405-idare-faaliyet-raporlari.html))

Şikâyet başvurularının konularına baktığımızda Kanun'un yürürlüğe girdiği ve başvuruların kabul edilmeye başlandığı tarihten itibaren ilk sırayı kamu personel rejimine ilişkin şikâyet başvuruları almıştır. Bunu eğitim-öğretim, gençlik ve spor ile ilgili şikâyetler izlemektedir. Şikâyet başvurularının konulara göre dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir:

**Tablo 3.7.: Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruların Konusu**

Şikâyet Konusu veya Alanı	2013 Sayı	2014 Sayı	Toplam Sayı	2014 Yüzde
Kamu personel rejimi	2142	1349	3491	% 23,92
Eğitim-öğretim, gençlik ve spor	1203	1056	2259	% 18,73
Ekonomi, maliye ve vergi	784	440	1224	% 7,80
İnsan hakları	263	423	686	% 7,50
Çalışma ve sosyal güvenlik	888	419	1307	% 7,43
Diğer konu ve alanlar	141	381	522	% 6,76
Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler	455	343	798	% 6,08
Adalet, milli savunma ve güvenlik	455	283	738	% 5,02
Orman, su, çevre ve şehircilik	198	186	384	% 3,30
Mülkiyet hakkı	239	144	383	% 2,55
Sağlık	158	131	289	% 2,32
Ulaştırma, basın ve iletişim	271	125	396	% 2,22
Engelli hakları	87	106	193	% 1,87
Sosyal hizmetler	46	73	119	% 1,29
Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret	166	64	230	% 1,13
Kadın ve çocuk hakları	32	40	72	% 0,71
Ailenin korunması	13	28	41	% 0,50
Gıda, tarım ve hayvancılık	28	18	46	% 0,32
Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	37	17	54	% 0,30
Bilim, sanat, kültür ve turizm	32	13	45	% 0,23
<b>TOPLAM</b>	<b>7638</b>	<b>5639</b>	<b>13277</b>	<b>% 100</b>

(Kaynak: [http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-1405-idare-faaliyet-raporlari.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-1405-idare-faaliyet-raporlari.html))

Şikâyet başvuruları yoğun olarak mahalli idareler ile ilgili olarak yapılmaktadır. Bunun sebebi ise; mahalli idarelerin faaliyet ve görev alanının genişliği olarak düşünülebilir. İkinci sırada Milli Eğitim Bakanlığı'nın yer alması bu Bakanlığın personel sayısına ve sorumlu olduğu eğitim konusunun önemine bağlanabilir. Şikâyet başvurularının ilgili olduğu kamu kurum ve kuruluşlarına göre dağılımı ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 3.8.: Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvuruların İlgili Olduğu İdareler

İDARE	Sayı	Yüzde
Mahalli İdareler (Belediyeler ve Şirketler)	511	% 9,06
Milli Eğitim Bakanlığı	473	% 8,39
Özel Kişi Kuruluşlar ve Belirtilmeyenler	462	% 8,19
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	326	% 5,78
Üniversite ve Fakülteler	305	% 5,41
Maliye Bakanlığı	292	% 5,18
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	227	% 4,03
Emniyet Genel Müdürlüğü	179	% 3,17
Adalet Bakanlığı	173	% 3,07
Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Başkanlığı	142	% 2,52
Sağlık Bakanlığı	136	% 2,41
Valilik, Kaymakamlık	127	% 2,25
İçişleri Bakanlığı	125	% 2,22
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	121	% 2,15
Yükseköğretim Kurumu Başkanlığı	106	% 1,88
ÖSYM	101	% 1,79
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	95	% 1,68
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	90	% 1,60
Gelir İdaresi Başkanlığı	90	% 1,60
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	80	% 1,42
Elektrik Dağıtım Şirketleri	79	% 1,40
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	75	% 1,33
Devlet Personel Başkanlığı	59	% 1,05
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	56	% 0,99
Karayolları Genel Müdürlüğü	55	% 0,98
Kültür ve Turizm Bakanlığı	51	% 0,90
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	48	% 0,85
Başbakanlık	45	% 0,80
Milli Savunma Bakanlığı	43	% 0,76
Gençlik ve Spor Bakanlığı	41	% 0,73
Diyanet İşleri Başkanlığı	34	% 0,60
Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Müdürlüğü	32	% 0,57
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	29	% 0,51
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	25	% 0,44
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	25	% 0,44
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	24	% 0,43
PTT A.Ş. Genel Müdürlüğü	22	% 0,39
Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü	22	% 0,39
Diğer	673	% 11,93
<b>TOPLAM</b>	<b>5639</b>	<b>% 100</b>

(Kaynak: [http://www.ombudsman.gov.tr/custom\\_page-1405-idare-faaliyet-raporlari.html](http://www.ombudsman.gov.tr/custom_page-1405-idare-faaliyet-raporlari.html))

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturularak başvuru almasından itibaren (2013) 2015 yılı sonuna kadar Kuruma toplam 20.000 başvuru yapılmıştır. Bu

başvuruların incelenerek gerekli işlemin yapılması vasıtasıyla idare ile vatandaş arasındaki iletişimi güçlendirilmesi amaçlanmıştır (22.03.2016 tarihli TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Karma Alt Komisyonunda Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan sunum).

### **3.5.11.2. Şikâyet Başvurusunun Süresi ve Kaydedilmesi**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre, idareye yapılacak başvuruya; idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden ve idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı işlemin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

Kuruma yapılan veya ulaşılan şikâyet başvurusu, tarih ve sayı verilmek suretiyle kaydedilir ve elden teslim edilenler için alındı belgesi verilir. Şikâyet tarihi; şikâyet başvurusunun Kuruma, bürolarına, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, posta, elektronik posta veya faksın Kuruma ulaştığı, elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunun Kurumun elektronik sistemine ulaştığı tarihtir.

### **3.5.11.3. Şikâyet Başvurusunun Gizliliği**

Şikâyetçinin talebi üzerine şikâyet başvurusu gizli tutulur. Şikâyet başvurusunun gizli kalmasına yönelik her türlü tedbir Kurum tarafından alınır. Başvurunun gizliliğine ilişkin düzenleme Hükümetin teklif ettiği metinde yer almamışken, AB Uyum Komisyonu'ndaki Tasarı üzerindeki görüşmeler esnasında, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin 2003 yılı 1615 sayılı Tavsiye Kararı'nda öngörüldüğü üzere başvuru sahibinin talep etmesi halinde başvurusunun gizli tutulabilmesine olanak tanıyan bir düzenlemenin getirilmesi teklif edilmiş ve Tasarıya eklenmesi Anayasa Komisyonu'nda da kabul edilerek Kanun'un 17. maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir:

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

#### 3.5.11.4. Şikâyet Başvurusuna İlişkin Ön İnceleme Yapılması

Şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede şikâyet başvurusu; Kurumun görev alanına girip girmediği, süresi içinde yapılıp yapılmadığı, Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı, idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği, kullanılan dilin uygun olup olmadığı, belli bir konuyu içerip içermediği, Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı, menfaat ihlali içerip içermediği yönlerinden incelenir.

Şikâyet başvurusunun, idari başvuru yollarının tüketilmiş olması dışında yukarıda belirtilen şartlardan herhangi birini taşımaması hâlinde incelenemezlik kararı verilir. Bu karar, şikâyetçiye tebliğ edilir ve tebliğ ile birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ilgili idareye gönderme kararı verilir. Gönderme kararı şikâyetçiye de tebliğ edilir. Kuruma şikâyet tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine;

- İdare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden,
- İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılabilir.

Şikâyet edilen idarenin yanlış gösterilmesi durumunda Kurum, re'sen doğru idareyi belirler ve inceleme aşamasına geçer. İncelenemezlik kararı doğrultusunda, eksikliklerin giderilmesi şartıyla süresi içinde yeniden Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

Şikâyet başvurusunun yukarıda belirtilen şartları taşıması hâlinde inceleme ve araştırma aşamasına geçilir. Ön inceleme şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması hâlinde de incelenemezlik veya gönderme kararı verilir.

### **3.5.11.5. Şikâyet Başvurusunun İnceleme ve Araştırma Aşaması**

Kurum idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden inceler ve araştırır. Şikâyet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır.

Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları birleştirilerek incelenebilir. Şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakta yükümlüdür.

Başdenetçi veya denetçi, inceleme ve araştırmasını yaparken, ilgili idareden bilgi ve belge isteyebilir. İdare, istenilen bilgi ve belgeleri derhal elektronik posta yoluyla Kurumun elektronik posta adresine gönderir ve bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde de asıllarını gönderir. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler veya eksik verenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci tarafından soruşturma açılır. Soruşturma açılmasına ilişkin işlem ve soruşturma sonucu hakkında ilgili merci Kurumu bilgilendirir.

Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca açıkça gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir. İncelenen devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve

belgeler açıklanamaz ve bu bilgi ve belgelere Kurumun başvuruya ilişkin kararında yer verilemez.

Şikâyet başvurusunun inceleme ve araştırma aşamasında Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adlî yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından da seçilebilir. Bilirkişi, Başdenetçi veya denetçi tarafından görevin verildiği tarihten itibaren 2 ay içinde raporunu Kuruma sunmak zorundadır. Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine de karar verebilir.

Şikâyetçinin, karar verilinceye kadar şikâyetinden vazgeçmesi, şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi hallerinde Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır. Şikâyetçinin ölümü halinde şikâyet konusunun mirasçıları ilgilendirmesi ve diğer hallerde şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir.

#### **3.5.11.6. Şikâyet Başvurusu İle İlgili Kurumun Vereceği Kararlar**

Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması hâlinde şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir. Ayrıca, Başdenetçilik, kararın verilmesinden sonra sonucu etkileyebilecek bilgi ve belgelerin ortaya çıkması durumunda şikâyet hakkında yeniden inceleme ve araştırma yapabilir.

İnceleme ve araştırma sonucu Kurum tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.

**a. Tavsiye Kararı:** Kurum tarafından inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında, hatalı davranıldığına kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması veya Kurum tarafından uygun görülecek diğer tavsiye kararları verilebilir. Bunun üzerine idare tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye niteliğindeki kararlarına kamu kurumları tarafından uyulma oranı 2013 ve 2014 yıllarında % 20 seviyesinde iken 2015 yılında bu oran % 35 'e ulaşmıştır (<http://www.haberler.com/21.03.2015>).

**b. Ret Kararı:** Kamu Denetçiliği Kurumu, inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ret kararı verir.

**c. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar:** Kurum; şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması hâlinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir. Kurum, kararlarını ilgili idareye ve şikâyetçiye tebliğ eder.

### 3.5.12. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Rapor Hazırlaması

Kurum, her takvim yılına ilişkin olarak yürüttüğü faaliyetleri ve önerileri kapsayan yıllık rapor hazırlar. Bu rapor, takip eden yılın Ocak ayının son gününe kadar Karma Komisyona sunulur. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek TBMM Genel Kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına gönderir. Komisyonun raporu TBMM Genel Kurulunda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazete'de yayınlanmak suretiyle kamuoyuna



duyurulur. Gerek görülen konularda yıllık rapor beklenmeksizin özel rapor hazırlanabilir.

Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman resmi internet sitesi veya diğer iletişim araçları vasıtasıyla kamuoyuna duyurabilir. Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.

### **3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk Kamu Yönetimine Sağlayacağı Katkılar**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda Kurumun amacı 'Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak' olarak belirlenmiştir. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere Kurumun etkin olarak çalışması halinde, diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de daha demokratik, daha hesap verebilir, sorumluluk sahibi, yeniliklere açık, halkın katılımına müsait, şeffaf bir kamu yönetiminin oluşmasında ombudsmanlık mekanizması vazgeçilmez bir öneme sahip olacaktır.

Bu bölümde, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türk kamu yönetiminin geliştirilmesinde sağlayacağı olumlu katkılar ele alınacaktır. Bu kapsamda, AB' ye üyelik süreci, şeffaf ve katılımcı yönetim anlayışının yerleştirilmesi, kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi, idare ile halkın daha iyi ve yapıcı ilişki içinde olması, idari yargının yükünün azaltılması, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınması, TBMM Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonu'na yapılan başvuruların azalması konuları incelenecektir.

#### **3.6.1. AB 'ye Üyelik Süreci**

Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg tarafından 1951 yılında imzalanan ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu kuran Paris Antlaşması ile 1957 yılında imzalanan ve Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu kuran Roma Antlaşmaları ile önceleri ekonomik amaçla

kurulan daha sonra ise siyasi bir birlik haline dönüşen AB'nin temelleri atılmıştır (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=4>).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Türkiye, 31 Temmuz 1959'da AET'ye ortaklık başvurusunda bulunmuş, AET Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin yapmış olduğu başvuruyu kabul ederek üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanmasını önermiştir. Bu amaçla Ankara Anlaşması 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanmış ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

13 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile birlikte Ankara Anlaşması'nda öngörülen hazırlık dönemi sona ermiş ve "Geçiş Dönemi" ne ilişkin koşullar belirlenmiştir. Bu dönemde taraflar arasında sanayi ürünleri, tarım ürünleri ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması ve Gümrük Birliği'nin tamamlanması öngörülmüştür.

12 Eylül 1980 askeri darbesi ile askıya alınan Türkiye - AET ilişkileri 1983 yılında Türkiye'de sivil idarenin yeniden kurulması ve 1984 yılından itibaren Türkiye'nin ithal ikameci politikaları hızla terk etmesi ile beraber yeniden canlandırılmıştır. Bu kapsamda Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde üyelik başvurusunda bulunmuş ve başvuruya cevaben Türkiye ile AB arasında yapılan Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Türkiye - AB ilişkilerinin dönüm noktası olan ve 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan Zirve'de Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmış ve diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin bir dille ifade edilmiştir. Helsinki Zirvesi'nde, diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmasına karar verilmiştir. Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program takvimini içeren Ulusal Program, 19 Mart 2001 tarihinde 57. Hükümet tarafından onaylanarak Avrupa Komisyonu'na 26 Mart 2001 tarihinde tevdi edilmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesi Avrupa Birliği tarafından, 2003, 2005, 2006 ve 2008 yıllarında tekrar gözden geçirilmiştir. Ulusal Program ise, 2003, 2005 ve 2008 yıllarında güncellenmiştir. AB'ye üyelik yolunda kamu yönetiminde reformlar da hız kazanmıştır. Böylece, müzakerelerin açılması için ön şart olan siyasi kriterlerin karşılanmasına yönelik uyum yasası paketleri TBMM'den geçirilmiştir. Temel hak ve özgürlüklerin kapsamını genişleten, demokrasi, hukukun üstünlüğü, düşünce, ifade özgürlüğü ve insan hakları gibi alanlarda mevcut düzenlemeleri güçlendiren ve güvence altına alan reformlar gerçekleştirilmiştir. 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde karşıladığı belirtilerek 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararı alınmıştır (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=4>).

Türkiye'nin AB'ye üyeliği sürecinde; 2005 yılı Düzenli İlerleme Raporunda kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve haksızlıkların ortaya çıkarılmasında etkili bir kurum olacağı gerekçesiyle ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasının öneminden bahsedilmiş olup, 2006 yılı Raporunda ise 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun TBMM tarafından kabul edilmesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir. 2007 yılı ve 2008 yılı Raporları'nda 5548 sayılı Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğünün durdurulması ombudsmanlık sürecini sekteye uğrattığı için eleştiri konusu olmuştur. 2009 yılı Raporu'nda Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kanun'u iptal etmesi eleştirilerek bu konuda gerekli düzenlemenin yapılması gerektiği üzerinde durulmuştur.

2010 yılı Raporu'nda Hükümetin teklif ettiği Anayasa değişikliği paketinin, Mayıs ayında TBMM'de kabul edilerek Eylül ayında yapılan referandumda, % 58 oy çokluğuyla onaylandığı üzerinde durulmuştur. Paketin kilit hükümleri arasında yer alan Kamu Denetçiliği hizmeti için anayasal zeminin oluşturulması Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu için dayanak olarak kabul edilmektedir. 2011 ve 2012 Raporlarında, hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı olumlu karşılanmaktadır. 2013 yılı Raporu'nda ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun TBMM'de kabul edilerek Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması üzerinde durulmaktadır.

2014 yılı Raporunda ise, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başvuruları almaya başladığı tarihten itibaren yapılan şikâyetlerin genel olarak insan hakları, engelli hakları, kamu hizmetleri, sosyal güvenlik ve mülkiyet hakları ile mali, ekonomik ve vergi ile ilgili olduğu ve değerlendirilen başvurulardan yaklaşık %35'inin kabul edilebilir bulunmadığı, %35'inin ise ilgili idari organlara/yargı organlarına havale edildiği ifadeleri yer almıştır.

Görüldüğü üzere, Avrupa Birliği, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevsel olarak idareyi denetleme mekanizması olarak kullanılmasına önem vermektedir. Kamu yönetiminin denetlenmesinde Kurumun etkin olarak çalışması AB'ye üyelik sürecini olumlu bir şekilde etkileyecektir.

### **3.6.2. Şeffaf ve Katılımcı Yönetim Anlayışının Yerleştirilmesi**

Yönetimde açıklık, hukuk devleti ilkesinin olduğu kadar 1980'lerden itibaren tüm dünyada kamu yönetimi alanında tartışılan kamu işletmeciliği, yeni kamu yönetimi, yönetim gibi kavramların unsurlarından olan hesap verebilirlik, katılımcı yönetim, hukukun üstünlüğünün sağlanmasının en önemli gereklerinden birisidir. Yönetimde açıklık, devletin varlık nedeninin ve asıl ödevinin halka hizmet olduğu gerçeğinin doğal ve kaçınılmaz bir gereğidir (Özkan, 2004: 16). Yönetimde açıklık, idareye göz kulak olunması, idare önündeki perdelerin kaldırılması, idarenin kapılarının açılması ve herkesin gözü önünde çalışması anlamına gelir (Robertson, 1982: 152).

Kamu yönetiminde katılımcılık, vatandaşların, sadece seçimlerde oy vermelerinin yanında siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Katılımcılık kavramı, vatandaş hakları, demokratik yönetim, yolsuzlukla mücadele ve yoksulluğun azaltılması gibi kavramlarla birlikte kullanılmaktadır (Kösekhya, 2003: 35).

Kamu Denetçiliği Kurumu icra ettiği faaliyetlerini hem yıllık raporlarla hem de her zaman kamuoyuyla paylaşabilmesi açısından idarenin eylem ve işlemleri hakkında vatandaşların daha kolay bilgilendirilmelerine katkıda bulunur. Ayrıca Kuruma ulaşmanın ve başvuruda bulunmanın kolay olması nedeniyle menfaati kamu

yönetimi veya kamu personeli tarafından zarara uğratılan kişilerin bu kayıplarını telafi ettirmeleri kolay olmaktadır. Vatandaşlar şikâyetleri aracılığıyla katılımcı yönetimin gereklerinden birisi olan idarenin kendini düzeltecek tedbirler almasına neden olmaktadır. Başvuru sahibi, hem kendi zararını tazmin ettirmekte, hem de idarenin reform yapmasına Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla katkıda bulunmaktadır (Erhürman, 1998: 102).

