

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

OMBUDSMANLIK: TÜRKİYE ve ABD
UYGULAMALARI

Ebru KAYHAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN:
Doç. Dr. Nuran KOYUNCU

Konya – 2019



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ebru KAYHAN
	Numarası	148104011024
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Nuran KOYUNCU
	Tezin Adı	Ombudsmanlık: Türkiye ve ABD Uygulamaları

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan Ombudsmanlık: Türkiye ve ABD Uygulamaları başlıklı bu çalışma 29/04/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	Doç. Dr.	Nuran KOYUNCU	
2	Dr. Öğr. Üyesi	Erdal BAYRAKÇI	
3	Dr. Öğr. Üyesi	Tuğba BAYRAKTAR	



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü





Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ebru KAYHAN		
	Numarası	148104011024		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
Tezin Adı	Ombudsmanlık: Türkiye ve ABD 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.

Ebru KAYHAN
İmzası

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

ÖZET

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ebru KAYHAN		
	Numarası	148104011024		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Nuran KOYUNCU		
Tezin Adı	Ombudsmanlık: Türkiye ve ABD Uygulamaları			

Denetim kavramı tarihsel açıdan incelendiğinde toplumsal yaşamın başladığı ilk dönemlerde dahi karşılaşılan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetiminde denetim ise ülkelerin büyümesi ve gelişmesi ile birlikte kamunun yönetilmesi işleminin karmaşık hale gelmesi ile gündeme gelmiştir. Bu kapsamda idarenin yaptığı işlerde vatandaş ile düşmüş olduğu anlaşmazlıklar, denetim kavramını farklı bir boyuta taşımıştır. Zira idare – vatandaş anlaşmazlıklarının yargıya taşınması, süreci uzatmakta ve çeşitli mağduriyetlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu problemin çözümü ve sürecin kısaltılması amacı ile geçmişte çok eskilere dayanan ombudsmanlık kurumu bir çok ülke tarafından kullanılmaya başlamıştır. Bir çok gelişmiş ülkede 1960'lı yıllardan itibaren faaliyete geçen ombudsmanlık ofisleri, 2012 yılından itibaren 9328 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" ile Türkiye'de de faaliyete geçmiştir.

Bu çalışmada denetim kavramı ile birlikte Türkiye'de ombudsmanlık kurumu ve kurumun çalışma şekli tanıtılmıştır. Daha sonra ombudsman kurumunun yoğun bir şekilde faaliyet gösterdiği Amerika Birleşik Devletleri'nde kurumsal yapı ve çalışma şekilleri incelenmiştir. Ardından her iki ülkedeki ombudsmanlık ofisleri iki yolla kıyaslanmıştır. İlk olarak Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri ombudsmanları kurumsal olarak farklılıklar ortaya konmuştur. Sonrasında ise güvenilirlik, bağımsızlık, tarafsızlık ve etkinlikleri her iki ülke için de, anket yoluyla, vatandaş gözünden ölçülmüş ve her iki ülke için elde edilen sonuçlar karşılaştırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu denetçiliği, Kamu denetimi, Amerikan Ombudsmanı.

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

ABSTRACT

Author's	Name and Surname	Ebru KAYHAN		
	Student Number	148104011024		
	Department	Political Science and Public Administration / Political Science and Public Administration		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	X	
		Doctoral Degree		
	Supervisor	Nuran KOYUNCU		
Title of the Thesis/Dissertation	Ombudsman: Turkey and USA Practices			

From a historical point of view, the advent of the concept of control can be dated back at the outset of social life. As states emerged, this concept evaluated into be a major part of public administration and the complexities that arose between citizens and governing bodies have significantly altered the character of the concept. Because the transfer of administrative - citizen disputes to the judiciary prolongs the duration through which disputes are unresolved which further elevates the complexities inherent in the public administration.

In order to solve this problem, the ombudsman institution, has been developed and used by many countries. In many developed countries, activities of the ombudsman's office started in 1960s and the Turkish Ombudsmanship Institution has been active since 2012, after the legislation of act 6328 entitled "Ombudsman Act".

In this study, the control concept in Turkey's ombudsmanship institution and its application so far have been introduced. Ombudsman offices in the United States, where the ombudsman institution operates extensively, were investigated in the context of institutional structure and their operational framework. This study compares two ombudsman institutions in two ways. First, Turkey and the United States ombudsman institutions are compared through their organizational structure. Secondly, this study undertakes an empirical analysis evaluating impartiality, credibility, independency and efficiency of ombudsman institutions in both.

Keywords: Ombudsman, Public auditing, USA Ombudsman.

İÇİNDEKİLER

YÜKSEK LİSANS TEZ KABUL FORMU	ii
BİLİMSEL ETİK SAYFASI	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR.....	x
TABLO ve ŞEKİL LİSTESİ.....	xi
ÖNSÖZ ve TEŞEKKÜR	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAM OLARAK DENETİM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

1.1.Denetimin Kavramsal Temelleri	4
1.1.1.Denetimin Tanımı.....	4
1.1.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi	7
1.1.3. Denetimin Amacı ve Faydaları.....	11
1.1.4. Denetimin Temel İlkeleri	14
1.2. Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kullanılan Yöntemler	16
1.2.1.Kamu Yönetiminde İdari Denetim	17
1.2.1.1. İç Denetim	17
1.2.1.1.1. Hiyerarşik Denetim	18
1.2.1.1.2. İdari Teftiş.....	21
1.2.1.2. Dış Denetim	22
1.2.1.2.1. İdari Vesayet Denetimi	23
1.2.1.2.2. Özel Denetim	24
1.2.2. Siyasi Denetim	25
1.2.2.1. Soru ile Denetim	26
1.2.2.2. Genel Görüşme ile Denetim	28
1.2.2.3. Meclis Araştırması ile Denetim	29
1.2.2.4. Meclis Soruşturması ile Denetim	30
1.2.2.5. Gensoru ile Denetim	31
1.2.3. Kamu Yönetiminde Yargısal Denetim	32
1.2.4. Kamu Yönetiminde Kamuoyu ve Basın Denetimi.....	33
1.2.5. Kamu Yönetiminde Uluslararası Denetim	35
1.2.6. Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi	37

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU

2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı	39
2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	41
2.3. Dünyada Ombudsmanlık Kurumunu Ortaya Çıkaran Sebepler.....	45
2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Yapısal ve Kurumsal Özellikleri.....	47
2.4.1. Görevleri ve Yetkileri.....	48
2.4.2. Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	50
2.4.3. Atanması, Görev Süresi ve Görevden Alınması	52
2.4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması.....	54
2.4.5. Eşit ve Adil Değerlendirme	54
2.4.6. Denetimin Yaptırımı ve Kararlarının Etkinliği	55
2.4.7. Ombudsmanlık Kurumunun İdareye Karşı Baskı Yöntemleri	56
2.4.8. Personel Sistemi	57
2.4.9. Bütçesi	57
2.4.10. Başvuru Yolları ve Ulaşılabilirlik.....	57
2.4.11. Harekete Geçme Biçimi	58
2.5. Ombudsmanlık Kurumunun İşlevleri.....	59
2.5.1. Eğitici İşlevi	59
2.5.2. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi.....	60
2.5.3. Düzeltici İşlevi	60
2.6. Ombudsmanın Çağdaş Hukuk Devleti İçin Faydaları	61
2.6.1. Devlet Açısından Katkıları	62
2.6.2. Vatandaş Açısından Katkıları.....	63
2.6.3. İdari Açısından Katkıları	64
2.6.4. Katılımcı Demokrasinin Gerçekleşmesine Yönelik Katkıları.....	67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK) UYGULAMALARI ve 6328 SAYILI KANUN KAPSAMINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Denetçiliğine Kaynak Ettiği Düşünülen Kurumlar	69
3.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzer Kurumlar	73
3.2.1. Devlet Denetleme Kurumu.....	74
3.2.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.....	76
3.2.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	80
3.3. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu Kurulma Gerekçeleri	83

3.4. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulması Amacı ile Yapılan Çalışmalar	86
3.4.1. Öneri Girişimleri	87
3.4.1.1. Akademik Çalışmalarda Kamu Denetçiliği Önerisi	87
3.4.1.2. (KAYA) Kamu Yönetimi Araştırma Projesi	87
3.4.1.3. Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) Çalışmaları	88
3.4.1.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasına Yönelik Öneriler	89
3.4.1.4.1. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	89
3.4.1.4.2. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).....	90
3.4.1.4.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	91
3.4.2. Kanun Girişimleri.....	91
3.4.2.1. 5548 Sayılı Kanun Denetçiliği Kanunu	91
3.4.2.2. 2010 Anayasa Değişikliğinin Getirdikleri	93
3.5. 6328 Sayılı Kamu Kurumu Kanununun Anayasal Dayanağı ve Değerlendirilmesi	95
3.5.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Dayanağı	95
3.5.2. Kamu Denetçiliği Kurumsal Yapılanma Analizi	96
3.5.2.1. Başdenetçilik	98
3.5.2.2. Genel Sekreterlik	98
3.5.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevsel Analizi	99
3.6. Kamu Denetçiliği Vaka Örnekleri	114