### 3.6.3. Kamu Yönetiminde İyi Yönetim İlkelerinin Benimsenmesi

Yeni kamu yönetimi anlayışı içinde öne çıkan kavramlardan biri de 'iyi yönetim' kavramıdır. İdarenin yaptığı işlemin ve sunduğu hizmetin gecikmesi, vatandaşın ihtiyaçlarını tam olarak karşılamaması, yavaş işlemesi, hukukun emrettiğine birebir uyulması için çaba sarf edildiğinden tıkanıklığa uğraması gibi sorunlar kötü yönetim olarak algılanmaktadır.

İdari yargı sisteminin geçerli olduğu Türkiye gibi ülkelerde ise idare mahkemeleri yerindelik denetimi yapmamakta, hukuka uygun olan idari işlemi esastan incelemeksizin davacının talebini reddetmektedir. Bu durum vatandaşların mağduriyetini artırmaktadır.

İyi yönetim ise idarenin daha hızlı, etkin, sorumlu, hesap verebilir, halkın katılımına açık, şeffaf bir yönetim anlayışını benimseyerek idari işlemlerde uygulamasıyla gerçekleşir. Bu kapsamda 6328 sayılı Kanun'da Kurum'un görevi olan 'idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek' maddesi iyi yönetim tanımı içinde değerlendirilebilir.

Ayrıca, Kanun'a dayanılarak hazırlanan Yönetmelik iyi yönetim kavramını detaylı bir şekilde düzenlemiştir. Yönetmeliğin İyi Yönetim İlkeleri başlıklı 6. maddesinde şu ifade yer almaktadır:

*'Kurum, inceleme ve araştırma yaparken 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 gösterir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.'*

Kanuna göre, vatandaşlar tarafından kötü yönetim ve diğer nedenler ileri sürülerek yapılan şikâyetler, kamu denetçisi tarafından ön incelemeden geçirilerek kabul edilebilirliği karara bağlanır. Kanunda başka kurumlara bırakılmış veya yasaklanmış konulara ilişkin şikâyetler elemeye tabi tutulur ve ilgililere bildirilir.

Kamu Denetçisi şikâyet başvurularına ilişkin yaptığı işlemleri rapor halinde yıllık olarak kamuoyuyla paylaşabileceği gibi her zaman da açıklayabilir. Bu durum da idarenin aksayan yönlerini düzeltmesi için bir sebep teşkil edecektir. Kamuoyuna olumsuz şekilde yansıtılmak istemeyen kurum ve kuruluşlar ile kamu personeli iyi yönetim ilkelerini benimsemeye daha istekli davranacaklardır.

İyi yönetim ilkelerini göz önünde bulundurarak idarenin işlem ve eylem ile tutum ve davranışlarını değerlendiren Kamu Denetçiliği Kurumu bu ilkelere uygun hareket edecek ve diğer kurumlara örnek olacaktır. Bu çerçevede yapılan denetim ise kamu yönetiminde bu ilkelerin yerleşmesini sağlayacak, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli vatandaşa hizmet sunarken daha özenli ve etkin çalışacaktır.

#### **3.6.4. İdare ile Halkın Daha İyi ve Yapıcı İlişki İçinde Olması**

1982 Anayasası'nın 125. maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Bu madde ile vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla yargı yoluna gidebilecekleri anayasal güvenceye alınmıştır. Dileyen her kişi bu yönteme başvurabilir. Ancak idarenin faaliyetlerinden dolayı zarara uğrayan kişiler daha masraflı ve uzun sürecek yargı yoluna gitmek yerine Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurmak suretiyle hem daha ucuz hem de daha hızlı bir şekilde idarenin gerekli tedbirleri almasını veya düzeltmeyi yaparak mağduriyetini gidermesini sağlayacaktır.

Kamu Denetçisinin toplum ve kamuoyu nezdindeki itibarı Kurumun idareye yönelik tavsiye kararlarının etkisini arttıracaktır. Kamu Denetçisine başvuran vatandaşlar bu sayede idare üzerinde bir yandan denetim mekanizmasını işleterek idarenin gerekli reformları yapmasına sebep olacak diğer yandan idare ile iyi ve yapıcı ilişki içinde bulunacaklardır.

### **3.6.5. İdari Yargının Yükünün Azaltılması**

İdari yargı sistemi idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesinde adli yargı dışında idari yargı kuruluşlarının görevli olduğu sistemdir. Fransa'da doğup gelişen idari yargı sistemi Kara Avrupası ülkelerinde ve Türkiye'de uygulanan bir sistemdir. Daha önceki bölümlerde ayrıntılı olarak anlatıldığı gibi idari yargı sistemi Türkiye'de dayanağını anayasadan almaktadır.

20.01.1982 tarihli ve 17580 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK)'na göre, idarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler iptal davası ve idari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar, tam yargı davaları yoluyla kendilerini zarara uğratan idari işlemin iptal edilmesini veya zarara uğrayan menfaatlerinin tazmin edilmesini talep edebilirler.

İYUK'a göre, idari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdari mahkemeler; yerindelik denetimi yapamazlar, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler.

İdari yargıya başvuruda izlenmesi gereken posta, tebligat süreleri, harç yatırma mükellefiyeti gibi şartlara uyulması gerekliliği ve yargının dosya ve iş yükünün de ağır olduğu hususu dikkate alındığında vatandaşlar idari yargı yoluna başvurmadan imtina etmektedir. Ama Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurunun kolay ve ücretsiz olması ve illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da

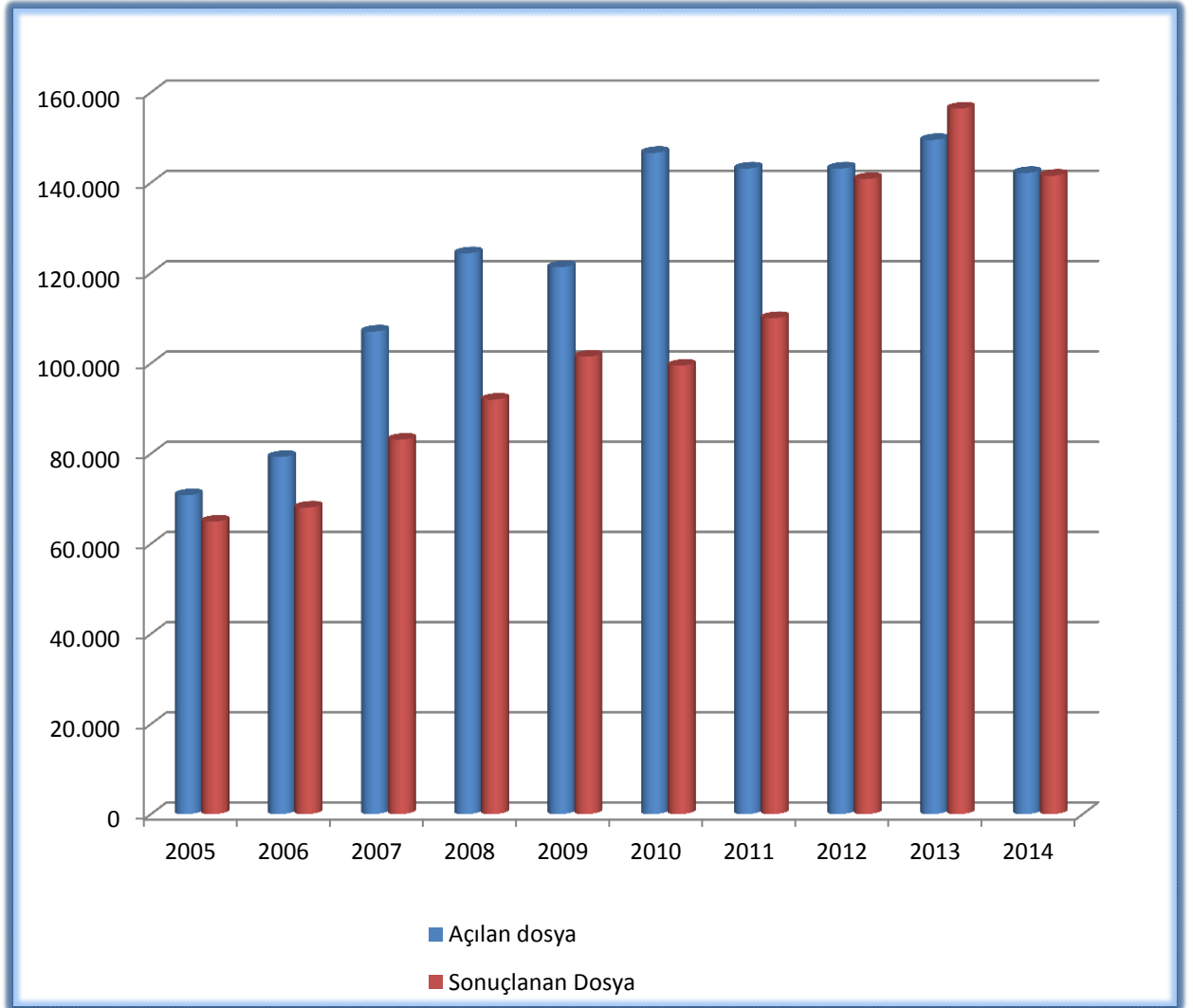
başvuruda bulunulabilmesi nedeniyle daha çok tercih edilen bir denetim yöntemidir. Bu sebepler dışında;

- Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda herhangi bir avukat veya vekile ihtiyaç olmaması,
- Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru sürecinin idari yargıya göre daha basit olması,
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başvuruyu daha hızlı bir şekilde sonuçlandırması,
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari yargıda mevcut olan dava açma ehliyeti şartını aramaması,
- Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari yargıdaki dava açma süresi koşullarının oldukça esnek olarak belirlenmiş olması nedenleri vatandaşları Kamu Denetçiliği Kurumu'na yönlendirecektir.

İdarenin hizmet sunduğu alanların artması, kitle iletişim araçlarındaki gelişme, ülke nüfusundaki çoğalma gibi sebeplerle Türkiye'de idari yargı sisteminin yüksek mahkemesi olan Danıştay'da son on yıldaki açılan ve sonuçlanan dosya sayılarına bakılacak olursa gözle görülür bir artış olduğu söylenebilir:



Tablo 3.9.: Danıştay'da Açılan ve Sonuçlanan Dosya Sayıları Bakımından Son 10 Yıl



(Kaynak: [http://www.danistay.gov.tr/upload/2014\\_sononyil.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/2014_sononyil.pdf) )

Tabloda görüldüğü üzere, son 5 yılda Danıştay'da açılan dava sayısında artış meydana gelmiştir. Açılan dava sayısı Danıştay'ın iş yükünü arttırdığı gibi bu davaların sonuçlanması da bir sonraki yıla kalmaktadır. 2014 yılında açılan ve sonuçlanan dosya sayısını eşitlenmeye başlamış olup; takip eden yıllarda dosya sayılarının daha da azalacağını ve 2013 yılından itibaren çalışmalarına başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idari yargının yükünü hafifletmeye başlayacağını düşünmek mümkündür.

Danıştay'da yer alan idari dava daireleri (ikinci, beşinci, altıncı, sekizinci, onuncu, on birinci, on ikinci, on üçüncü, on dördüncü daireler), vergi daireleri

(üçüncü, dördüncü, yedinci, dokuzuncu daireler), idari daire (birinci daire) olmak üzere 15 daire ile vergi dava daireleri kurulu ve idari dava daireleri kurulu bazında 2014 yılında sonuçlanan ve 2015 yılına devreden dosya sayıları da idari yargının yükünün ağırlığını göstermektedir:

**Tablo 3.10.: Danıştay’da 2014 yılında sonuçlanan ve 2015 yılına devreden dosya sayıları**

<b>Daire</b>	<b>2014 Yılında Sonuçlanan Dosya Sayısı</b>	<b>2015 Yılına Devreden Dosya Sayısı</b>
1. Daire	2136	60
2. Daire	14015	11555
3. Daire	7426	18401
4. Daire	9496	11186
5. Daire	10057	12974
6. Daire	9532	13628
7. Daire	8002	10381
8. Daire	11054	18716
9. Daire	9905	18556
10. Daire	8280	14266
11. Daire	8540	4764
12. Daire	9933	18032
13. Daire	4670	8387
14. Daire	12475	12191
15. Daire	10037	10137
Vergi Dava Daireleri Kurulu	1430	50
İdari Dava Daireleri Kurulu	5332	6893

(Kaynak: [http://www.danistay.gov.tr/upload/2014\\_sonuc\\_2015\\_devir.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/2014_sonuc_2015_devir.pdf) )

Yukarıdaki tablo idari yargının en üst mahkemesi olan Danıştay’a yapılan başvuruları göstermektedir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 2012 yılında kabul edilmesi ve Kurumun şikâyet başvurularını almaya başladığı 2013

yılının üçüncü ayından itibaren az bir süre geçmiş olması nedeniyle Danıştay'a gelen dosya sayısında belirgin bir azalma görülmemesi doğaldır. Zaman içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vatandaşların gözündeki itibarının yerleşmesi ile birlikte Kuruma yapılan başvuru sayısı artarken, idari yargı sisteminde ilk derece mahkemeleri olan idare ve vergi mahkemelerine yapılan başvurularda azalma olacağı temenni edilebilir.

Diğer yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre, Kuruma, idari yargıda dava açma süresi içinde yapılan şikâyet başvurusu, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur. Kurumun kararının açıklanmasından sonra vatandaş dilerse yine idari yargı yoluna başvurabilir. Kanundaki bu düzenleme, vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumada ve mağduriyetlerini gidermede önemli bir unsurdur (Erhürman, 1998: 101).

### **3.6.6. Vatandaşların Hak ve Özgürlüklerinin Teminat Altına Alınması**

Hukuk devleti, vatandaşların kendilerine yasal düzenlemelerle tanınmış hak ve özgürlükleri kullanmaları için gerekli tedbirleri alan ve kendisi de kanunlara uygun davranan devlettir. Ancak vatandaşların kendilerine Anayasa ve kanunlarla tanınmış hak ve özgürlüklerden bilgi sahibi olmamaları da muhtemeldir. Bunun sebepleri;

- Hak ve özgürlüklerden bilgi sahibi olmaları için gerekli eğitime sahip olmamaları,
- İletişim araçlarının yetersiz oluşu,
- Hak ve özgürlüklerini devlete karşı savunmada cesaretlerinin olmaması,
- Hak ve özgürlüklerini kullanacakları yöntemleri bilmemeleri,
- Hak ve özgürlüklerinin kullanmak için gerekli maddi olanaklarının bulunmaması olabilir.

Bu sebeplerle kendilerine kanunlarla tanınan olanaklardan haberdar olmayan vatandaşlara yol gösterici olacak kurum Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Çünkü Kurum hem vatandaşların idare ile ilgili her türlü şikâyetlerini kabul ederek değerlendirmekte hem de kamuoyu ile paylaştığı rapor ve yayınlarıyla vatandaşları sahip olduğu hak ve özgürlükler konusunda aydınlatmaktadır. İdareye ilişkin benzer şikâyetleri olup nereye, hangi kuruma başvuracağını bilmeyen vatandaşlara ışık tutmaktadır. 6328 sayılı Kanun'a göre, basın-yayın organlarında veya sosyal paylaşım sitelerinde yer almak suretiyle kamuoyuna yansımış bir konu ile ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumu herhangi bir şikâyet olmasa bile harekete geçerek konu hakkında gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Bu mekanizma şikâyet etmekten imtina eden vatandaşların hak ve özgürlüklerini de teminat altına alması açısından önem taşımaktadır.

Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşların sadece haklı oldukları şikâyet başvurularıyla değil, yersiz ve haksız oldukları başvurularıyla ilgili olarak da işlem yapmakta, kabul edilebilir bulmadığı başvurularda bile vatandaş konuyla ilgili bilgilendirmektedir. Kurum, vatandaş şikâyetinin neden haksız olduğu konusunda bilgilendirerek nereye başvurmasının uygun olacağını açıklayarak vatandaşın hak ve özgürlüklerini koruduğu kadar idarenin faaliyetlerinin de gereksiz müdahalelerle aksamasına engel olmaktadır.

### **3.6.7. TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na Yapılan Başvuruların Azalması**

1982 Anayasası'nın 74. maddesinde yer alan Dilekçe Hakkı 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da düzenlenmiştir. Kanuna göre, Türk vatandaşları ve Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, TBMM'ye ve yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Türkiye'de ikamet eden yabancılar karşılıklılık esası gözetilmek ve dilekçelerinin Türkçe yazılması kaydıyla bu haktan yararlanabilirler.

TBMM'ye cevaplandırılmak üzere gönderilen dilekçeler, TBMM İçtüzüğü'nün 115. maddesine göre oluşturulan Dilekçe Komisyon'unda incelenir ve karara

bağlanır. Komisyon, TBMM'ye gönderilen dilekçeleri altmış gün içinde inceler ve karara bağlayarak sonuçlandırır.

TBMM'nin 24. Dönem çalışmaları süresince Dilekçe Komisyonu'na dilekçe ile 9908 adet başvuru yapılmış olup bu başvuruların 4597'si hakkında inceleme ve araştırma yapılarak karar verilmiştir. Dilekçe Komisyonuna yapılan başvuru sayısı dikkate alınınca vatandaşların bu mekanizmayı sıklıkla kullandığını söylemek mümkündür. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun çıkarılması ile Dilekçe Komisyonu'na yapılan başvuru sayısının da azalacağını tahmin etmek mümkündür (<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/>).

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile oluşturulmuştur. Kanun'a göre, dünyada ve Türkiye'de insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere TBMM' de bir İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu oluşturulmaktadır.

3686 sayılı Kanun'a göre, Komisyon, T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarına ilişkin ihlalleri başvuru üzerine ve re'sen inceleme ve araştırma yetkisine sahiptir. Bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi alır ve gerekirse yerinde inceleme yapar. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na Meclisin 24. Dönem 3. Yasama Yılı'nda (01.10.2013 - 16.09.2013) yapılan başvuru sayısı 2.476 adettir. ([http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24\\_donem\\_3\\_yasama\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_donem_3_yasama_yili_faaliyet_raporu.pdf))

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun insan hakları dâhil olmak üzere idareye ilişkin her türlü şikâyet başvurularını kabul etmesi nedeniyle Kuruma yapılacak başvuru sayısının artması ve Meclis İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna yapılacak başvuru sayısında bir azalma olacağı öngörülebilir.

### **3.1. Türkiye, Çin ve Hindistan'daki Kamu Denetçiliği Kurumlarının Karşılaştırılması**

Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye'de olduğu gibi Çin ve Hindistan tarihinde farklı isimlerle yer almıştır. İşlevleri ve faaliyet alanları ülkeye ve zamanın koşullarına göre farklılık gösterse de her üç ülkede amaç; kamu yönetiminin ve kamu yöneticilerinin denetlenmesi, idarenin etkin bir şekilde kamu çıkarı gözeterek çalışmasının sağlanması olmuştur. Bu kapsamda, üç ülkedeki Kamu Denetçiliği Kurumunun benzer ve farklı yönleri göz önünde bulundurularak bir tabloda karşılaştırma yapmak mümkündür.