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ’NDE OMBUDSMANLIK SİSTEMİ

4.1. ABD’de Ombudsmanlık Sisteminin Genel Yapısı	117
4.2. Ombudsmanlık Standartları	123
4.2.1. Kuruluş ve Operasyonlar	124
4.2.2. Yeterlilikler	126
4.2.3. Temel Karakteristikleri.....	126
4.2.3.1. Yapı, İşlev ve Görünüm Bakımından Bağımsızlık.....	127
4.2.3.2. Soruşturmaların Yürütülmesinde Tarafsızlık	131
4.2.3.3. Gizlilik	133
4.2.3.4. Güvenilir Gözden Geçirme Süreci	135
4.3. Ombudsmanın Yetki ve Sınırları	141
4.4. ABD’de Ombudsmanlık Kurumuna Başvurular ve Çalışma Şekli.....	142
4.5. Kurum Yapılarına Göre Ombudsman Çeşitleri	143
4.5.1. Yasama Ombudsmanı.....	144

4.5.2. Yürütme Ombudsmanı	145
4.5.3. Organizasyon Ombudsmanı	145
4.5.4. Savunma Ombudsmanı.....	146
4.5.5. Kamu Kurumlarının Görevlerine Göre Ombudsmanlık Türleri.....	146
4.6. Konularına Göre Ombudsmanlık Türleri	147
4.6.1. Çocuk Ombudsmanı	147
4.6.2. Üniversite Ombudsmanı.....	151
4.6.3. Vatandaşlık ve Göçmenlik Ombudsmanı.....	153
4.6.4. Vergi Ombudsmanı	154
4.7. ABD Ombudsmanı Vaka Örnekleri	156

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE ve ABD DEVLETLERİNİN OMBUDSMANLIK KURUMU ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

5.1. Araştırma Metodolojisi	159
5.2. Araştırma Hipotezleri.....	160
5.3. Araştırmanın Bulguları ve Analizi	161
SONUÇ VE KARŞILAŞTIRMA	169
KAYNAKÇA.....	173
EKLER.....	183
ÖZGEÇMİŞ	207

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABA	:Amerikan Barosu
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
M.Ö.	: Milattan önce
STK	: Sivil toplum kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	:Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
USOA	: Amerika Birleşik Devletleri Ombudsman Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TABLO ve ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1.1. Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Teşkilat Yapısı	21
Şekil 3.1. Kamu Denetçiliği Kurumu Organizasyon Şeması.....	97
Tablo 5.1. Ankete Katılanların Cinsiyeti	161
Tablo 5.2. Ankete Katılanların Eğitim Seviyesi	162
Tablo 5.3. Ankete Katılanların Yaş Grubu Dağılımı.....	162
Tablo 5.4. Ankete Katılanların Ombudsmana Başvuru Konusundaki Bilgi Düzeyleri.....	162
Tablo 5.5. Türkiye’de Ankete Katılanların Belirtmiş Oldukları Görüşlerin Yüzde Dağılımı.....	164
Tablo 5.6. ABD’de Ankete Katılanların Belirtmiş Oldukları Görüşlerin Yüzde Dağılımı.....	165

ÖNSÖZ ve TEŞEKKÜR

Ülkelerin gelişmesi ile birlikte kamu yönetimi gerek nicel gerekse nitel anlamda büyümüş, büyüdükçe daha karmaşık bir sistem halini almıştır. Karmaşıklaşan kamu yönetimi beraberinde denetim problemini gündeme getirmiştir. Kökleri Osmanlı devletine kadar dayanan ombudsmanlık müessesesi 1960'lı yıllarda Amerika Birleşik Devletleri ve diğer gelişmiş ülkelerde yaygınlaşmaya başlamış, kamu idaresi ile vatandaş arasında gerçekleşen işlemlerde oluşan anlaşmazlıkları hukuk sistemine başvurmadan çözmeyi ve böylece kamu idaresinin yapmış olduğu fiiliyetlerden dolayı denetlenmesini amaç edinmiştir.