Tablo 3.11: Kamu Denetçiliği Kurumu Açısından Ülke Karşılaştırması

Ülke		Türkiye Cumhuriyeti	Çin Halk Cumhuriyeti	Hindistan Cumhuriyeti
Karşılaştırma Kriterleri				
Kurumun Adı		Kamu Denetçiliği Kurumu	Denetim Bakanlığı	Lokayukta
Kurumun Kuruluş Tarihi		2012	1997	1971
Tarihte Kamu Denetçiliği Kurumu ve benzeri Kurumlar		*Şeyhülislamlık *Kazaskerlik *Ahilik Teşkilatı *Divan-ı Hümayun *Devlet Denetleme Kurulu *TBMM Dilekçe Komisyonu *TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu *Tüketici Hakem Heyeti *Kamu Görevlileri Etik Kurulu *Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu *Ekonomik ve Sosyal Konsey	*Kraliyet Genel Sansür Kurumu *Sansür Kurumu Denetim Mahkemesi *Sansürcüler Kurumu *Control Yuan	*Lok Sevag Sangh *Merkezi Gözetim Kurulu
Mevcut Durum	Ulusal	Kamu Denetçiliği Kurumu	Denetim Bakanlığı	Yok
	Yerel	Yok	Hong Kong ve Makao Özel Yönetim Bölgeleri Ombudsmanlık kurumları	Lokayukta (Eyalet Düzeyinde)
Kamu Denetçisinin Seçimi/Atanması		Parlamento (TBMM)	Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı	Vali
Görev Süresi		5 yıl (En fazla 2 dönem seçilebilir)	5 yıl (birden fazla dönem görev yapabilir)	5 yıl (tekrar görev yapamaz)
Denetim Alanı		*Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, mahallî idareler, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, *Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, *Kamunun ortak, sürekli ve kamusal ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri.	*Devlet Konseyinin birimleri ve bu birimlerde çalışan kamu personeli, Bölgelerdeki yerel yönetimlerde çalışan kamu personeli, *Merkezi hükümete doğrudan bağlı özerk bölgeler ve şehirler ve buradaki yönetimlerin organları, *Bölge düzeyinde ve gerektiğinde daha alt düzeylerdeki denetim organları arasındaki sorunlar.	Asker, ordu ve mahkemeler hariç olmak üzere eyalet düzeyindeki kamu idarelerinin işlemleri.
Denetim Yetkisi		*Tavsiye kararı *Ret kararı *Karar verilmesine yer olmadığına dair karar	*Teftiş *Soruşturma *Tavsiyede Bulunma *Cezalandırma	*Tavsiye kararı

Tablodan da görüleceği üzere çalışmada incelenen üç ülkenin sosyo ekonomik, politik, kültürel ve idari yapısına bağlı olarak Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) kurumları tarihi süreçte şekillenmiştir. Ombudsmanlık kurumunun eyalet düzeyinde de olsa Hindistan'da 1971 yılında oluşturulmuş olması kamu yönetiminin denetlenmesi yoluyla yolsuzlukların önlenebileceği ve daha etkin olarak işleyen bir idari yapının ihdas edileceği görüşünden kaynaklanmaktadır. Hindistan bu yönden Türkiye ve Çin' den daha önce bu kurumu idari sistemine entegre etmiştir. Türkiye'de teorik ve akademik olarak uzun yıllar üzerinde çalışılan Kamu Denetçiliği Kurumu 2012 yılında yasal olarak Türk kamu yönetimine girebilmiştir. Çin ise özel yönetim bölgeleri olan Hong Kong ve Makao dışında henüz idareden bağımsız gerçek anlamda bir ombudsmanlık kurumuna kavuşamamıştır.

Hindistan'da eyalet düzeyinde görev yapan ombudsmanı atama, ilgili kurumların görüşünü almak suretiyle eyaletin en üst idari birimi olan Vali'nin yetkisindedir. Bu durum Hindistan'daki eyalet ombudsmanının idareden bağımsızlığına ve idareyi etkili olarak denetlemesine gölge düşürmektedir. Türkiye'de Kamu Başdenetçisinin ve denetçilerin egemenlik yetkisini millet adına kullanmak üzere seçimle göreve gelen milletvekillerinin oluşturduğu parlamento (TBMM) tarafından seçilmesi Kurumun hem kamuoyu nezdindeki saygınlığını hem de tarafsızlığını ön plana çıkarmaktadır.

Türkiye'de Kamu Başdenetçisi'nin ve Hindistan'da Lokayukta'nın görev sürelerinin sınırsız olmaması ve en fazla 2 dönem görev yapabilmeleri bu kişilerin istikbal kaygısı ile taraflı karar almasını engelleyecektir. Ancak Çin'deki Denetim Bakanı'nın görev süresi sınırlandırılmamış ve siyasi iradeye bağlı kılınmıştır.

Kurumların denetim alanları ve yetkileri de siyasi ve toplumsal talepler ve ihtiyaçlar doğrultusunda farklılık göstermektedir. Bu kapsamda ülkelerin hepsinde Ombudsmanlık kurumunun temel özelliklerinden olan idareye tavsiyede bulunma yetkisi mevcut iken Çin'deki Denetim Bakanlığı'nın yasal statüsüne de bağlı olarak teftiş ve soruşturma yetkisi bulunmaktadır. Hindistan ulusal düzeyde Ombudsmanlık Kurumunu oluşturamamış ancak federal yapının da etkisiyle eyalet düzeyinde ombudsmanlık kurumunu oluşturmuştur. Türkiye'de ise merkezi düzeyde Kamu



Denetçiliği Kurumu 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kanun ile ihdas edilmiştir. Çin'de yürütmenin bir organı olarak görev yapan Denetim Bakanlığı kamu yönetimini denetleme görevini yerine getirmektedir.

## SONUÇ

Kamu yönetiminin geliştirilmesi, daha etkin kılınabilmesi ve ortaya çıkan sorunlara çözüm bulunabilmesi için çeşitli yöntemler kullanılarak denetlenmesi gerekmektedir. Kamu yönetimi geleneksel olarak yargısal, yönetsel ve siyasal yöntemler kullanılarak denetlenmektedir.

Hukuk devleti olmanın olmazsa olmaz bir koşulu olan kamu yönetiminin denetlenmesinin temel amacı, idarenin amaçlarının gerçekleştirilme düzeyini saptayarak aksaklıkları gidermek, etkililik düzeyini yükseltmek ve böylelikle idarenin geliştirilmesini sağlamaktır.

Denetimin başarılı olabilmesi için öncelikle tarafsız ve özerk bir yapı tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. Denetim organları denetim sonuçlarını açıklarken herhangi bir mesleki kaygı taşımamalıdır. Diğer yandan kamu hizmet standartları denetim standartlarını da içerecek şekilde daha önceden açık bir şekilde belirlenmiş ve kamuoyuna açıklanmış olmalıdır. Kamu yönetiminin halk adına yapıldığı ve denetimin de halk adına yapılacağı öngörüsü ışığında denetim sonucu hazırlanan raporların kamuoyuyla paylaşılması gereklidir. Denetimin hem usulü hem de sonuçlarının idareyi geliştirmeye etkisi bakımından toplumda güven oluşturması elzemdir. Denetim sonunda idareye uygulanan ‘yaptırım’, idare ve kamu görevlileri üzerinde caydırıcı bir etki yaratmalıdır.

Kamu yönetiminin denetlenmesi yöntemlerinden birisi siyasi denetimdir. Siyasi denetim parlamento veya meclis yoluyla hükümetin yani idarenin denetlenmesidir. Ülkemizde de olduğu gibi parlamento siyasi denetimi soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması, gensoru, dilekçe ve bilgi edinme hakkı yöntemlerini kullanarak yapmaktadır.

İdarenin denetlenmesinde bir diğer yöntem olan yönetsel denetim, idarenin eylem ve işlemlerinin ya da hukuksal nitelikli kararlarının yönetsel birimler tarafından, yönetsel araç ve yöntemlerle denetlenmesidir. Kamu kurum ve kuruluşları bu denetimi kendi birimleri tarafından, hiyerarşi yetkisini kullanarak, teftiş kurulları aracılığıyla veya iç denetim birimleri vasıtasıyla yapabileceği gibi, dış denetim

yöntemi ile vesayet yetkisi kapsamında veya Türkiye' deki benzer bir biçimde Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu'nun idareyi denetlemesi şeklinde kurum dışında bir organ tarafından da denetlenebilir.

Yargı denetimi kamu yönetiminin hukuk kurallarına uygun olarak çalışmasının ve vatandaşların hak ve özgürlüklerini teminat altına almasının önemli bir bileşenidir. Yargı denetimi yaptırımlarla güçlendirildiği için yönetim üzerinde mutlak bir etkisi vardır. Yargı birliği sisteminin geçerli olduğu Anglo-Amerikan ülkelerde idarenin eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların başvurabileceği mahkemeler adli yargı mahkemeleridir. Türkiye'de olduğu gibi idari yargı sisteminin uygulandığı ülkelerde ise vatandaşların idare ile ilgili olan şikâyetlerine çözüm bulmak için idare mahkemeleri ve idari yargı üst kuruluşları teşekkül ettirilmiştir.

Kamu yönetiminin denetlenmesinde yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışı çerçevesinde gücünü arttıran ve toplumda önemli bir etkiye sahip olan baskı grupları ve kamuoyunun denetimi de etkin bir rol oynamaktadır. Teknolojik gelişmelere paralel olarak iletişim araçlarının ve medyanın yoğun olarak kullanılması kamuoyunun oluşmasında itici güç olmaktadır.

Kelime kökeni eski Yunan kaynaklarına dayanan 'etik' kavramı denetim ile birlikte kullanılarak kamu yönetiminde 'ahlak' anlayışını gündeme getirmiştir. Günlük yaşantıda sıkça başvuru alan ahlak kuralları yönetim alanında 'olması gereken', kültürel olarak 'kabul edilebilir' davranışların kamu görevlileri tarafından da sergilenmesini gerektirmektedir. Kamu yönetiminde etik; tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, çıkar çatışmasından kaçınma, kamu yararını gözetme gibi ilkeleri barındırmaktadır ve kamu yönetiminin bu ilkeler üzerinde inşa edilmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır.

Kamu yönetiminin denetlenmesinde en etkin yöntem ise ombudsmanlık denetimidir. Kökeni Çin'deki Hanedanlık dönemlerine, Roma'daki Halk Tribünlerine kadar götürülebilen ombudsmanlık kurumu kaynağını İsveç'te 18. yüzyılda oluşturulan Högste Ombudsmannen (Yüksek Vekil) kurumundan almaktadır. Ombudsmanlık kurumu, II. Dünya Savaşı'ndan sonra daha demokratik

bir hukuk devletine sahip olma, mevcut denetim yöntemlerinin yetersiz kalması, devletin sunduğu hizmet ve görev alanının genişlemesi sebepleriyle dünyanın diğer ülkelerinde de hızlı bir şekilde kamu yönetiminde yer almaya başlamıştır.

Pek çok ülkede kurulan ombudsmanlık kurumunun genel özelliklerine baktığımızda, ilk olarak dayanağını anayasa veya kanundan aldığını görürüz. Genellikle yasama organı tarafından seçilen ombudsmanın etkinliği tarafsız ve bağımsız olması sebebiyle artmaktadır. İdareyi denetleyen ombudsman, kolay ulaşılabilir olması yanında idare üzerindeki bağlayıcı etkisini kamuoyu ve medya ile kurduğu olumlu ilişkiler ve toplumda sahip olduğu saygınlık ve itibarı sayesinde sağlamaktadır.

Ombudsman kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlamak yanında, iyi yönetim anlayışının yerleştirilmesine de hizmet eder. Yönetimsel işlemlerin hakkaniyet içinde yapılması ve vatandaşların kötü yönetime ve onun uygulamalarına karşı korunması öncelikli görevlerindedir. Ombudsman bu görevlerini yerine getirirken idarenin artan görevleri ile orantılı olarak yükü ağırlaşan yönetsel yargının dosya sayısının azaltılmasına yardımcı olur.

Ülkeden ülkeye değişiklikler gösterse de genel olarak ombudsmanın görevlerine paralel olarak çok geniş bir araştırma, inceleme ve denetleme yetkisi vardır. Ombudsman bunu yaparken idarenin elinde bulunan her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmektedir. Bunun aksine hareket eden kamu görevlileri hakkında soruşturma açma yetkisi vardır.

Ombudsmanın yaptığı inceleme ve denetleme sonrasında kurumlar üzerinde yaptırım uygulama gibi bir yetkisi yok denebilecek kadar sınırlıdır. Ancak, tavsiyede bulunma, ikna etme ve eleştiri yapma yetkileri mevcuttur.

Ombudsman kendisine ulaşan şikâyetler hakkında elde ettiği bulgular sonucunda varmış olduğu çözüm yolu için idareye yaptırım uygulayamamakta, ancak tespit ettiği hataları idareye bildirerek düzeltilmesini sağlamak, idarenin bu önerileri dikkate almaması halinde bunu yasama organına bildirmek ve kamuoyuna açıklama

yetkisi vardır. Bu durum ombudsmanın toplumdaki itibarını ve güvenilirliğini de artırmaktadır.

Kişilerin kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili şikâyetleri üzerine harekete geçen ombudsmanın vâkıf olduğu idari işlem ve eylemler ile ilgili re'sen inceleme ve araştırma yapma yetkisi bulunmaktadır. Araştırma sonucunda ilgili idare, işlem ve eylemine ilişkin olarak bilgilendirilerek varsa gereken düzeltmeleri yapması istenir. Şikâyet sahibine başvurusunun sonucu ile ilgili bilgi verilir. Yıllık olarak ombudsman yasama organına genel bir rapor verir. Bu raporda kamu yönetiminin genel işleyişine ilişkin değerlendirmelerini ve reform önerilerini de belirtebilir. Ayrıca kurumlara da belli düzenlemelerin yapılması konusunda raporlar verebilir. Bu raporlar, herhangi bir sürece bağlı olmadan tüm kurumlara ve kamuoyuna açıktır.

Çalışmada incelenen Çin Halk Cumhuriyeti ve Hindistan dünyanın en hızlı gelişen ve büyüyen ülkeleridir. Her ikisi de nüfus olarak oldukça kalabalık ülkelerdir. Çin'in nüfusu 2015 yılı itibariyle yaklaşık 1,4 milyar kişi iken Hindistan'ın nüfusu ise 1 milyarı geçmiş durumdadır. Bu nüfus miktarı ile iki ülke dünya nüfusunun % 37'sine ev sahipliği yapmaktadır. Nüfus büyüklükleri yanında ekonomik gelişmeler ile de Çin ve Hindistan, dünyada önemli bir kapasiteye ulaşmıştır. Ekonomik büyüme ve imalat sektörü bakımından dünya sıralamasında ilk beşte yer almaktadırlar.

Çin ve Hindistan'ın ekonomik olarak gelişmelerinin en belirgin ve önemli sonucu nüfusun artan miktardaki bölümünün yaşam kalitesinin iyileşmesi olmuştur. Daha iyi yaşam koşullarına sahip olmaları sonucu bu ülkelerde kamu yönetimindeki yeni gelişmelerin de etkisiyle insan haklarının korunması ve idarenin denetlenerek yolsuzluk ve kötü yönetim alışkanlıklarından uzaklaşılması amacıyla ombudsmanlık kurumuna ilişkin çalışmalar yapılmaktadır.

Kayıt altındaki tarihi 4000 yıl öncesine kadar uzanan Çin Halk Cumhuriyeti 1949 yılında kurulmuştur. 1970 li yılların sonlarından itibaren 'sosyalist piyasa ekonomisi', veya 'devlet kapitalizmi' gibi adlar alan ekonomik sistem komünist rejimin bir şekli olmuş ve devlet piyasadan tamamen çekilmeyi kabul etmemiştir. Bu

şartlarda ise devlet artan ihtiyaçlar karşısında daha çok hizmet sunar hale gelmiş ve kamu yönetimi teşkilatı büyümüştür. Parlamento (Ulusal Halk Kongresi) olsa da yasama-yürütme-yargı organlarının tamamen birbirinden bağımsız olduğunu söylemek zordur. Çin’de Parti modeli ön plandadır ve Parti’ye bağlı örgütsel birimlerin, hem yaygın ve kitlesel, hem de askeri, siyasal, ekonomik, yargısal, sosyal, kültürel alanların tümünü kapsayan bir karar ve uygulama mercii özelliğine sahip olduğu söylenebilir. Kuşkusuz, bütün bu işlevleri tek bir örgütsel birim ya da meclis icra etmez. Bu büyük yapının yönetim anlamında birliğini ise demokratik merkeziyetçilik sağlamaktadır. Demokratik merkeziyetçilik rejiminde, alt örgütler üst örgütlere ve tüm örgütler parti merkezine bağlı olmak durumundadır.

Çin’de ülkenin geniş yüzölçümü ve nüfus büyüklüğü ile orantılı biçimde merkeziyetçiliğin de devlet yönetiminde dev bir merkezi teşkilata gerek duyacağını söylemek gerekir. Bu büyük teşkilatın daha etkin olarak çalışması amacıyla 1980’ li yıllarda başlatılan reform çalışmaları 1998 yılında parlamento tarafından kabul edilen düzenlemelerle devam etmiştir. Etkili işleyen, uyumlu çalışan ve kendini düzenleyebilen bir yönetim sistemi kurmak; kamu yönetimi sistemini geliştirmek; nitelikli, profesyonel kadrolar yetiştirmek; Çin’in karakteristik özelliklerine ve sosyalist pazar ekonomisine uygun bir kamu işletmeciliği sistemini adım adım ihdas etmek amacıyla merkezi yönetimin, basitleştirme, standartlaştırma ve etkililik prensipleri doğrultusunda yeniden yapılandırılması; bu çerçevede, makroekonomik düzenleyici ve denetleyici kurumların güçlendirilmesi, ekonomiyle ilgili kurumların düzenlenmesi ve sayılarının azaltılması, hizmet kuruluşlarının yeniden yapılandırılması, kanuni denetimin güçlendirilmesi ve toplumda arabulucu kurumların geliştirilmesi; yetki ve sorumluluk paralelliğini sağlayabilmek için, benzer işlevlerin farklı kurumlarca üstlenilmesi durumuna son verilmesi; yasal yönetim ilkesine geçerlilik kazandırmak için yönetimin yasal çerçevesinin güçlendirilmesi ilkeleri benimsenmiştir.

Bu çalışmaların öncesinde Çin Halk Cumhuriyeti’nin 1949 yılında kuruluşunu takip eden dönemde, kamu yönetiminin denetlenmesi amacıyla merkezi hükümete bağlı olarak çalışan Halk İçin Denetim Komisyonu oluşturulmuş ancak

daha sonra lağvedilmiştir. 1992 yılındaki anayasa değişikliği ile Denetim Bakanlığı kurularak denetim görevi bakanlığa tevdi edilmiştir.

Denetim Bakanlığı'nın atası olarak kabul edilebilecek kurum M.Ö. 221-206 yıllarında hüküm sürmüş olan Çin Hanedanlığı döneminde kurulan Kraliyet Genel Sansür Kurumu'dur. Sansür Kurumunun görevi memurların görevlerini iyi yapmasını sağlamaktır. Daha sonraki Hanedanlık dönemlerinde Sansürcüler Kurumu, Denetim Mahkemesi gibi adlar alan ve Çin'in eski tarihlerine kadar uzanan ombudsmanlık kurumu görev ve yetki açısından mükemmel yakın denetim organıdır. Ancak sansürcülerin ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliklerinden olan bağımsızlığa sahip olduklarını söylemek güçtür. Çünkü sansürcüleri bu göreve atayan ve görevden alan kişi hükümdardır.

Çin'deki ombudsmanlık görevini yürüten bu kurumların oluşturulmalarının temelinde ülkede yaşam tarzı da dâhil olmak üzere kültürel ve sosyal hayatta önemli bir etkisi bulunan Konfüçyüs felsefesindeki 'erdem' kavramının bulunduğunu söylemek doğru olacaktır.

Cumhuriyet kurulmadan önce 1947'de kabul edilen Anayasa'da düzenlenen Control Yuan ile Cumhuriyetten önceki Hanedanlık dönemlerinde ombudsmanlık görevini yerine getiren Sansürcüler Kurumu'nun sahip olduğu soruşturma yapma, sansür uygulama, mali denetim ve düzeltme yetkileri Control Yuan'a verilmiştir. Control Yuan'ın en önemli ve belirgin özelliği Başbakan da dâhil olmak üzere diğer hükümet organlarından bağımsız olması idi. Kamu yönetimi üzerinde izin verme, soruşturma, sansür, mali denetim ve düzeltme yetkileri bulunan Control Yuan, Denetim Bakanlığı'nın dayanağını oluşturan 9 Mayıs 1997 tarihinde kabul edilen Yönetimin Denetlenmesi Hakkındaki Kanunun kabulüne kadar ombudsmanlık görevini yerine getirmiştir.

1997 tarihli Kanuna göre, Denetim Bakanlığı'na bağlı Denetim organları yürütme organı olan Devlet Konseyinin birimlerini ve bu birimlerde çalışan kamu personelini, Devlet Konseyi tarafından atanan kamu personelini ve bunların çalıştığı birimleri, bölgelerdeki yerel yönetimlerde çalışan kamu personelini, merkezi

hükümete doğrudan bağlı özerk bölgeler ve şehirler ve buradaki yönetimlerin organlarını, bölge düzeyinde ve gerektiğinde daha alt düzeylerdeki denetim organları arasındaki sorunları denetlemeye yetkilidir. Bu çerçevede Denetim Bakanlığı'nın teftiş, soruşturma, tavsiyede bulunma ve cezalandırma yetkileri bulunmaktadır.

Çin Halk Cumhuriyeti'nin özel yönetimi altında olan Hong Kong' da Ombudsmanlık Ofisi ve Makao'da Yolsuzluğa Karşı Komisyon adlarıyla ombudsmanlık kurumları oluşturulmuştur.

Hindistan Cumhuriyeti 1947 yılında kurulmuş olup, Hint yarımadasında Hint Okyanusuna doğru uzanan geniş bir yüzölçümüne sahiptir. Nüfus büyüklüğü bakımından dünyada ikinci sırada yer alan Hindistan, son 25 yılda ekonomisindeki gelişmeler ile dünya ülkeleri arasında 10. sırada yer almaktadır.

Hindistan tarihi büyük bir medeniyetin destanı olarak kabul edilmektedir. Hindistan'ın ilk büyük yerleşim yeri olan İndus vadisi üzerindeki ilk medeniyet olarak kabul edilen Harappa uygarlığının tarihi M.Ö. 3000' lere kadar uzanır. M.Ö. 300' lü yıllarda Yunan Kralı Büyük İskender'in Hindikuş dağlarına kadar ilerlemesi ile Hint uygarlığı Yunan felsefesi ile tanışmış ve etkilenmiştir. M.S. 800'lü yıllarda İslamiyet Hint Yarımadasında yayılmaya başlamış, bunda Türklerin kurduğu Gazneliler Devleti'nin etkisi büyük olmuştur.

Ortaçağın bitmesiyle birlikte Hindistan'da ilk ulusal devlet olarak kabul edilen Maratha Hanedanlığı kurulmuştur. 18. yüzyıla kadar kendi içinde kapalı bir şekilde yaşayan Hindistan, 1858 yılında temeli ekonomik sömürgecilikle güçlenen İngiliz egemenliğinde önemli bir kültürel değişim sürecine girmiştir. Ülkedeki aristokrasi ve yönetici kesim İngiliz etkisi altında yeniden yapılandırılırken, karşılığında İngiltere ile ticareti artırmışlardır. Hindistan, 1907 yılından itibaren ulus olma bilincine kavuşmuş ve bağımsızlık sürecine girmiştir. Mahatma Gandhi'nin milliyetçilik mücadeleleri sonucu 1947 yılında cumhuriyet kurulmuştur.

Hint uygarlığı eskiçağ döneminden başlamak üzere farklı kültür ve felsefelerin etkisi altında kalarak şekillenmiştir. Veda kültürü, Budizm, Brahmanizm,



Helen kültürü, Hinduizm, Hint evren felsefesi gibi inanışlar toplum hayatını ve yaşantısını da etkilemiştir.

1949 yılında kabul edilen Hint anayasasına göre, Hindistan Cumhuriyeti *toplumcu, sosyal adalete dayanan, halk egemenliğini her şeyin üstünde tutan, eşitlikçi, eşit ve aynı haklara sahip vatandaşlara sahip federal ve ulusal bir devlettir.* Federalizm ülkenin siyasal rejiminin en önemli unsurudur ve kültürel zenginliğin de temel güvencesidir.

Hindistan'ın federal bir devlet anlayışında yapılandırılması aynı zamanda federe devletlerin de ayrı birer hukuki tüzel kişilik olduğu anlamına gelmektedir. Federe devletler, kendi yasama, yürütme ve yargı özgürlüğüne sahiptir. Federe devletlerin kullandığı haklar eyaletler için de geçerlidir. Eyaletler, yargı, güvenlik, para politikası yetkileri dışında her türlü yetkiyi kullanmaktadır.

Nüfusunun büyüklüğü ile orantılı olan etnik yapı ve inanışlardaki çeşitlilik göz önünde bulundurulduğunda Hindistan'da kamu yönetiminin etkin çalışması gereklidir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015yılı raporuna göre yolsuzluk sıralamasında dünyadaki 168 ülke arasında 76. sırada yer alan Hindistan'da yolsuzlukların önlenerek kötü yönetime son verilmesi amacıyla kamu yönetiminin denetlenmesi yollarından biri olan ombudsmanlık kurumunun varlığı önem kazanmaktadır.

Hindistan'da ombudsmanlık kurumuna ilişkin çalışmalar cumhuriyetin kurulduğu 1947 yılında başlamaktadır. Kamu yönetimindeki ve kamu görevlileri arasındaki yolsuzlukların ve kötü yönetimin önlenmesi amacıyla Mahatma Gandhi döneminde Lok Sevag Sangh adlı organizasyon kurularak devletin gelişmesini engelleyecek her türlü yolsuzluğa karşı gerekli tedbirleri almak ve uygulamak için çalışma başlatılmıştır. Gandhi'ye göre, politikacılar tarafından yapılan yolsuzluk, tüm devleti etkilemektedir.

1964 yılında yolsuzlukla mücadele etmek ve kamu yönetiminin geliştirilmesi amacıyla kurulan Merkezi Gözetim Kurulu'nun görevi, merkezi yönetim kuruluşlarını izlemek, denetlemek ve kamu kuruluşları ve üst düzey kamu

görevlilerine yönetim ile ilgili planlama, uygulama, gözden geçirme ve reform çalışmalarında tavsiyelerde bulunmak olmuştur.

1966 yılında Birinci Yönetmel Reformlar Komisyonu tarafından hazırlanan raporun genel gerekçesi, ‘vatandaşların algısındaki genel adaletsizlik durumunu ortadan kaldırmak ve kamu yönetiminin etkinliğinin artırılarak güvenin kazanılması’ olmuştur. Bu çerçevede, yolsuzluk ve kamusal şikâyetlerle ilgilenmek üzere Lokpal (merkezi) ve Lokayukta (eyalet) kurumlarının kurulması, memurların şikâyetlerini çözmek için bir Anayasal idari mahkemenin kurulması, hükümet kuruluşlarında pozitif organizasyon kültürünün ve motivasyona dayalı bir çalışma ortamının geliştirilmesi, bakanlar ve memurlar arasındaki ilişkilerde hizmetlerin siyasetten arındırılması gibi konular üzerinde durularak, idarenin geliştirilmesi ve iyi yönetimin yerleştirilmesi amaçlanmıştır. Komisyonun tavsiyeleri üzerine, 1969 yılında Lokpal Yasası Parlamento’nun bir kanadı olan Halk Meclisi tarafından kabul edilmiş ancak diğer kanadı olan Ulusal Konsey’de kabul edilmeden kamu görevlileri arasında huzursuzluğa yol açacağı gerekçesiyle rafa kaldırılmıştır. Takip eden yıllarda parlamentoya pek çok kez gönderilse de yasalaşamamıştır.

2000 yılında oluşturulan, Anayasanın Uygulanmasını İzlemek için Ulusal Komisyon 2002 yılında Hükümete sunduğu raporunda yolsuzlukların önlenmesi için Lokpal (Ombudsman) Yasası’nın en kısa sürede çıkarılması ve Anayasa’da buna ilişkin değişiklik yapılması gerekliliği üzerinde durmuştur. Benzer şekilde, 2005 yılında oluşturularak Hükümete 2007 yılında raporunu sunan İkinci Yönetmel Reformlar Komisyonu ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına ilişkin detaylı maddelere yer vermiştir.

Hindistan hükümeti bahsi geçen raporlardaki tavsiyelere uyararak çalışma başlatmış olsa da hâlâ Hindistan’da merkezi düzeyde bir ombudsmanlık kurumu oluşturulamamıştır. Ancak federal bir devlet olan Hindistan’da farklı eyaletlerde Lokayukta adında ombudsmanlık kurumları oluşturulmuştur. İlk olarak 1971 yılında Orissa ve Maharashtra eyaletlerinde olmak üzere 1973 yılında Rajasthan, 1975 yılında Uttar Pradesh, 1981 yılında ise Madyha Pradesh eyaletlerinde Lokayukta Yasaları çıkarılmıştır.

Yasayla kurulan Lokayukta'nın görevi, idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle mağdur olan vatandaşların iddialarını ve şikâyetlerini incelemek ve kötü yönetim uygulamalarına karşı çözüm üretmektir. Lokayukta, mevcut veya olası yolsuzluk sorunlarıyla da ilgilenmektedir. Asker, ordu ve mahkemeler üzerinde bir denetim hakkı bulunmayan Lokayukta eyalette yürütme organının başı olan vali tarafından atanmaktadır. Eyaletin Lokayukta Kanununa göre, vatandaşlar idare ile ilgili şikâyetlerini ve mağduriyetlerine ilişkin olarak Kanunda düzenlenen yöntemleri kullanarak kuruma başvurumaktadırlar. Lokayukta kendisine yapılan başvuru ile ilgili kamu kurumundan gerekli tüm bilgi ve belgeleri isteyebilmektedir. İncelemesini tamamlayan Lokayukta kamu kurumuna ve şikâyet sahibine bilgi vermektedir.

Lokayukta'nın yıl içerisinde aldığı kararlar kamu yönetimlerinin aksayan ve eksik yönlerinin düzeltilmesi için öneri ve tavsiyeler niteliğinde, Parlamento'yu yıl içerisinde eylem ve faaliyetlerine ilişkin olarak düzenli bir biçimde bilgilendirme ve kamu yönetimindeki gelişmeleri medya aracılığı ile kamuoyu ile paylaşma şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü'nün 1995 yılında aldığı kararla 1996 yılında Asya Ombudsmanlık Birliği oluşturulmuştur. Birlik, Asya ülkelerinde ombudsmanlık kavramını tanıtmak, geliştirmek ve ombudsmanlık kurumunun gelişmesini desteklemek, ombudsmanın görevlerini yerine getirirken profesyonel davranmasını teşvik etmek, ombudsmanlık kurumu ile ilgili araştırma ve çalışmalarını desteklemek, üye ülkelerde yer alan ombudsmanlık kurumlarındaki eğitim programları ve seminerleri maddi olarak desteklemek, ombudsmanlık kurumuyla ilgili araştırma yapan kişilere burs, kredi gibi mali destek sağlamak, ombudsmanlık ile ilgili bilgi toplamak, muhafaza etmek ve yayınlamak ve ombudsmanlıkla ilgili verileri arşivlemek, Asya kıtasındaki ombudsmanlar arasında bilgi ve veri alışverişini kolaylaştırmak amacıyla çalışmaktadır. Bu amaçlarla, Asya' daki zengin ve güçlü tarihi geçmiş ve kültüre sahip farklı ülkelerde yaptığı konferanslarda Asya kıtasında ombudsmanlık kurumunun geliştirilerek, yolsuzluk, insan hakları ihlalleri, basın özgürlüğünün kısıtlanması gibi kötü yönetim uygulamalarının denetlenmesini ve bu ülkelerdeki kamu yönetiminin hesap verebilir, açık, şeffaf, sorumluluk sahibi bir hale

getirilmesini teşvik etmektedir. Çin Halk Cumhuriyeti'nin ve Hindistan'ın Madyha Pradesh ve Uttar Pradesh eyaletlerinin de üyesi olduğu Birlik, ombudsmanlık kavramını ve kurumunu yerleştirmede önemli katkı sağlamaktadır.

Türkiye'de ombudsmanlık görevini yürüten kurumların geçmişi cumhuriyet öncesine dayanmaktadır. Şeyhülislamlık kurumu, kazaskerlik kurumu, Divan-ı Hümayun teşkilatı ve ahilik teşkilatı ombudsmanlık kurumunun görevlerine benzer görevleri yerine getirmişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu'nda ilmiyye sınıfının başı olan Şeyhülislam'ın ombudsmanlığa benzer yönü bazı idari kuruluşları (medrese, vakıflar, mahkemeler) denetleyebilmesidir. Ancak Şeyhülislam'ın din adamı olması, İslam Hukuku kurallarına göre fetva vermesi gibi özellikleri onu, ombudsmandan ayıran nitelikleridir.

Askerler arasındaki davalara bakan Kazasker'in görevi, ordunun ihtilâflarını çözmektir. Kazasker askerlerin haklarını idareye karşı koruma görevini İslam Hukuku kurallarına dayanarak yapmakta iken ombudsman tüm bireylerin idare ile ilgili şikâyetlerini dikkate alarak yerindelik denetimi yapmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda en üst siyasi, idari ve hukuki organ olan Divan-ı Hümayun'da halkın her türlü şikâyet ve dilekleri dinlenirdi, gerek örfi gerek şer'i hukuk alanında bir üst yargı organı olarak çalışmakta idi. Halkın şikâyetlerine çözüm bulmada ombudsmanlığa benzer görev yürütse de Divan-ı Hümayun üyelerinin padişah tarafından atanması ve toplantıların merkezde yapılıyor olmasından dolayı ve ülke nüfusunun çoğunluğunun taleplerini ve şikâyetlerini ulaştırmada yaşadığı güçlük sebebiyle ombudsmanlık kurumundan ayrılmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluşunda da önemli bir yere sahip olan Ahilik Teşkilatı XIII. yüzyıldan başlayarak toplumda bir kontrol sistemi kurmuştur. Teşkilatın başı olan Ahi Baba'nın görevleri arasında; vatandaşların şikâyetlerini yetkili makamlara ulaştırmada kolaylık sağlanması, ahilik kurumunca önerilen kaidelerin hukuk sistemine dönüşmesi, böylece davaların çözümünün kolaylaştırılması, şikâyetlerin aracısız iletilmesi, rüşvet, dolandırıcılık, adam kayırma, her türlü haksız tutuma karşı vatandaşın hakkının korunması, tüketici

haklarının korunması bulunmaktaydı ve bu vazifeleriyle Ahilik teşkilatının ombudsmanlık kurumuna benzeyen yönleri çoktur.

Türkiye Cumhuriyeti'nin 1923'te kurulmasından sonra oluşturulan DDK, TBMM Dilekçe Komisyonu, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Tüketici Hakem Heyeti, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey kamu yönetiminin daha etkin, hesap verebilir, etkili çalışmasını sağlaması yanında denetim görevini de yerine getirmektedir.

1981 yılında 2443 sayılı Kanunla kurulan DDK 1982 Anayasası ile anayasal statüye kavuşmuştur. Kanuna göre, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Kurul görev ve yetkileri bakımından ombudsmanlık kurumuna benzetilebilir.

1982 Anayasası'nın 74. maddesinde ifadesini bulan dilekçe hakkı 3071 sayılı "Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun" ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. TBMM'ye cevaplandırılmak üzere gönderilen dilekçeler TBMM İçtüzüğü'ne göre oluşturulan Dilekçe Komisyonu'nda incelenerek karara bağlanır. Dilekçe Komisyonu tarafından yapılan inceleme yerindelik denetimini kapsamaktadır ve bu yönüyle ombudsmanlık kurumuna benzer.

1990 yılında 3686 sayılı Kanunla oluşturulan TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyanname ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan haklarını korumak amacıyla bu konudaki ihlâl iddialarını inceleyerek karara

bağlamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarından konuyla ilgili her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilir.

Denetim görevini yerine getiren Tüketici Hakem Heyeti'nin dayanağı 2013 yılında yasalaşan 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'dur. Kanun ile oluşturulan Tüketici Hakem Heyetleri, menfaatleri zarara uğrayan vatandaşların zararlarının telafi edilmesi için yaptıkları başvuruları incelemek, araştırmak ve sonuca bağlamaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ülkemizde ombudsmanlık benzeri görevleri yürüten bir kurumdur. Etik kavramının kamu yönetiminde kullanılması ve yaygınlaşması ile 5176 sayılı Kanun 2004 yılında kabul edilerek Kurula kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek görev ve yetkileri verilmiştir.

4982 sayılı Kanunun 2003 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmesiyle bilgi edinme hakkı kanuni dayanağa sahip olmuştur. Kanun ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esaslar düzenlenirken; bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine 4982 sayılı Kanunda belirtilen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmaktadır. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kamu yönetiminin denetlenmesi yönünden, kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge talebinde bulunan vatandaşların başvurabileceği üst merci olması, kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge isteyebilmesi, bu bilgi ve belgeler ışığında inceleme yaparak karar verebilmesi nedeniyle bir üst denetim mekanizmasıdır ve bu yönleriyle ombudsmanlık kurumuna benzetilebilir.

2001 yılında 4641 sayılı Kanunla yasal bir çerçeveye oturtulan Ekonomik ve Sosyal Konsey, kamu yönetiminin daha etkin ve hesap verebilir çalışmasını sağlamak amacıyla, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde çalışması ve hükümete

tavsiye ve önerilerde bulunması, toplumsal kesimler ile hükümet arasında uzlaştırıcı bir rol oynaması yönlerinden idarenin denetlenmesine katkıda bulunmaktadır.

2012 yılında TBMM' de kabul edilerek yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na kadar geçen sürede çeşitli çalışmalar yapılmıştır. KAYA Genel Raporu, TÜSİAD' ın çalışmaları, kalkınma planları, Bayburt Valiliği'nin çalışması, Avrupa Birliği Düzenli İlerleme Raporları, anayasa değişikliği önerileri ve Anayasa Mahkemesi tarafından önce yürütmenin durdurulması kararı verilen sonra da iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gibi çalışmalar, Türkiye'de kamu yönetiminin denetlenmesi ve Avrupa ülkeleri ve dünyada pek çok ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik olumlu gelişmelerdir.