Türkiye'de 1970'li yıllardan itibaren akademik ve siyasi boyutta dile getirilmeye başlanan kamu idaresinin denetlenmesi olgusu, farklı formlarda hayata geçirilse de ombudsmanlık kurumu ancak 2000'li yıllarda uygulamaya geçirilebilmiştir. Konu ile ilgili ilk girişim Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilse de 2012 yılındaki ikinci kanun teklifi referandum ile kabul edilmiştir. Bu çalışmada Amerika Birleşik Devletleri'nde faaliyete geçen ombudsmanlık ofisleri ile Türkiye'de kurulu bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu tanıtılmakta, her iki ülkedeki oluşumlar farklı açılardan karşılaştırmaya tabi tutulması amaçlanmıştır.

Bununla birlikte, bu çalışmanın hazırlanmasında ve şekillenmesinde bilgi ve önerileri ile katkıda bulunan başta tez danışmanlığımı yürüten Doç. Dr. Nuran KOYUNCU'ya, beni her konuda destekleyen eşim Selim KAYHAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Konya, 2019

Ebru KAYHAN

GİRİŞ

Denetim kavramı toplumsal hayatın başlaması ile birlikte karşımıza çıkan bir olgudur. Yönetimsel açıdan da kamunun toplumsal yaşamın gelişmesinden ziyade ekonomik gelişim ile birlikte kamunun iktisadi faaliyetlere müdahalesi ile gündeme gelmiştir. Mısır, Roma ve Yunan medeniyetlerinde, yönetimin mali açıdan denetlendiği gerçeği karşımıza çıkarken, ekonomik gelişimin sanayi devrimi ile hızlandığı 18. yüzyıldan itibaren ise denetim farklı bir boyut kazanmaktadır. Osmanlı devleti incelendiğinde ise Kadı-ül Kudat ve Divanı İşraf gibi kurumlar devletin denetleme mekanizmalarını oluşturmuştur.

Denetimin amaçları incelendiğinde, devlet kurumlarının aşırı genişlemesini engellemek, kamuoyu eleştirilerinin dikkate alınmasını sağlamak, hukukun keyfi bir şekilde yorumlanmasını engellemek, bürokratların kişisel çıkarlarını gözetmesini engellemek ve yine bürokratların otoriter bir tutum içerisine girmesini engellemek şeklinde sıralamak mümkündür.

Denetleme faaliyetlerinde riayet edilen bir takım ilkeler bulunmaktadır. Bunlar bağımsızlık, tarafsızlık, dürüstlük, nesnellik ve yasallıktır. Bu ilkeler kapsamında kamu, farklı yöntemler ile denetim yapılabilir. Genel olarak iç ve dış denetim ile kurumun kendi içerisinde ya da dışarıdan bir yapının denetlemesine olanak vermektedir.

Denetim ile ilgili bir diğer kurum ise ombudsmanlık kurumudur. Ombudsmanlık kurumu kamuda yapılan haksızlıkların ortaya konması, kamu görevlilerinin takdir yetkisini kötüye kullanmasını engellemek amacıyla kurulmuş bağımsız bir kurumdur. Bu kurum ilk olarak İsveç'te faaliyete geçmiş olmakla birlikte, Osmanlı'da kurulu Kadı-ul Kudat ve Kazaskerlik kurumlarının bu kuruma örnek teşkil ettiği düşünülmektedir. 20. yüzyıla gelindiğinde Avrupa'da birçok ülke bünyesinde faaliyete geçmiştir. Bu ülkeler arasında Danimarka, Finlandiya, Batı Almanya, Yeni Zelanda, İngiltere ve Fransa 1960'lı yıllarda artık ombudsmanlık kurumunu kurmuş idi. Günümüzde 140 ülkede ombudsmanlık kurumu kurulmuş durumdadır.

Ombudsmanlık kurumunun kuruluş amaçlarından da bahsetmekte fayda bulunmaktadır. Öncelikle demokrasi ve insan hakları konularında yaşanan gelişmelerin akabinde kamu idarecileri hakkındaki şikayetler ile şeffaflık ve hesap verilebilirlik konularının gündeme gelmesi ombudsmanlık kurumunun kurulmasına neden olmuştur. Bir diğer nedeni ise idarecilerin takdir yetkilerini haksız yere kullanmasıdır.