5548 sayılı Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçesi de dikkate alınarak 1982 Anayasası'nda 2010 yılında yapılan değişiklik ve akabinde gerçekleşen halkoylaması sonucunda Anayasa'nın 74. maddesine Kamu Denetçiliği Kurumu kavramı eklenmiştir. Anayasal statüye kavuşan Kamu Denetçiliği Kurumu daha sonra çıkarılan kanunla ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanunun uygulanmasına dair Yönetmelik 2015 yılında çıkarılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacı, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır. Bu amaçla Kurum, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının; kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel

kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve bu kurum ve kuruluşlara önerilerde bulunur.

Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşan Kamu Denetçiliği Kurumu'nda Başdenetçi ve denetçiler TBMM tarafından seçilir. İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyet başvurusunda bulunabilir. Kurum yapılan başvuruları inceler, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi ve belge ister, bilirkişi çalıştırabilir, akademisyenlerden yararlanabilir. Araştırma sonucunda şikâyet sahibine ve ilgili kamu kurum ve kuruluşuna bilgi verilir, kamu kurum ve kuruluşlarına tavsiyelerde bulunabilir.

Kurum, her takvim yılı sonunda o yıla ilişkin yürütülen faaliyetlerle ilgili TBMM'ye rapor sunar ve yıllık olarak veya gerekli gördüğünde her zaman faaliyetleri ile ilgili olarak resmi internet sitesi veya medya aracılığıyla kamuoyuna bilgi verir.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması çoğu reform uygulamalarında olduğu gibi AB' ye üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken koşullardan biri olarak değerlendirilmiş ve bu konuda büyük bir çaba sarfedilerek anayasal ve yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu çerçevede, Kurumun çalışmaya başlaması Türkiye'nin AB' ye üyeliğini de hızlandıracaktır.

Diğer yandan, modern yönetim anlayışının vazgeçilmez bileşenleri olan şeffaflık ve katılımcılığın sağlanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin kolayca başvuruda bulunmasını sağlaması nedeniyle idare ile birey arasında arabuluculuk vazifesi yapacaktır.

6328 sayılı Kanun'un uygulanmasına dair Yönetmelikte yer alan; 'Kurum, inceleme ve araştırma yaparken 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 gösterir ve iyi yönetim ilkelerine uyar' ifadesi ile iyi yönetim kavramı somutlaşmıştır.

İdare ile ilgili şikâyet ve dileklerini masrafsız ve hızlı bir şekilde Kuruma ulaştırabilen bireyler ile idare arasındaki ilişkiler daha samimi ve yapıcı bir hale dönüşecektir. İdare ile ilgili şikâyetlerini yargı organlarına götürmeyen bireyler sayesinde idari yargının yükü de azalacaktır.

Hukuk devletinin bir gereği olarak oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin devlet tarafından teminat altına alınarak muhafaza edilmesinde azami çaba gösterecektir. Kurum tarafından, haklarını aramak için nereye ve hangi kuruma başvuracakları konusunda bilgi sahibi olmayan vatandaşlara gerek resmi internet sitesi gerekse kitle iletişim araçları vasıtasıyla bilgi verilecek ve duyuru yapılacaktır. TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na yapılan başvuru sayılarında önemli bir azalma yaşanacağı açıktır.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal ve yasal hale gelmesine kadar geçen süreçte ve öncesinde Kurumun görevlerine benzer görevleri yerine getiren pek çok kurum ihdas edilmiş ve bu yolla kamu yönetiminin etkili bir şekilde denetlenmesi amaçlanmıştır. Kamu yönetiminin denetlenmesi ve insan hak ve özgürlüklerinin bu yolla korunmaya ve geliştirilmeye çalışılması Türk idari yapısı açısından olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Ancak idarede bir işlevin yerine getirilmesinde birden çok kurumun yetkilendirilmesi hem görev ve yetki kargaşasına yol açacaktır, hem de görevin yerine getirilmesi gecikecek veya aksayacaktır. Bunun yerine her görevin tek bir kurum tarafından veya onun koordinasyonunda birden çok kurum tarafından yapılması ve aksayan hususlar ile ilgili olarak koordinasyonu sağlayan kurumun hesap vermesine ilişkin düzenleme yapılması yerinde olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ÷lkemizde yeni kurulduğunu dikkate aldığımızda, Kurum'un itibarı ve toplumdaki saygınlığı, aldığı kararlar ve kamu kurum ve kuruluşlarına yaptığı tavsiyelerin yerindeliği ile orantılı bir şekilde Kuruma başvuru sayısı artarken idare, Şikâyetlere konu olmamak için kendini geliştirecektir.

## KAYNAKÇA

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

Acar, Tünay (2009). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu. Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Üniversitesi SBE,

Acharya, Alka and Deshpande, G. P. (2003). Talking of and With China. *Economic and Political Weekly*, 38(28), 2940-2942.

ADB (Asian Development Bank) (2011). Strengthening Ombudsman Institution In Asia. *Public Management, Financial Sector and Trade*, Philippines: ADB.

Akıllıoğlu, Tekin (1990). Yönetmelik Yargı ve Denetimin Etkinliği. *AİD*, 23(1) (Mart), 3-11.

Akın, Cengiz (2000), Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz, *TİD*, Yıl: 72, Sayı: 427, s.77-108

Akın, Cengiz, (1998). Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi) *TİD* Yıl: 70, Sayı: 421, 517-550.

Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.

Akkoca, Hasan Hüseyin (2013). *2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)*. Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, <http://tez2.yok.gov.tr>. Tez.htm [Erişim Tarihi:20.30.2015].

Akpınar, Elçin (2006), *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE, <http://tez2.yok.gov.tr/tez.htm>, [Erişim Tarihi: 14.02.2013].

Akşener, H. Sırrı ve Çakmakçı, Ramazan (2004). *Açıklamalı Gerekeçeli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*. İstanbul: Legal Yayınevi.

Aktan, Tahir (1976). Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi. *AİD*, 9(3), 3-24.

Aktel, Mehmet; Kerman, Uysal; Altan, Yakup; Lamba, Mustafa ve Burhan, Orhan (2013). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi SBE Dergisi*, 5(9), 21-37.

Aktuğlu, Mehmet Ali (1996). *Denetleme ve Revizyon*, 3.Baskı, İzmir: Barış Yayınları.

Altuğ, Yılmaz (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.

Ataman, Taykan (1993). İngiltere’de Ombudsman Kurumu (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi). *TİD*, Yıl: 65, Sayı: 400, 217-255

Atar, Yavuz (2003). *Türk Anayasa Hukuku*. Konya: Mimoza Yayınları.

Atay, Cevdet . (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2.Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları.

Ateş, Süleyman (1977). *Tasavvufta Fütüvvet*. Ankara: Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Yayınları, 135.

Avşar, B. Zakir (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, Ankara: Asil Yayıncılık.

Avşar, B. Zakir (1999). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye için Bir Model Önerisi*, Ankara: Hak- İş Eğitim Yayınları.

Aydın, Ahmet Hamdi; Taş, İbrahim Ethem ve Ersöz, Murtaza (2012). Önemi ve Uygulanabilirliği Açısından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu. *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II: Küresel Değişim ve Demokratikleşme, 19 - 20 Nisan*, Malatya: İnönü Üniversitesi.

Biswas, Anil Kumar (2012). Corruption: A Challenge To Good Governance in India. *International Journal of Innovative Research and Development*, 1 (5), 363-373.

Bozkurt, Sevim (2008). *Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Yasası Uygulaması*. Yüksek Lisans Tezi, Adana: Çukurova Üniversitesi SBE.

Bozoğlu, Menekşe (2008). *Kamu Yönetiminin İdari Denetimi ve Ombudsmanlık Kurumu*, Yüksek Lisans Tezi. Konya: Selçuk Üniversitesi SBE.

Breslin, Shaun (2009). Understanding China’s Regional Rise: Interpretations, Identities and Implications. *International Affairs*, 85 (4), 817 – 835.

Bukhari, Syed Mussawar Hussain and Asif, Muhammad (2013). Institutional Analysis of Ombudsman (A Comparative Study of Pakistan, India, UK and

USA). *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*, 5(2), 709-726.

Caiden, G.E.; Macdermot N.; Sandler A. (1983). The Institution of Ombudsman *International Handbook of the Ombudsman I: Evolution and Present Function*, ed. Caiden G.E., 3-21, Greenwood, Westport – Connecticut.

Coşkun, Bayram (2002). Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar, *TİD*, 437 (Aralık), 81-104.

Country Profile. (2006). *People's Republic Of China Public Administration*. UN: DPADM – DESA, January.

Çıtır, Halim (1987). *Yönetsel Denetim Anlayışı ve Örgütlenmesi*, Kamu Yönetimi Uzmanlık Tezi, Ankara: TODAİE.

Davies, Elizabeth Van Wie (2009). Governance in China in 2010. *Asian Affairs*, 35(4), 195-211.

Demir, Konur Alp (2014). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 1, 25-36.

Demir, Leyla ve Kalender, Rabia (2003). Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu. *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları: Birikimler I*, 245-269.

Deniagen, Mary (2001). Defining Public Administration in The People's Republic of China: A Platform For Future Discourse. *Public Performance and Management Review*, 24(3), 215-232.

Doğan, Kadir Caner (2015). Hindistan Ombudsmanı: Yapısal-Kurumsal ve İşlevsel Yönleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.43, 142-148.

Doğan, Nazire (2013). *Osmanlı İlimiye Sınıfı'nın Emekliliği İlimiye Tekaid Sandığı'nın Kuruluşu ve Faaliyetleri*. Yüksek Lisans Tezi. Yozgat: Bozok Üniversitesi SBE.

Doğruel, E. (1991). Bağımsız Dış Denetimde Kalite, *Denetim Dergisi*, 6(71-72) Kasım-Aralık, 6-7.

DPT (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yay.

DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yay.

DPT (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara: DPT Yay.

Dursun, Hasan (2011). Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusalılığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur. *TBB Dergisi*, 95, 377- 418.

Efe, Haydar ve Demirci, Murat (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, 90/ Temmuz-Eylül, 49-72.

Erdengi, Tevfik B. (2009). *Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye*. Doktora Tezi. Ankara. Hacettepe Üniversitesi SBE.

Erdoğan, Oğuzhan. (2010). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Yüksek Lisans Tezi. Karadeniz Teknik Üniversitesi SBE.

Erdoğan, Osman (2006). *Kamu Yönetiminde İdari Ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara SBE.

Eren, Hayrettin. (2000). Ombudsman Kurumu, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, , 4(1), 79-96.

Ergun, Turgay (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, Ankara: TODAİE Yay.

Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut (1988). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayını.

Erhürman, Tufan (2001). *İdari Denetim ve Ombudsman*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE.

Erhürman, Tufan (1998). Ombudsman. *AİD*, 31(3). 88-102.

Eroğul, Cem (1978). Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, CXXXIII, 1-2, 35-57.

Ertekin, Yücel (1998). Çağdaş Yönetim ve Denetim, *TİD*, Yıl:70, Sayı 421 (Aralık), 498-515.

Eryılmaz, Bilal (2012). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, Bilal (1994). Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık, *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*. İzmir: Doğu Matbaası.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2010). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). *SDE Analiz*, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü Yayını.

Fişek, Kurthan (1975). *Yönetim*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

Gözler, Kemal (2003). *İdare Hukuku*, Cilt I, Bursa: Ekin Kitabevi.

Gözübüyük, Şeref (2003), *Anayasa Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, Şeref (2001). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Guruswamy, Mohan; Kaul, Abhishek and Handa, Vishal (2003). Can India Catch Up With China?. *Economic and Political Weekly*, 38(45), 4749-4751.

Günday, Metin (2004). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Kitabevi.

Güzelsarı, Selime (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. Ed.: M.K. Öktem, U. Ömürgönülşen *Kamu Yönetimi, Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi, 85-137.

Hang, Seang-Pil (2011). *A Comparative Study on Ombudsman Institution in Asian Region*. Korea: Anti-Corruption and Civil Rights Commission.

Harding, Harry (2007). China. *Foreign Affairs*, 159, 26-28,30,32.

Harris, Jerry (2005). Emerging Third World Powers: China, India and Brazil. *Race and Class*, Institute of Race Relations, 46 (3), 7- 27.

Hong, Seong-Pil (2011). *A Comparative Study on Ombudsman Institutions in Asian Region* Korea Republic :Anti-Corruption & Civil Rights Commission.

Huang, Yanzhang (2004). The States Of China's State Apparatus. *Asian Perspective*, 28 (3), 31 – 60.

Huang, Ray (2007). *Çin Tarihi, Bir Makro Tarih Yaklaşımı*. Çev: Atilla Sönmez, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Hubacek, K.; Guan, D. and Borva, A. (2007) Changing Lifestyles and Consumption Patterns in Developing Countries: A Scenario Analysis for China and India. *White Rose Research Online*, 39(9), 1084-1096, <http://eprints.whiterose.ac.uk/4803/> (Erişim Tarihi: 01.08.2014).

İnaç, Hüsamettin; Ünal, Feyzullah (2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulama Düzeyi. *Dumlupınar Sosyal Bilimler Dergisi*, 18, Ağustos, 41-62.

İnan, Atilla (1997). İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi, *Sayıştay Dergisi*, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), 43-59.

İTKİB (2007). *Tekstil ve Konfeksiyon Pazarı Olarak Çin Halk Cumhuriyeti, Temel Ekonomik Göstergeler Genel ve Sektörel Bilgiler*. İTKİB Genel Sekreterliği Ar&Ge ve Mevzuat Şubesi.

Jayakumar, Srividhya (2010). Administrative Law: Lokpal and Right Against Corruption. *Vidhijna 2010-2011*. Maharashtra, India: VPM (Vidya Prasarak Mandal)'s TMC Law College, 63-67.

Jha, Rajani Ranjan.(2003) Concept and Role of The Ombudsman Institution in Asia in Improving and Maintaining Public Service Delivery. *AOA Reta Studies*.

Jha, Rajani Ranjan (2000). The Ombudsman Scene in India. (Ed. Roy Gregory-Philip Giddings) *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents*, Amsterdam: IIAS, IOS Press, 247-262.

Jiaying, Pong and Cheongi, Lai Lo (2008). *Comparative Study of Ombudsman Systems of Asia – Review Of Systems in Macao, Korea and India*. Macao.

Kappel Robert (2010). On the Economics of Regional Powers: Comparing China, India, Brazil and South Africa. *GIGA Working Papers*, No. 145, Leibniz Information Centre For Economics.

Karaca, Kutay (2004). *Dünyadaki Yeni Güç Çin: Tek Kutuptan Çift Kutuba*. İstanbul: IQ Kültür Yayıncılık.

Karcı, Şükrü Mert (2010). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu*. Doktora Tezi. Akdeniz Üniversitesi SBE.

Kaya, Cemil (2005). *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı (1.baskı)*. Ankara: Seçkin Yay.

Kaya, Emre (2006). *Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı Çerçevesinde Bilgi Edinme Kanunu’nun Uygulama Sürecinin Değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi SBE ([www.belgeler.com](http://www.belgeler.com)) [Erişim Tarihi: 04.09.2012].

KAYA Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (1991). TODAİE.

Kazancı, Metin, (2006). Osmanlı’da Halkla İlişkiler, *Selçuk İletişim Dergisi*, 4(3),



- Keleş, Ruşen ve Hamamcı, Can (2002). *Çevre Bilim*, Ankara: İmge Kitapevi.
- Keskin, İbrahim (2013). Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri ve Önemi. *Adalet Dergisi*, 45, 117-144.
- Kestane, Doğan (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*, 151, 128-142.
- Khan, M. Akram (1995). Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş, *Sayıştay Dergisi*, (Çev.: Faruk EROĞLU), 19 (Ekim-Kasım), 15-30.
- Kızılıcık, Recep (2003). Çin Halk Cumhuriyeti Yönetim Sistemi. *Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim*. (Ed. K. Nitas), Ankara: TİAV Yayını, 2, 525-548.
- Kochak, Anjani K. (2006). Development Concerns: China and India. *Economic and Political Weekly*, 41(33), 3565-3568.
- Köksal, Fatih (2011). Ahi Evran ve Ahilik, Kırşehir: Kırşehir Valiliği Yayını.
- Köse, H. Ömer (2000). *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*. Ankara: Sayıştay Yayını.
- Köse, H. Ömer (1999). Denetim ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 33 (Nisan-Haziran), 62-85.
- Kösekhâya, Gamze (2003). Katılımcılık ve İyi Yönetişim. *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: Maliye Bakanlığı ABDİB Yay.
- KTO (Konya Ticaret Odası) (2008). Hindistan Cumhuriyeti Ülke Raporu. Konya.
- Kulke, Hermann; Rothermund, Dietmar (2001). *Hindistan Tarihi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kuluçlu, Erdal (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, 63 (Ekim-Aralık), 3-37.
- Kundu, Rajesh K. (2012). Corruption in Governance and Lokpal: The Perspective of 2nd Reforms Commission in India. *JHSS*, 2(4), 4-9.
- Küçüközyiğit, H. Galip (2006). Ombudsmanlık Kurumu – Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 2 (5), 90-111.
- Lampton, David M. (1998). China. *Foreign Affairs*, 110, 13-27.
- Lan, Zhiyang. (2002). Local government reform in the People's Republic of China: stipulations, impact, cases and assesment. *Chinese Public Administration Review*, 3/4, 209-220.

Lan, Zhiyang (2000) . Understanding China's Administrative Reform. *Public Administration Quarterly*, 24(4), 437-468.

Letowska, Eva (1990). The Polish Ombudsman (The Commission for The Protection of Civil Rights), *International and Comparative Law Quarterly*. 39(1), 206-217.

Lew, Roland (1988). Chinese Socialism: State, Bureaucracy And Reform. *The Socialist Register* 154-181.  
[http://socialistregister.com/socialistregister.com/files/SR\\_1988\\_Lew.pdf](http://socialistregister.com/socialistregister.com/files/SR_1988_Lew.pdf)  
 [Erişim Tarihi: 01.04.2015].

Mahbubani, Kishare (2005). Understanding China. *Foreign Affairs*, 84(5), 49-60.

Mihçioğlu, Cemal (1987). Kamu Yönetimi Alanında Türkçe Terim Denemeleri. Ankara: AÜBYYO.

Mohanty, Madhubrata (2014). Establishment of The Lokpal: Progress Towards a New Horizon. *Odisha Review*, 70 (6), 49 – 54.

Mohapatra, Atanu (2013). Lokpal and the Role of Media in Propping Up Anti- Corruption Movement in India. *International Journal of Social Science and Interdisciplinary Research*, 2(3), 42-53.

Muradova, Djahan (2013). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Yüksek Lisans Tezi*. Ankara Üniversitesi SBE.

Mutta, Serdar (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. İstanbul: Kazancı Matbaacılık.

Müftüoğlu Hoş, Arzu (2014). Kamu Denetçiliği Kurumu. *İz Dergisi*, 18, 1-2.