Ombudsmanlık kurumu, genel olarak yasama organı tarafından seçilse de, yasama organına karşı sınırlı sorumludur. Ombudsmana yürütme organı müdahil olmamalı, özerk olmalıdır. Ombudsman konu ile ilgili tüm bilgi ve belgelere ulaşmaya tam yetkili olmalı ve kolayca ulaşılabilir olmalıdır. Ombudsmanda tüm bu özellikler olması gerekirken ülke uygulamalarında nitelikleri farklılık gösterebilmektedir.

Türkiye’de ombudsman kurumunun gerekliliği 1960’lı yıllarda tartışılmaya başlanmış, siyasi açıdan ilk hareketler 1980’li yıllarda özellikle sivil toplum kuruluşlarının hazırlamış olduğu raporlar ile ortaya çıkmıştır. Kanun ile bir ombudsman kurumunun kurulması ancak 2012 yılında gerçekleşmiştir. 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu yasalaşmış ve ombudsmanlık kurumu faaliyete geçmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen Türkiye Ombudsmanı özerk bütçeli bir kuruluş olup, kendisine gelen şikayetleri değerlendirmeye başlamıştır.

Amerika Birleşik Devletleri’nde ise 1960’lı yıllarda kurulmaya başlanan ombudsmanlık ofisleri Türkiye ve Avrupa’daki ombudsmanlık sisteminden farklı olarak iki türdedir. Bunlardan ilki eyalet ombudsmanları iken, ikincisi ise uzmanlık ombudsmanlarıdır. Amerikan ombudsmanlarının bazı tiplerine sadece öneri ve rapor hazırlamanın yanısıra, hukuki yaptırım yetkileri verilmiştir.

Amerikan ombudsmanlarının bu farklılıkları, vatandaş gözünde ombudsmanların bağımsızlık, tarafsızlık, güvenilirlik ve etkinliklerini de etkileyebilmektedir. Zira hukuki yaptırım gücü olan bir ombudsmanın hiç şüphesiz etkinliği de vatandaş gözünde farklı olabilecektir.

Tüm bu açıklamalar ışığında bu çalışmada, Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'nde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumlarının seçilme, çalışma ve yaptırım gücü konularında bir takım farklılıkların olduğu görülmektedir. Bu çalışmada ise teorik olarak, temel ilkeler bağlamında farklılıkların ortaya konması amaçlanmaktadır. Yine bu amaçla Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri'nde faaliyet gösteren kurumlara vatandaşın bakış açısını ölçmek amacı ile vatandaşlara anket uygulanmıştır. Anket sonucunda iki ülke ombudsmanlarının bağımsızlıkları, tarafsızlıkları, güvenilirlikleri ve etkinlikleri ölçülmektedir. Elde edilen sonuçlar ülkemizdeki ombudsmanlık kurumlarının niteliklerinin geliştirilmesine yönelik politikaların geliştirilmesi ve mevcut durumun ortaya konması adına literatüre katkı sunacaktır.

Bu amaçla ilk bölümde denetim faaliyeti açıklanacak, tarihsel açıdan denetimin gelişimi incelenecektir. Bu bölümde denetim faaliyetinin amaçları, ilkeleri ve faydalarından bahsedilecektir.

İkinci bölümde ombudsmanlık kurumu tanıtılacaktır. Bu kapsamda, ombudsmanda bulunması gereken özellikler, seçilmesi, ilkeleri ve benzeri özellikleri ortaya konmakta, ombudsmanlık kurumlarının devlet ve vatandaşlar açısından katkıları anlatılacaktır.

Üçüncü bölümde Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun kurulma süreci anlatılacak, ilgili kanun detaylı bir şekilde tanıtılmış ve kurumun yapısı hakkında bilgi verilecektir. Dördüncü bölümde ise Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ombudsmanlık yapısı tanıtılacaktır.

Beşinci bölümde Türkiye ve Amerika birleşik Devletleri ombudsmanlık kurumlarının güvenilirlik, tarafsızlık, bağımsızlık ve etkinlikleri anket yöntemi yoluyla incelenecek ve karşılaştırılacaktır. Sonuç ve karşılaştırma kısmında ise iki ülke arasındaki kurumsal yapı ve anket sonuçları farklılıkları özetlenecek ve bu bilgiler ışığında politika önerilerine yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAM OLARAK DENETİM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM

Denetim kavramı tarihsel açıdan incelendiğinde toplumsal yaşamın başladığı ilk dönemlerde dahi karşılaşılan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetimsel açıdan da kamunun toplumsal yaşamın gelişmesinden ziyade ekonomik gelişim ile birlikte kamunun iktisadi faaliyetlere müdahalesi ile gündeme gelmiştir. Bu ise özellikle sanayi devrimine denk gelmektedir.