Mwega, Francis M. (2007). China, India and Africa: Prospects and Challenges. *Paper Prepared for The AERC-AFDB International Conference on Accelerating Africa's Development Five Years into the Twenty-First Century*, Tunisia.

Nayyar, Deepak (2008). China, India, Brazil and South Africa in the World Economy: Engines of Growth? *WIDER Discussion Papers*, World Institute for Development Economics Research (UNU - WIDER), 2008/05/Leibniz Information Centre For Economics.

Newman, H.William. (1979). *Yönetim İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare*. Çev.: Kenan SÜRGİT, Ankara: TODAİE.

Odyakmaz, Zehra (2011). Çağdaş Bir Denetim Mekanizması olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması, *Kamu Yönetimi Yönetim-Siyaset Sorunlar ve Yeniden Yapılanma*, Ed. Yrd. Doç. Dr. Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK, Ankara: SFS Grup Yayınevi.

OECD (2014). *Better Policies Series China Structural Reforms For Inclusive Growth*.

OECD (2014). *Active with the People's Republic of China*. OECD: Paris.

OECD (2013). *The People's Republic of China Avoiding the Middle-Income Trap: Policies for Sustained and Inclusive Growth*. OECD: Paris.

OECD (2012). *China In Focus: Lessons and Challenges*. OECD: Paris.

OECD (2006). *The Rise of China and India: What's in it for Africa?*. OECD Development Centre Studies.

Oytan, Muammer (1985). Türkiye'de İdari Yargı Denetiminin Sınırları. *TİD*, Yıl:57, 366 (Mart), 17-56.

Öğütçü, Mehmet (2006). Yeni Ekonomik Süper Güç-Çin'in Önlenemeyen Yükselişi. *Avrasya Dosyası- Türk Dünyası ve Çin*, 12(1).

Öğütçü, Mehmet (2000). *Geleceğimiz Asya Damı, Yaralı Asya Çin ve Türkiye*, İstanbul: Milliyet Yayınları.

Öner, Ali Haydar (1996). *Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması*, Bayburt Valiliği Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü Yayını.

Öneri (1982). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler ve Hukuk Fakülteleri'nin İlgili Öğretim Üyeleri Tarafından Hazırlanmış Gerekçeli Anayasa Önerisi*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.

Özbudun, Ergun (2005). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Özdemir, Mehmet (2001). *Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi SBE.

Özden K. (2005). *Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. İstanbul: TASAM Yayınları.

Özer, Ahmet (1992). Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi. *TİD*, Yıl: 64, Sayı: 394 (Mart), 1-19.

Özkan, Gürsel (2004). *Demokratik Yönetimin Birinci Adımı: Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Türkiye Kamu-Sen. Yay.

- Özkan, Gürsel (1994). İdari Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırlanması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya Selçuk Üniversitesi SBE.
- Özkul, Fatih (1998). *Ombudsman Sistemi ve Türkiye*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi SBE.
- Öztekin, Ali (2005). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Öztekin, Ali (2002). Katılımcı Kamu Yönetimi. *İÜSBFD*, 26, 129-143.
- Parlak, Bekir; Caner, Cantürk (2005). Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar. İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- Pınar, Ahmet C. (2014). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu*. Yüksek Lisans Tezi. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE.
- Pickl, Victor J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. (Çev:Turgay Ergun). *AİD*, 19(4), Aralık. 37-46.
- Pohner, Michael and Xi, Chao (2009). China. *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 622, 270-279.
- Reif, Linda C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System*. The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Reyhan, Cenk (1999). Osmanlı Devleti'nde Siyasal İktidar ve İlmiyye Sınıfı. *AİD*, 32(3), 75-83.
- Robertson, K. G. (1982). *Public Secrets: A Study in the Development of Governmental Secrecy*. New York. 11-21. Çev: Musa Ceylan (1994). Demokrasi ve Gizlilik. *TİD*, 403, 151 – 159.
- Sanal, Recep (2008). Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. *TİD*, Yıl: 80, Sayı: 459, 101-128.
- Sanal, Recep (2002). *Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE.
- Sandıklı Atilla. (2009). Geleceğin Süpergücü Çin. *Bilge Strateji*, BİLGESAM, 1(1), Güz.
- Sayıştay (2000). *Performans ve Risk Denetim Terimleri*, , Ankara: Sayıştay.
- Saxeno, Prodeep K. (2003). Civil Service Reforms In India. *EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration) Conference*, Delhi.

Seymour, James D. (1990). The Government of China. (Ed. M.Curtis ve diğ.). *Introduction To Comparative Government*. New York: Harper Collins Publishers. 397–467.

Shirk, Susan L. ( 1992). The Chinese Political System And The Political Strategy Of Economic Reform. (Ed. K. G. Lieberthal ve D. M. Lampton), *Bureaucracy, Politics, And Decision Making In Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press, 60–93.

Skocpol, Theda (2004). *Devletler ve Toplumsal Devrimler*. (Çev. S. Erdem Türközü) Ankara: İmge Kitabevi.

Sen, Amartya (2011). Quality of Life: India vs. China. *The New York Review of Books*. (<http://www.nybooks.com/articles/archives/2011/may/12/quality-life-india-vs-china/pagination> = false and printpage = true) (Erişim Tarihi: 01.08.2014).

Sezen, Seriyeye (2001). Ombudsman: Türkiye için nasıl bir çözüm. *AİD*, 34(4), 71–97.

Srivastava, Anupam (2006). Globalization and Economic Liberalization. (Ed. Devin T. HAGERTY), *South Asia In World Politics*, Oxford University Press, Pakistan.

Stephen, K. Mo (2007). Review: What Can We Learn From Recent Developments in China's Public Administration?. *PAR*, 67 (6), 1088-1091.

Straszheim, Donald H. ( 2008). China Rising. *World Policy Journal*, 25 (3), 157 – 170.

Şahin, Ramazan (2010). Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri. *TİD*, 468, 131- 157.

Şengül, Ramazan (2013). Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 18 (3), 71 – 88.

Şengül, Ramazan (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. *Kocaeli Üniversitesi SBE Dergisi*, 14(2), 126-145.

Şengül Ramazan (2005). Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir Mi?. *2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F.* 18-19 Kasım 2005, 127-141.

Tao, Pai-Chuan (1967). The Chinese Ombudsman And Control System. *St. John's Law Review*, 41(3), 362-372.

<http://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol41/iss3/2> [Erişim Tarihi: 05.08.2014]

Taş, Sevcan (2005), *1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimi Üzerine Bir Çözümleme*. Yüksek Lisans Tezi, Hatay: Mustafa Kemal Üniversitesi SBE.

Tan, Turgut ve Gözübüyük, Şeref (2001). *İdare Hukuku*, Cilt 1 Genel Esaslar, Ankara: Turhan Kitabevi, 2. Baskı.

Tao, Pao Chuan (2013). The Chinese Ombudsman And Control System. *St. John's Law Review*, 41 (3), 362-372.

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

Temizkan, Koray (2008). Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği. Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi SBE, <http://tez2.yok.gov.tr>. (Erişim Tarihi 20.03.2015).

The European Union *Ombudsman Annual Report*. 1996: 12-13; Pop, 2007: 27.

*The Lokpal and Lokayuktas Bill* (2013). [www.prsindia.org](http://www.prsindia.org) (Erişim Tarihi: 08.08.2014).

Tortop, Nuri (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *AİD*, 31(1), 3-13.

Tortop, Nuri, İsbir, Eyüp G. ve Aykaç, Burhan. (1993). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları.

Tortop, Nuri (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri, *AİD*, 7(1), 27-50.

Tsao, King Kwun (2009). Building Administrative Capacity: Lessons Learned From China. *PAR*, 69(6), 1021 -1024.

Tsao, King K. and Worhtley, John A. (1995). Chinese Public Administration Change With Continuity During Political and Economic Development. *PAR*, 55(2), 169-174.

Turhan, Durmuş Gökhan ve Ökten, Serkan (2014). Avrupa Birliği’nde Ombudsmanlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Dergisi*, 19, 213-223.

TÜSİAD, (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

Uçma, İsmet (2003). *Bir Sosyal Siyaset Kurumu Olarak Ahilik*. Doktora Tezi. İstanbul SBE.

Uğur, Hüsamettin (2012). Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları. *TBB Dergisi*, 98, 301-344.

Uluğ, Feyzi (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. *AİD*, 37(2) Haziran, 97-122.

UN (2006a). *People's Republic of China Public Administration Country Profile*. UN: Division for Public Administration And Development Management Department of Economic and Social Affairs.

UN (2006b). The Renaissance of China and India: Implications For the Advanced Economies. *UN Conference on Trade and Development Discussion Papers*.

Uyanık, Sırrı. (1994). İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi. *TİD*, Yıl:66, Sayı:403 (Haziran), 205-209.

Uzunçarşılı, İsmail Hakkı (1988). *Osmanlı Devleti'nin İlmiye Teşkilatı*, Ankara: TTK Yayınları.

Ünlüçay, Mehmet (2004). İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü, *Danıştay Dergisi*, Yıl:34, 107(Nisan), 1-7.

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

Vural, Suat (2006). *Hindistan'da İngiliz Yönetimi*. Doktora Tezi. Malatya: İnönü Üniversitesi SBE.

Yağmurlu, Aslı (2009). Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği. *AİD*, 42(1), 87-104.

Yetkin, Aydın (2012). Divan-ı Hümayun. *International Journal of Social Science* 5(5), 353-390.

Yılmaz, Reha; Kılavuz, Akif; İzci, Ferit (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(1). 49-68.

Yuhai, Han (2006). Assessing China's Reforms. *Economic And Political Weekly*, 41 (22), 2206- 2212.

Yurdakul, İlhami. (2008). *İlmiye Merkez Teşkilatı'nda Reform ( 1826-1876)*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Yüksel, Cüneyt (2010). *Devlette Etik*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayını.

Waseem, Mohammad (2011). Independence of Ombudsman. Strengthening the Ombudsman Institution in Asia: Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman, *Public Management, Financial Sector, and Trade*. The Philippines: Asian Development Bank, 57-89.

Winters, L. Alan and Yusuf, Shahid (2007). *Dancing With Giants: China, India and the Global Economy*. Worldbank Institute of Policy Studies, USA, Washington.

Worhtley, John A. (1984). Public Administration in The People's Republic Of China: An Overview of Values and Practices. *PAR*, 44(6), 518-523.

Yönetmelik, (2013). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. 28.03.2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmi Gazete

Yustemur, Serap (2005). *Yönetimin Denetlenmesi ve Yerel Yönetimlerde Halk Denetçisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi.

Zhong, Mengzhong (2009). Crossing the River by Touching Stones: A Comparative Study of Administrative Reforms in China and The United States. *PAR*, 69, 582-587.

Zhu, Zhiguin (2011). China – India Relations in the 21 st Century: A Critical Inquiry. *Indian Journal Of Asian Affairs*, 24 (1/2), 1-6.

### **Elektronik Kaynaklar**

[www.cy.gov.tw/mp.asp?mp=21](http://www.cy.gov.tw/mp.asp?mp=21) (Erişim Tarihi: 16.03.2015)

[www.ombudsman.gov.tr](http://www.ombudsman.gov.tr) (Erişim Tarihi: 23.03.2015)

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr) (Erişim Tarihi: 23.03.2015)

[www.etik.gov.tr](http://www.etik.gov.tr) (Erişim Tarihi: 24.03.2015)

[www.ibp.gov.tr/pg/section-pg-ulke.cfm?id=Hong-Kong](http://www.ibp.gov.tr/pg/section-pg-ulke.cfm?id=Hong-Kong) (Erişim Tarihi: 27.03.2015).



[www.ibp.gov.tr/pg/section-pg-ulke.cfm?id=Makao](http://www.ibp.gov.tr/pg/section-pg-ulke.cfm?id=Makao) (Erişim Tarihi: 27.03.2015).

[www.asean-cn.org/Item/2374.aspx](http://www.asean-cn.org/Item/2374.aspx) (Erişim Tarihi: 02.04.2015).

<http://asianombudsman.com/ORC/factsheets/ChinaOmbudsmanFactsheet.pdf> (Erişim Tarihi: 06.04.2015)

[http://www.legislation.gov.hk/blis\\_ind.nsf/WebView?OpenAgent&vwpg=CurrAllEng](http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&vwpg=CurrAllEng) (Erişim Tarihi: 06.04.2015)

<http://www.ombudsman.gov.hk/index.shtml> (Erişim Tarihi: 06.04.2015)

[http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index\\_uk.asp](http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index_uk.asp) (Erişim Tarihi: 07.04.2015)

<http://www.ccac.org.mo/en/> (Erişim Tarihi: 07.04.2015)

<http://www.ombudsman.hk/en-us/> (Erişim Tarihi: 07.04.2015)

[http://ofomb.ombudsman.hk/doc/yr25/eng/performance\\_and\\_results.pdf](http://ofomb.ombudsman.hk/doc/yr25/eng/performance_and_results.pdf) (Erişim Tarihi: 07.04.2015)

[http://data.worldbank.org/country/india#cp\\_cc](http://data.worldbank.org/country/india#cp_cc) (Erişim Tarihi: 09.04.2015)

<http://data.worldbank.org/country/china> (Erişim Tarihi: 09.04.2015)

<http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

<http://parliamentofindia.nic.in/> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

<http://rajyasabha.nic.in/> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

<http://www.presidentofindia.nic.in/> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

<http://pmindia.gov.in/en/> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

<http://cabsec.nic.in/> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

<http://indiancourts.nic.in/index.html> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

<http://supremecourtofindia.nic.in/> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)

<http://finmin.nic.in/reports/AnnualReport2013-14.pdf> (Erişim Tarihi: 13.04.2015)

<http://www.ekonomi.gov.tr> (Erişim Tarihi: 13.04.2015)

<https://www.transparency.org/country#IND> (Erişim Tarihi: 14.04.2015)

- [www.humanrightsinitiative.org](http://www.humanrightsinitiative.org). (Erişim Tarihi: 14.04.2015)
- <http://www.thehindu.com/> (Erişim Tarihi: 14.04.2015)
- <http://lokayukta.bih.nic.in> (Erişim Tarihi: 14.04.2015)
- <http://www.theioi.org/the-i-o-i/> (Erişim Tarihi: 15.04.2015)
- <http://www.asianombudsman.com/> (Erişim Tarihi: 15.04.2015)
- [http://www.tbmm.gov.tr/komisyondilekce/komisyondilekce\\_hakkinda.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyondilekce/komisyondilekce_hakkinda.htm) (Erişim Tarihi: 21.04.2015)
- <https://www.tbmm.gov.tr/komisyondilekce/> (Erişim Tarihi: 21.04.2015)
- <http://www.tbmm.gov.tr/komisyondilekce/insanhaklari/kanun.htm> (Erişim Tarihi: 21.04.2015)
- <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EskYonetmelik.aspx> (Erişim Tarihi: 24.04.2015)
- [http://www.tbmm.gov.tr/komisyondilekce/insanhaklari/belge/24\\_donem\\_3\\_yasama\\_yili\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/komisyondilekce/insanhaklari/belge/24_donem_3_yasama_yili_faaliyet_raporu.pdf) (Erişim Tarihi: 24.04.2015)
- <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1> (Erişim Tarihi: 24.04.2015)
- [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8\\_ek.pdf](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf) (Erişim Tarihi: 27.04.2015)
- <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> (Erişim Tarihi: 27.04.2015)
- <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf> (Erişim Tarihi: 29.04.2015)
- [https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf) (Erişim Tarihi: 29.04.2015)
- [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari\\_teklif\\_sd.onerge\\_bilgileri?kanunlar\\_sira\\_no=106395](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=106395) (Erişim Tarihi: 29.04.2015)
- <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6328.html> (Erişim Tarihi: 29.04.2015)
- <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111&l=1> (Erişim Tarihi: 04.05.2015)
- <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW> (Erişim Tarihi: 24.07.2015)

[http://www.anayasa.gov.tr/files/bireyselbasvuru/23\\_eylul\\_2012\\_10\\_nisan\\_2015.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/files/bireyselbasvuru/23_eylul_2012_10_nisan_2015.pdf) (Erişim Tarihi: 16.09.2015)

<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0993.pdf> (Erişim Tarihi: 16.09.2015)  
<http://tdk.gov.tr> ( Erişim Tarihi: 10.04.2015)

## EKLER

### **EK-1: Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi <sup>1</sup>**

Kamu hizmetinin her türlü özel çıkarın üzerinde olduğu ve kamu görevlisinin halkın hizmetinde bulunduğu bilinç ve anlayışıyla;

\* Halkın günlük yaşamını kolaylaştırmak, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamak, hizmet kalitesini yükseltmek ve toplumun memnuniyetini artırmak için çalışmayı,

\* Görevimi insan haklarına saygı, saydamlık, katılımcılık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme ve hukukun üstünlüğü ilkeleri doğrultusunda yerine getirmeyi,

\* Dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, yaş, bedensel engelli ve cinsiyet ayrımı yapmadan, fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalara meydan vermeden tarafsızlık içerisinde hizmet gereklerine uygun davranmayı,

\* Görevimi, görevle ilişkisi bulunan hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan yerine getirmeyi,

\* Kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanmamayı ve kullandırmamayı, bu mal ve kaynakları israf etmemeyi,

\* Kişilerin dilekçe, bilgi edinme, şikayet ve dava açma haklarına saygılı davranmayı, hizmetten yararlananlara, çalışma arkadaşlarıma ve diğer muhataplarıma karşı ilgili, nazik, ölçülü ve saygılı hareket etmeyi,

\* Kamu Görevlileri Etik Kurulunca hazırlanan yönetmeliklerle belirlenen etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görev yapmayı ve hizmet sunmayı taahhüt ederim.

---

<sup>1</sup> 5176 sayılı Kanun kapsamındaki kamu görevlileri, "Etik Sözleşme" belgesini imzalamakla yükümlüdürler.

EK-2:

**KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU**  
**GERÇEK KİŞİLER İÇİN ŞİKÂYET BAŞVURU FORMU**

<b>Şikâyetçinin</b>	
Vatandaşlık Kimlik No	
Adı-Soyadı	
Pasaport No-Kimlik No- Uyruğu (Yabancılar için)	
Adresi	
Telefon No	
Faks No	
E-Posta	
<b>Kanunî temsilcisi veya vekilinin</b>	
Vatandaşlık Kimlik No	
Adı-Soyadı	
Pasaport No-Kimlik No- Uyruğu (Yabancılar için)	
Adresi	
Telefon No	
Faks No	
E-Posta	
1. Şikâyet edilen idare	
2. İlgili idareye başvuru tarihi, idarenin cevap tarihi ve varsa idarenin bununla ilgili bilgi ve belgeleri	
3. Şikâyet konusuna ilişkin daha önce görülüp sonuçlandırılan veya görülmekte olan dava bulunup bulunmadığı	
4. Şikâyet konusu	
5. Talep	
Tarih-imza	

\*Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.

**EK - 3: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU  
TÜZEL KİŞİLER İÇİN ŞİKÂYET BAŞVURU FORMU**

<b>Şikâyetçinin</b>	
Unvanı	
Adresi	
Telefon No	
Faks No	
E-Posta	
Varsa Elektronik tebligat adresi	
Merkezi tüzel kişilik numarası	
<b>Yetkili kişi veya vekilinin</b>	
Vatandaşlık Kimlik No	
Adı-Soyadı	
Unvanı	
Pasaport No-Kimlik No- Uyruğu (Yabancılar için)	
Adresi	
Telefon No	
Faks No	
E-Posta	
1. Şikâyet edilen idare	
2. İlgili idareye başvuru tarihi, idarenin cevap tarihi ve varsa idarenin bununla ilgili bilgi ve belgeleri	
3. Şikâyet konusuna ilişkin daha önce görülüp sonuçlandırılan veya görülmekte olan dava bulunup bulunmadığı	
4. Şikâyet konusu	
5. Talep	
Tarih-imza	

\*Şikâyet konusuna ilişkin her türlü belge başvuru formuna eklenir.

**Ek – 4: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU**

**Kanun Numarası : 6328**  
**Kabul Tarihi : 14/6/2012**  
**Yayımlandığı R.Gazete : Tarih: 29/6/2012 Sayı : 28338**  
**Yayımlandığı Düstur : Tertip: 5 Cilt: 52**

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**Genel Hükümler**

**Amaç**

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

**Kapsam**

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

**Tanımlar**

**MADDE 3 –** (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

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

ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

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

g) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,  
ifade eder.

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

## İKİNCİ BÖLÜM

### Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

#### Kuruluş

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

(2) Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur.

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

(4) Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir.

#### Kurumun görevi

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

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

#### Başdenetçilik



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

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

**Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri**

**MADDE 7 – (1)** Başdenetçinin görevleri şunlardır:

a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.

b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.

c) Yıllık raporu hazırlamak.

ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

d) Raporları kamuoyuna duyurmak.

e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek.

f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.

g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.

ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

(2) Denetçilerin görevleri şunlardır:

a) Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.

b) Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak.

**Çalışma ilkeleri**

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

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

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

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

**Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri**

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

(2) Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

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

#### **Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri**

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

- a) Türk vatandaşı olmak.
- b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- c) Tercihen hukuk, siyasi bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.
- d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.
- f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya

da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

### **Adaylık ve seçim**

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

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

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

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

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

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin

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

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

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

#### **Bağımsızlık ve tarafsızlık**

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

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

#### **Andiçme**

**MADDE 13** – (1) Görevlerine başlarken Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonda aşağıdaki şekilde andiçerler:

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

#### **Görev süresi**

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

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

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

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

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

**MADDE 15** – (1) Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben

Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.

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

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

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

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

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

#### **Başvuru ve usulü**

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

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

(3) Yapılan başvurulardan;

a) Belli bir konuyu içermeyenler,

b) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar,

- c) İkinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar,  
 ç) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar, incelenmez.

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

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

(6) Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

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

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

### **Bilgi ve belge istenmesi**

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

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

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

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

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

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

### **İnceleme ve araştırma**

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

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

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

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

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

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

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

### **Raporlar**

**MADDE 22** – (1) Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve



görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

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

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

### **Açıklama yapma yetkisi**

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

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **Personele İlişkin Hükümler**

#### **Personelin atanması**

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

(2) Diğer personel Başdenetçi tarafından atanır.

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

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

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

b) Yapılacak giriş sınavında başarılı olmak.

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

#### **Kamu denetçiliği uzmanlığı**

**MADDE 26** – (1) 25 inci maddeye göre kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi

Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar. Sınavda başarılı olamayanlar, istekleri hâlinde Kurumunda veya Devlet Personel Başkanlığınca diğer kamu kurum ve kuruluşlarında uygun kadrolara atanırlar.

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

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

**MADDE 27 –** (1) Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Kurum personeli hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

(2) Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(3) Kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan Başbakanlık uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılara Başbakanlık uzman yardımcıları ve Kurumun diğer personeline ise Başbakanlıkta aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. Başbakanlıkta emsali personele ödenenlerden vergi ve diğer kesintilere tabi olmayanlar bu maddeye göre de vergi ve diğer kesintilere tabi olmaz.

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

#### **MADDE 28 – (Değişik: 12/7/2013-6495/54 md.)**

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kurumlarında, mahallî idarelerde, mahallî idarelerin bağlı idarelerinde, mahallî idare birliklerinde, döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerde çalışanlar ile hâkim ve savcılar, kendilerinin muvafakatlari alınmak kaydıyla Kurumda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin sayısı Kamu Denetçiliği Uzmanı kadro sayısının yüzde yirmisini aşamaz ve bu şekilde yapılacak görevlendirme süresi iki yılı geçemez. Ancak ihtiyaç hâlinde bu süre bir yıllık dönemler hâlinde uzatılabilir. Kurumun bu konudaki talepleri, ilgili kurum ve kuruluşlarca on iş günü içinde yerine getirilir. Bu şekilde görevlendirilen personel,

kurumlarından aylıklı izinli sayılır. Bu personelin izinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgileri ve özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler yükselme ve emekliliklerinde de hesaba katılır ve yükselmeleri başkaca bir işleme gerek duyulmadan süresinde yapılır. Bunların Kurumda geçirdikleri süreler, kendi kurumlarında geçirilmiş sayılır.

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **Çeşitli Hükümler**

#### **Bütçe**

**MADDE 29** – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı.
- b) Diğer gelirler.

(2) Kurum bütçesinden bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderler yapılır.

#### **Yasaklar**

**MADDE 30** – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklere üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

**Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü**

**MADDE 31** – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

**Genel Sekreter ve personel hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü**

**MADDE 32** – (1) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Başdenetçinin iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii Ankara Bölge İdare Mahkemesidir.

(2) Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarını ile diğer personel hakkındaki soruşturma, suçun işlendiği yer Cumhuriyet başsavcısı veya görevlendireceği Cumhuriyet savcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası aynı yer mahkemesinde görülür.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

### **Emeklilik**

**MADDE 33** – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için Başbakanlık Müsteşarı, denetçiler için Başbakanlık müsteşar yardımcıları esas alınarak belirlenir. Bu görevleri sırasında 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamına girenlerin bu görevde geçen süreleri makam tazminatı ile temsil tazminatı ödenmesi gereken süre olarak değerlendirilir ve emeklilik yönünden Başdenetçi Başbakanlık Müsteşarı, denetçiler Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenmiş olan ek gösterge, makam tazminatı ile temsil tazminatından aynı usul ve esaslara göre yararlandırılır.

(2) Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri hâlinde emekli aylıkları kesilir ve 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında yeniden sigortalı sayılır. Bu şekilde emekli aylıklarını kestirmek suretiyle yeniden sigorta primi ödeyenlerin görev sürelerinin bitiminde emekli aylıkları genel hükümlere göre yeniden belirlenir.

(3) Başdenetçi ve denetçiler hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanunda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz.

### **Kadrolar**

**MADDE 34** – (1) Ekli listede yer alan kadrolar ihdas edilerek 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvele Kamu Denetçiliği Kurumu bölümü olarak eklenmiştir.

### **Değişiklik yapılan hükümler**

**MADDE 35** – (1) (14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(2) (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

(3) (5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)

### **Geçiş hükümleri**

**GEÇİCİ MADDE 1** – (1) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur.

(2) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten onbeş gün sonra Başkanlık tarafından Başdenetçi ve denetçi seçimi için aday adaylığı başvuru süreci başlatılır ve 11 inci maddede öngörülen usule uyularak seçim sonuçlandırılır.

(3) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dokuz ay içinde yürürlüğe konulur.

(4) Başdenetçi ve denetçilerin seçimi tamamlandıktan sonra Başdenetçi tarafından doksan gün içinde; bir defaya mahsus olmak ve ekli listede yer alan Kamu Denetçiliği Uzmanı unvanlı serbest kadro adedinin yüzde ellisini geçmemek üzere, 25 inci ve 26 ncı maddelerdeki şartlar aranmaksızın, doktora yapmış üniversite öğretim elemanları veya kamu kurum ve kuruluşlarında görevli olup, mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen ve belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda atanmış olanlardan kamu denetçiliği uzmanı olarak atama yapılabilir. Kamu denetçiliği uzmanı olarak atanacakların mesleklerinde en az beş yıllık deneyime sahip olmaları gerekir.

(5) Bu Kanun hükümleri, mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, bu Kanunun bütün hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten bir yıl sonra uygulanmaya başlanır.

### **Yürürlük**

**MADDE 36** – (1) Bu Kanunun 17 nci maddesi yayımı tarihinden dokuz ay sonra, diğer maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

### **Yürütme**

**MADDE 37** – (1) Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Bakanlar Kurulu yürütür.

**Ek – 5: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNUNUN  
UYGULANMASINA İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA  
YÖNETMELİK**

(Resmi Gazete Tarihi: 28.03.2013 Resmi Gazete Sayısı: 28601 (mükerrer))

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar**

**Amaç ve kapsam**

**MADDE 1 – (1)** Bu Yönetmelik; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak amacıyla idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere kurulan Kamu Denetçiliği Kurumuna gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak şikâyet başvurularının usul ve esasları ile Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma usul ve esaslarını kapsar.

**Dayanak**

**MADDE 2 – (1)** Bu Yönetmelik, 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa dayanılarak hazırlanmıştır.

**Tanımlar**

**MADDE 3 – (1)** Bu Yönetmelikte geçen;

- a) Başdenetçi: Kamu Başdenetçisini,
- b) Başdenetçilik: Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçiliğini,
- c) Denetçi: Kamu denetçisini,
- ç) Genel Sekreter: Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterini,
- d) Genel Sekreterlik: Kamu Denetçiliği Kurumu Genel Sekreterliğini,
- e) İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini,

f) Kanun: 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununu,

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

ğ) Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumunu,

h) Şikâyet başvurusu: Bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde Kuruma yapılan şikâyetleri,

ı) Şikâyetçi: Kuruma şikâyet başvurusu yapan gerçek ve tüzel kişileri,

i) Uzman: Kamu denetçiliği uzmanını,

j) Uzman yardımcısı: Kamu denetçiliği uzman yardımcısını,  
ifade eder.

## İKİNCİ BÖLÜM

### Kurumun Görev Alanı ve İyi Yönetim İlkeleri

#### Kurumun görevi

#### MADDE 4 – (1) Kurum;

a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının,

b) Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin,

her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.

(2) Ancak;

a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,



hakkında yapılan şikâyetler Kurumun görev alanı dışındadır.

#### **Kurumca incelenmeyecek şikâyet başvuruları**

**MADDE 5 – (1)** Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikâyetler incelenmez.

(2) Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan veya daha önce sonuçlandırılan şikâyetler hakkında Kuruma yeniden yapılan şikâyetler incelenmez.

(3) Belli bir konuyu içermeyen şikâyetler incelenmez.

#### **İyi yönetim ilkeleri**

**MADDE 6 – (1)** Kurum, inceleme ve araştırma yaparken 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 gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.

### **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

#### **Kuruma Şikâyet Başvurusu**

##### **Şikâyet hakkı**

**MADDE 7 – (1)** İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz.

##### **Şikâyet başvuru usulü ve şikâyetin yapılacağı yerler**

**MADDE 8 – (1)** Şikâyet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir.

(2) Şikâyet dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da şikâyet başvurusunda bulunulabilir. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç üç iş günü içinde doğrudan Kuruma gönderir.

(3) Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe asılları, onbeş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmaz. Kayıtlı elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda bu şart aranmaz.

#### **Şikâyet başvurusunun yapılması**

**MADDE 9 – (1)** Şikâyet başvurusu, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan ve Kurumun resmî internet sitesinde yayımlanan Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-2) veya Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu (EK-3) doldurulmak suretiyle yapılır. Bu Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabilir. Haklı bir nedenin bulunması hâlinde başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikâyet başvuruları da kabul edilir.

(2) Şikâyet başvuruları okunaklı ve anlaşılır bir şekilde yazılır veya doldurulur.

(3) Varsa şikâyet konusuna ilişkin bilgi ve belgeler de başvuruya eklenir.

(4) Şikâyet başvurusundan herhangi bir nedenle ücret alınmaz.

(5) Şikâyet başvurusunda aşağıdaki hususlara yer verilir:

a) Şikâyetçi gerçek kişi ise;

1) Adı, soyadı ve imzası,

2) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyuşu ve varsa kimlik numarası,

3) Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,

4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,

6) Varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası.

b) Şikâyetçi tüzel kişi ise;

1) Unvanı,

2) Tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi,

3) Yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası,

4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,

5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,

6) Yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği,

7) Varsa merkezi tüzel kişilik numarası.

#### **Elektronik ortamda şikâyet**

**MADDE 10** – (1) Kurumun resmî internet sitesi aracılığıyla elektronik ortamda şikâyet başvurusu yapılabilir. Elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunda 9 uncu maddede belirtilen koşulların bulunması gerekir. Bu başvurularda imza şartı aranmaz; ancak Kurum elektronik ortamda güvenli elektronik imza kullanılarak şikâyet başvurusu yapılmasına karar verebilir.

(2) Şikâyet başvurusuna ilişkin belgeler elektronik başvuruya ek yapılır.

#### **Şikâyetin kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılması**

**MADDE 11** – (1) Şikâyet başvurusu, kanunî temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir. Kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyetlerde temsile veya vekâlete dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması zorunludur.

(2) Şikâyet başvurusunun kanunî temsilci veya vekil tarafından yapılması durumunda kanunî temsilci veya vekilin;

a) Adı, soyadı ve imzası,

b) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası,

c) Yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası,

ç) Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,

d) Varsa bildirim esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası, şikâyet başvurusunda yer alır.

(3) Kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyet başvurularında tebligat bu kişilere yapılır.

### **İdari başvuru yollarının tüketilmesi**

**MADDE 12** – (1) Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun;

a) 10 uncu maddesi uyarınca idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvuru yapılması,

b) 11 inci maddesi uyarınca idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi,

c) 12 nci maddesi uyarınca idarî işlemde dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi,

ç) 13 üncü maddesi uyarınca idarî eylemin yazılı bildirimi veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak hakkın yerine getirilmesinin istenmesi,

gerekir.

(2) Birinci fıkranın (a) bendinde öngörülen başvuru yolunun tüketilmesi hâlinde (b) ve (c) bendine göre ayrıca idarî başvuru yoluna gidilmesi gerekli değildir.

(3) Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmesi gerekir.

(4) Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde idarî başvuru yolları tüketilmese dahi şikâyet başvurularını kabul edebilir.

(5) İdarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir.

(6) İdarenin, kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı doğrudan Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

### **Şikâyet başvuru süresi**

**MADDE 13** – (1) 12 nci madde uyarınca idareye yapılacak başvuruya;

a) İdare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden,

b) İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten,

itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

(2) İdarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı, tutum ve davranışın gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten veya işlemin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir.

#### **Şikâyet başvurusunun kaydı ve tarihi**

**MADDE 14** – (1) Kuruma yapılan veya ulaşan şikâyet başvurusu, tarih ve sayı verilmek suretiyle kaydedilir ve elden teslim edilenler için alındı belgesi verilir.

(2) Şikâyet tarihi;

a) Şikâyet başvurusunun Kuruma, bürolarına, valilik veya kaymakamlıklara verildiği,

b) Posta, elektronik posta veya faksın Kuruma ulaştığı,

c) Elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunun Kurumun elektronik sistemine ulaştığı,

tarihtir.

#### **Engellilerin şikâyet başvurusu**

**MADDE 15** – (1) Kurum, engellilerin şikâyet başvurusu yapabilmesi için gerekli tedbirleri alır.

#### **Şikâyet başvurusunun gizliliği**

**MADDE 16** – (1) Şikâyetçinin talebi üzerine şikâyet başvurusu gizli tutulur. Şikâyet başvurusunun gizli kalmasına yönelik her türlü tedbir Kurum tarafından alınır.

#### **Dava açma süresinin durması**

**MADDE 17** – (1) Dava açma süresi içinde yapılan şikâyet başvurusu, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **Ön İnceleme**

#### **Şikâyet başvuru bürosu ve dağıtım bürosu**

**MADDE 18** – (1) Şikâyet başvuru bürosu, Başdenetçinin görevlendireceği yeterli sayıda personelden oluşur.

(2) Şikâyet başvuru bürosunun görevleri şunlardır:

a) Kuruma yapılan şikâyet başvurusunun kaydını yapmak, numara vermek ve dosyalamak.

b) Şikâyet başvurusunu dağıtım bürosuna göndermek.

c) Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

(3) Dağıtım bürosu, Başdenetçinin görevlendireceği yeterli sayıda uzman veya uzman yardımcısı ile diğer personelden oluşur.

(4) Dağıtım bürosunun görevleri şunlardır:

a) Şikâyet başvurusunu iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiye göndermek.

b) Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

(5) Şikâyet başvurusunun iş bölümü esaslarına göre ilgili denetçiye gönderilmesi dönüşümlü olarak dağıtım bürosunda görevlendirilecek uzman veya uzman yardımcısı tarafından yerine getirilir.

(6) Şikâyet başvurusunun hangi denetçinin görev alanına girdiği hususunda oluşacak tereddüt, Başdenetçi veya görevlendireceği bir denetçi tarafından giderilir.

#### **Ön incelemenin yapılması**

**MADDE 19 – (1)** Şikâyet başvurusu, inceleme ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulur. Ön incelemede şikâyet başvurusu;

a) Kurumun görev alanına girip girmediği,

b) Süresi içinde yapılıp yapılmadığı,

c) Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,

ç) Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,

d) Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı,

e) İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği,

f) 8 inci maddenin birinci fıkrası kapsamında yapılıp yapılmadığı,

g) Belli bir konuyu içerip içermediği,

ğ) Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı,

h) Menfaat ihlali içerip içermediği,

yönlerinden incelenir.

#### **Ön inceleme üzerine yapılacak işlemler ve verilecek kararlar**

**MADDE 20** – (1) Şikâyet başvurusunun, (e) bendi hariç olmak üzere 19 uncu maddede yer alan şartlardan herhangi birini taşımaması hâlinde incelenemezlik kararı verilir. Bu karar, şikâyetçiye tebliğ edilir ve tebliğ ile birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar.

(2) İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusu hakkında ilgili idareye gönderme kararı verilir. Gönderme kararı şikâyetçiye de tebliğ edilir. Kuruma şikâyet tarihi, ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine;

a) İdare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden,

b) İdare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten,

itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılabilir.

(3) Şikâyet edilen idarenin yanlış gösterilmesi durumunda Kurum, resen doğru idareyi belirler ve inceleme aşamasına geçer.

(4) İncelenemezlik kararı doğrultusunda, eksikliklerin giderilmesi şartıyla süresi içinde yeniden Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir.

(5) Şikâyet başvurusunun 19 uncu maddede yer alan şartları taşıması hâlinde inceleme ve araştırma aşamasına geçilir.

(6) Ön inceleme şartlarının bulunmadığının sonradan anlaşılması hâlinde de incelenemezlik veya gönderme kararı verilir.

#### **İncelenemezlik ve gönderme kararlarında bulunması gereken hususlar**

**MADDE 21** – (1) İncelenemezlik ve gönderme kararlarında aşağıdaki hususlara yer verilir:

a) Şikâyet numarası ile karar numarası ve tarihi.

b) Şikâyetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi.

c) Şikâyet edilen idare.

ç) Şikâyet konusu.

d) Gerekçe.

e) Karar.

f) Şikâyet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam.

g) İmza ve mühür.

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### İnceleme ve Araştırma

#### İnceleme ve araştırma usulü

**MADDE 22** – (1) İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenir ve araştırılır.

(2) Şikâyet başvurusu Başdenetçi, denetçi veya görevlendirilecek uzman ve uzman yardımcıları tarafından incelenir ve araştırılır.

(3) Aynı sebep ve konuya ilişkin benzer nitelikteki şikâyet başvuruları birleştirilerek incelenebilir.

(4) Şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilir. İlgili idare ve yetkililer bunun için gerekli her türlü kolaylığı sağlamakla yükümlüdür.

#### İdareden bilgi ve belge istenmesi

**MADDE 23** – (1) Başdenetçi veya denetçi, inceleme ve araştırma konusu hakkında ilgili idareden bilgi ve belge isteyebilir. İdare, istenilen bilgi ve belgeleri derhal elektronik posta yoluyla Kurumun elektronik posta adresine gönderir ve bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren en geç otuz gün içinde de asıllarını gönderir. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler veya eksik verenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Soruşturma açılmasına ilişkin işlem ve soruşturma sonucu hakkında ilgili merci Kurumu bilgilendirir.

(2) Devlet sırrı veya ticarî sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca açıkça gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir. İncelenen Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler açıklanamaz ve bu bilgi ve belgelere kararda yer verilemez.

#### Bilirkişi görevlendirilmesi



**MADDE 24 – (1)** Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hâllerde alanında uzman kişilerden bilirkişi görevlendirebilir. Bilirkişiler, adlî yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından da seçilebilir.

(2) Bilirkişi olarak görevlendirilecek kişilerin;

a) Mesleklerinde en az beş yıllık deneyim sahibi olması,

b) Affa uğramış veya ertelenmiş olsa bile Devlete karşı işlenen suçlar ile zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs gibi bir suçtan veya kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, gerçeğe aykırı bilirkişilik yapma, yalan tanıklık suçlarından biriyle hükümlü bulunmaması,

c) Disiplin yönünden meslekten ya da memuriyetten çıkarılmamış veya sanat icrasından geçici olarak yasaklanmamış olması,

gerekir.

(3) Bilirkişiler, çalıştıkları veya iş ilişkisi içinde buldukları idareyle ilgili veya kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyet başvurularında bilirkişilik yapamaz.

(4) Bilirkişi daha önce bilirkişilik göreviyle ilgili olarak bir kurulda yemin etmemişse, “Görevimi adalete bağlı kalarak, bilim ve fenne uygun olarak, tarafsızlıkla yerine getireceğime namusum ve vicdanım üzerine yemin ederim” şeklinde yemin eder.

(5) Bilirkişi, Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenen süre içinde raporunu Kuruma sunmak zorundadır. Bu süre, görevin verildiği tarihten itibaren iki ayı geçemez. Konunun kapsamlı ve karışık olması hâlinde bu süre bir ay daha uzatılabilir.

(6) Bilirkişi, görevi sebebiyle yahut görevini yerine getirirken öğrendiği sırları saklamak, kendisi ve başkaları yararına kullanmaktan kaçınmakla yükümlüdür.

(7) Bilirkişilere, Kanunun 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre ödeme yapılır.

**Tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesi**

**MADDE 25 – (1)** Başdenetçi veya denetçiler, inceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilir. Tanık veya ilgili kişiler, Başdenetçi, denetçi veya uzmanlar tarafından dinlenebilir.

(2) Görüntülü ve sesli iletişim tekniğinin kullanılması suretiyle tanık veya ilgili kişi dinlenebilir.

(3) Tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesi, şikâyet başvurusunun mahiyetine göre Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenecek yer, zaman ve usulde yapılır.

(4) Tanığa “Bildiğimi doğru söyleyeceğime namusum ve vicdanım üzerine yemin ederim” şeklinde yemin ettirilir.

(5) Tanık veya ilgili kişinin beyanı tutanağa geçirilir ve tutanak, beyan sahibi ile beyanı alan tarafından imzalanır.

(6) Tanık veya ilgili kişilere, 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre ödeme yapılır.

#### **Şikâyetten vazgeçme**

**MADDE 26 – (1)** Şikâyetçi, karar verilinceye kadar şikâyetinden vazgeçebilir. Bu durumda Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır.

#### **Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi**

**MADDE 27 – (1)** Karar verilmeden önce şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde Kurum inceleme ve araştırmasını sonlandırır.

#### **Şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi**

**MADDE 28 – (1)** Şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü, tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi durumunda inceleme ve araştırma sonlandırılır. Ancak, şikâyet konusunun mirasçıları ilgilendirmesi hâlinde inceleme ve araştırmaya devam edilebilir.

#### **İncelenmekte olan şikâyet hakkında dava açılması**

**MADDE 29 – (1)** İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusuyla ilgili olarak dava açılması hâlinde Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilir veya şikâyet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikâyet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar.

#### **İnceleme ve araştırmanın sonlandırılmayacağı hâller**

**MADDE 30** – (1) Şikâyetten vazgeçme, şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hâllerinde şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam edilebilir.

## **ALTINCI BÖLÜM**

### **İnceleme ve Araştırma Sonucunda Verilecek Kararlar**

#### **Karar türleri**

**MADDE 31** – (1) Kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.

#### **Tavsiye kararı**

**MADDE 32** – (1) İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

- a) Hatalı davranıldığıının kabulü.
- b) Zararın tazmini.
- c) İşlem yapılması veya eylemde bulunulması.
- ç) Mevzuat değişikliğinin yapılması.
- d) İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.
- e) Uygulamanın düzeltilmesi.
- f) Uzlaşmaya gidilmesi.
- g) Tedbir alınması.

(2) Kurum, birinci fıkrada yer alan tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir.

(3) İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemi veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir.

#### **Ret kararı**

**MADDE 33** – (1) İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ret kararı verilir.

#### **Karar verilmesine yer olmadığına dair karar**

**MADDE 34 – (1) Kurum;**

- a) Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi,
  - b) Şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi,
  - c) Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi,
  - ç) İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması,
- üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması hâlinde karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.

**Kararlarda yer alacak hususlar**

**MADDE 35 – (1) İnceleme ve araştırma sonucunda verilecek kararlarda aşağıdaki hususlar yer alır:**

- a) Şikâyet numarası ile karar numarası ve tarihi.
- b) Şikâyetçinin ve varsa temsilcisinin adı, soyadı ve adresi.
- c) Şikâyet edilen idare ve adresi.
- ç) Şikâyet konusu, hukuki sebepler ve istemin özeti.
- d) Dosyadaki bilgi ve belgelerin özeti.
- e) Gerekçe.
- f) Verilen karar ve sonuç.
- g) Şikâyet konusuna ilişkin başvuru yolları, süresi ve başvurulacak makam.
- ğ) İmza ve mühür.

**Karar verme süresi**

**MADDE 36 – (1) Kurum, inceleme ve araştırmasını şikâyet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılmaması hâlinde şikâyetçiye sonuçlandırılmama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir; ancak 29 uncu madde hükümleri saklıdır.**

**Kararın tebliği**

**MADDE 37 – (1) Kurum, kararlarını ilgili mercie ve şikâyetçiye tebliğ eder.**

(2) Kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri hakkında verilen tavsiye kararları denetim ve gözetimden sorumlu bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşuna da gönderilebilir.

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

**MADDE 38** – (1) Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

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

(3) Kurumun karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermesi hâlinde durmuş olan dava açma süresi kararın ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

(4) Kurumun, inceleme ve araştırmasını, şikâyet başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde bu durum gerekçesiyle birlikte şikâyetçiye tebliğ edilir. Durmuş olan dava açma süresi tebliğden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar.

#### **Yeniden inceleme ve araştırma**

**MADDE 39** – (1) Başdenetçilik, kararın verilmesinden sonra sonucu etkileyebilecek bilgi ve belgelerin ortaya çıkması durumunda şikâyet hakkında yeniden inceleme ve araştırma yapabilir.

### **YEDİNCİ BÖLÜM**

#### **Başdenetçi ve Denetçilerin Görev ve Yetkileri ile**

##### **İş Bölümü ve Çalışma Esasları**

#### **Başdenetçinin görev ve yetkileri**

**MADDE 40** – (1) Başdenetçinin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Kurumu yönetmek ve temsil etmek.
- b) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
- c) Denetçiler arasında iş birliğini sağlamak ve uyumlu çalışmalarını gözetmek.

- ç) Denetçilerin görev alanına ilişkin olarak ortaya çıkan tereddütleri gidermek.
- d) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü belirlemek ve gerektiğinde değiştirmek.
- e) Gerek gördüğünde şikâyet başvurusunu bizzat sonuçlandırmak.
- f) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak ve gerektiğinde değişiklik yapmak.
- g) Yıllık raporu hazırlamak ve Komisyona sunmak.
- ğ) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
- h) Raporları kamuoyuna duyurmak.
- ı) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak.
- i) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiye belirlemek.
- j) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.
- k) Genel Sekreter, uzman ve uzman yardımcılarının görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi için izin vermek.
- l) Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek.
- m) İhtiyaç duyulan iş ve konularla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin geçici olarak görevlendirilmesini istemek.
- n) İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek.
- o) İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olan devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek veya görevlendireceği denetçiye inceletmek.
- ö) 22 nci madde kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapmak.
- p) İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek.
- r) Gerekli görülen yerlerde büro açılmasına karar vermek.
- s) Kurumun görev alanıyla ilgili olarak uluslararası işbirliğine ilişkin çalışmaları yürütmek.
- ş) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

### **Denetçilerin görev ve yetkileri**

**MADDE 41 – (1)** Denetçilerin görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Görevlendirildikleri konu veya alanlara ilişkin şikâyetleri incelemek, araştırmak ve Başdenetçiye önerilerde bulunmak.
- b) İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak idareden bilgi ve belge istemek.
- c) İstenen bilgi ve belgeleri vermeyenler hakkında ilgili merciden soruşturma açılmasını istemek.
- ç) Gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve Başdenetçiye sunmak.
- d) Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmak.
- e) Bilirkişi görevlendirmek ve tanık ya da ilgili kişileri dinlemek.
- f) Başdenetçi tarafından görevlendirilmesi hâlinde devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeleri yerinde incelemek.
- g) 22 nci madde kapsamında yerinde inceleme ve araştırma yapmak.
- ğ) Başdenetçiye, yokluğunda vekâlet etmek.
- h) Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak.
- ı) Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

**Genel Sekreterliğin oluşumu ve görevleri**

**MADDE 42 – (1)** Genel Sekreterlik, Kurumun idarî ve malî işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte, Genel Sekreter ve diğer idarî personel görev yapar.

(2) Genel Sekreterliğin görevleri şunlardır:

- a) Kurumun büro işlerini yürütmek.
- b) Şikâyet başvurularının kayıt işlerini yürütmek.
- c) Kurumun insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili çalışmaları yapmak, personel sisteminin geliştirilmesi için Başdenetçiye teklifte bulunmak.
- ç) Genel Sekreterlikte görev yapan personelin sevk ve idaresini sağlamak.
- d) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.
- e) Kurum personelinin atama, nakil ve terfi işlemlerini yürütmek.
- f) Kurumun eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek.

g) Hizmet içi eğitim, kurs ve benzeri yerlere katılacak Kurum personelini görevlendirmek ve malî haklarının ödenmesine ilişkin işlemleri yürütmek.

ğ) Kurum personelinin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.

h) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.

ı) Genel evrak faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek.

i) Kararların ve raporların otomasyonunu sağlamak ve bunları arşivlemek.

j) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla malî hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.

k) Kurumun taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek.

l) Bütçenin harcanması konusunda Başdenetçiye bilgi vermek.

m) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak, bilgi sistemleri ve otomasyonu konusundaki gelişmeleri izlemek.

n) Kurum bilgi mimarisinin hazırlanması, veri tabanlarının kurulması, güncellenmesi ve arşivlenmesi çalışmalarını yapmak.

o) Kurumun sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek.

ö) Kurumun basın ve halkla ilişkiler ile tanıtım faaliyetlerini yürütmek.

p) Protokol işlerini düzenlemek.

r) Kurumun idarî, malî ve teknik işlerini yürütmek.

s) Kanunlarla veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

#### **Uzman ve uzman yardımcılarının görevleri**

**MADDE 43** – (1) Uzman ve uzman yardımcıları, Başdenetçi veya denetçiler tarafından verilen görevleri yerine getirir.

(2) Uzman ve uzman yardımcıları, Kurumun aslî hizmetlerini yürütmek üzere Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliğinde belirtilen görevleri yapar.

#### **İş bölümüne esas konu veya alanlar**



**MADDE 44** – (1) Denetçiler arasındaki iş bölümü aşağıdaki konu veya alanlara göre belirlenir:

- a) İnsan hakları.
- b) Kadın ve çocuk hakları.
- c) Engelli hakları.
- ç) Ailenin korunması.
- d) Sosyal hizmetler.
- e) Eğitim-öğretim, gençlik ve spor.
- f) Bilim, sanat, kültür ve turizm.
- g) Adalet, milli savunma ve güvenlik.
- ğ) Sağlık.
- h) Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları.
- ı) Kamu personel rejimi.
- i) Mülkiyet hakkı.
- j) Ekonomi, maliye ve vergi.
- k) Enerji, sanayi, gümrük ve ticaret.
- l) Çalışma ve sosyal güvenlik.
- m) Orman, su, çevre ve şehircilik.
- n) Ulaştırma, basın ve iletişim.
- o) Gıda, tarım ve hayvancılık.
- ö) Mahallî idarelerce yürütülen hizmetler.
- p) Diğer konu ve alanlar.

(2) Denetçilerin sorumlu oldukları konu veya alanlar, Başdenetçi tarafından yönerge ile belirlenir.

(3) Başdenetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetir.

#### **İş bölümüne ilişkin ilkeler**

**MADDE 45** – (1) İş bölümü yapılırken aşağıdaki ilkeler göz önünde bulundurulur:

- a) Denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanının gözetilmesi.
- b) Şikâyet sayısının ve dönemsel olarak şikâyet yoğunluğunun dikkate alınması.

c) Benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda bulundurulması.

#### **Başdenetçi ve denetçilerin çalışma esasları**

**MADDE 46** – (1) Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve kararlarını Başdenetçiye sunar. Başdenetçi, incelenmesi ve araştırılması gereken başka bir hususun olmadığına kanaat getirmesi hâlinde veya gerekli gördüğünde şikâyet başvurusunu sonuçlandırdıktan sonra kararı şikâyetçiye ve ilgili mercie bildirir.

(2) Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin görev alanına girmesi durumunda şikâyet başvurusu, Başdenetçi tarafından birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılabileceği gibi bir denetçinin inceleme ve araştırmasına da bırakılabilir. Şikâyet konusunun birden fazla denetçinin inceleme ve araştırmasına bırakılması hâlinde de denetçiler tek başlarına çalışarak konu veya alanlarına ilişkin kararlarını Başdenetçiye sunar.

(3) Denetçiler, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırmasını kendisine bağlı çalışma grupları ile birlikte yürütebilir. Çalışma grubunda yeteri kadar uzman ve uzman yardımcısı ile koordinasyondan sorumlu uzman görevlendirilebilir.

(4) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamaz.

(5) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri meslekî veya ticarî sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamaz.

(6) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu fıkra hükümleri uygulanmaz.

#### **Bağımsızlık ve tarafsızlık**

**MADDE 47** – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

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

(3) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemez.

(4) Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter, siyasî partilere üye olamaz; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamaz.

### **Raporlar**

**MADDE 48** – (1) Kurum, her takvim yılına ilişkin olarak yürüttüğü faaliyetleri ve önerileri kapsayan yıllık rapor hazırlar. Bu rapor, takip eden yılın Ocak ayının son gününe kadar Komisyona sunulur. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulmak üzere hazırladığı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderir. Komisyonun raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda ivedilikle görüşülür.

(2) Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazete’de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

(3) Gerek görülen konularda yıllık rapor beklenmeksizin özel rapor hazırlanabilir.

(4) Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

### **Açıklama yapma yetkisi**

**MADDE 49** – (1) Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.

## **SEKİZİNCİ BÖLÜM**

### **Çeşitli ve Son Hükümler**

#### **Uluslararası işbirliği**

**MADDE 50** – (1) Kurum, görev alanıyla ilgili olarak uluslararası kuruluşlara üye olabilir. Bu kuruluşlarla işbirliğine ilişkin çalışmalarda yer alır,

koordinasyonu sağlar ve gerektiğinde uluslararası kuruluşlar ve bunların temsilcilikleriyle ortaklaşa projeler yürütür.

#### **Bilgilendirme ve tanıtım**

**MADDE 51** – (1) Şikâyet başvuru bürosunda görevli personel, gerçek ve tüzel kişileri Kanun kapsamında sahip oldukları hakları kullanabilmeleri için bilgilendirmekle yükümlüdür. Bilgilendirme telefonla da yapılabilir.

(2) Kurum, başvuru usul ve esaslarına ilişkin her türlü tanıtım faaliyetinde bulunabilir. Tanıtım, farklı dillerde de yapılabilir.

#### **Kurum kararlarının ve raporlarının yayımlanması**

**MADDE 52** – (1) Kanunî engel bulunmamak kaydıyla Kurumun kararları ve raporları, kişisel veriler korunmak suretiyle resmî internet sitesinde veya başka surette yayımlanabilir.

#### **Süreler**

**MADDE 53** – (1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında süreler, tebliğ tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar.

(2) Tatil günleri sürelere dâhildir. Sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar.

#### **Tebliğat**

**MADDE 54** – (1) Bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılacak tebliğatlar, 11/2/1959 tarihli ve 7201 sayılı Tebliğat Kanunu ile 19/1/2013 tarihli ve 28533 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Elektronik Tebliğat Yönetmeliği hükümlerine göre yapılır.

#### **Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önceki eylem ve işlemler ile tutum ve davranışlar hakkında şikâyet başvurusu**

**GEÇİCİ MADDE 1** – (1) Kuruma şikâyet başvurularının kabul edilmeye başlandığı 29/3/2013 tarihinden önceki son altı ay içinde idarî başvuru yolları tüketilmiş her türlü eylem ve işlem ile tutum ve davranışlara karşı bu Yönetmelikte yer alan başvuru şartlarının yerine getirilmesi kaydıyla Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilir. Mahallî idareler, bağlı idareleri ve birliklerin hakkındaki şikâyet başvuruları açısından ise 29/3/2014 tarihinden önceki son altı ay içinde idarî başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir.

#### **Yürürlük**

**MADDE 55** – (1) Bu Yönetmelik;

a) Mahallî idarelerin, bağlı idarelerinin ve birliklerinin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı yapılacak şikâyetler açısından 29/3/2014,

b) Diğer idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı yapılacak şikâyetler açısından 29/3/2013,

c) Şikâyet başvurusu dışındaki diğer hükümleri açısından yayımı, tarihinde yürürlüğe girer.

### **Yürütme**

**MADDE 56** – (1) Bu Yönetmelik hükümlerini Kamu Başdenetçisi yürütür.