Günümüzde kamunun denetlenmesi oldukça kapsamlı bir konu olup, denetleme faaliyetlerini farklı perspektiflerde sınıflandırmak ve incelemek mümkündür. Bu amaçla bu bölümde öncelikle denetim faaliyetlerinin geçmişinden kısaca bahsedildikten sonra kamunun denetlenmesi faaliyetlerinin nasıl yapıldığına dair detaylı bilgi verilecektir.

1.1.Denetimin Kavramsal Temelleri

Denetim kavramını incelemek amacı ile önce tanımı, tarihsel geçmişi, faydaları ve temel ilkeleri üzerinde durmak gerekmektedir. Bu amaçla bölümün ilk kısmında bahsi geçen başlıklar detaylı olarak açıklanmaktadır.

1.1.1.Denetimin Tanımı

Denetim kavramının kökeni çok eski tarihlere dayanmaktadır. Zira insanların birbirleri ile daha yakın ilişkiler kurduğu ve büyük topluluklar halinde yaşamaya başlaması ile denetim faaliyeti vazgeçilmez hale gelmiştir. Sanayi devrimi ile birlikte iktisadi faaliyetlerin çoğalması, doğrudan ve dolaylı yollardan kamu otoritesinin toplumsal olaylarda boy göstermesine neden olmuştur. Bu durum ise kamunun karar ve eylemlerinin denetlenmesini ve bu denetimin farklı boyutlar kazanmasını gündeme getirmiştir (Kuluçlu, 2006: 3).

Denetim kavramı tarihsel açıdan incelendiğinde oldukça farklı tanımların yapıldığı görülmektedir. Kavramın anlaşılması, kamunun denetlenmesinin temelinde

yatan sebeplerin netleştirilebilmesi adına denetleme ile ilgili mevcut tanımlardan bahsedilmesi yerinde olacaktır.

Türk Dil Kurumu (TDK), denetim kelimesini “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek” şeklinde tanımlamaktadır. TDK tarafından yapılan tanım içerisinde de bulunan murakabe, eski dilde denetim anlamında kullanılırken rabk ve rükub kelimelerinden gelmektedir. Bu kavram ise bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme, iç dünyasına dalma ve sansürleme demektir (Akpınar, 2006: 26; Atay, 1999: 18). Eroğul (1978) ise denetimin sadece seyircilik olmadığını, yani durağan bir yapı içermediğini ya da pasif bir fiil olmadığını, belirli bir işlem, eylem ya da durumun daha önceden belirlenen kurallar çerçevesinde uygunluğunu sağlamak için müdahale etmek şeklinde tanımlamak suretiyle daha etken ya da dinamik yapıdan bahsetmektedir.

Buradan hareketle Yüzgün (1984: 20) denetimi, daha geniş bir tanım ile, kişi, kurum ya da yönetim biriminin görünüm, yapı, işlerlik ve uğraşları açısından yanlışlık, çelişki, tutarsızlık ya da her hangi bir eksiklik içerip içermediğini daha önceden belirlenen ölçüler dâhilinde analiz edilmesi, gözlemlenmesi ve takip edilmesi için yapılan tüm faaliyetler şeklinde tarif etmektedir.

Kamunun denetiminin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapmakla görevli olan Sayıştay’ın (2000) tanımına göre ise denetleme faaliyeti; ortaya çıkan sonuçları önceden belirlenen amaç ve standartlar kapsamında, tarafsız olarak incelemek ve ölçmek yoluyla kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların yapılmamasına yardımcı olmaktır. Dahası Sayıştay denetim faaliyetini birey ve kurumların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik eden ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurulmasında kullanılan sistematik bir süreç olarak tanımlamaktadır (Sayıştay, 2000: 15).

Denetlemenin temelinde izin vermek ve akabinde izin eşliğinde bir uygulamanın gerçekleştirilmesi, sonunda ise inceleme süreci bulunmaktadır. Bu nedenle cevaplaması gereken bir takım sorular vardır. Bunlar; Ne oldu ve/veya oluyor?

Ne olacaktır? Denetleme faaliyetlerinde ise ne yapıldığı, nereye gelindiği, nasıl yapıldığı, gelinen yere kadar hangi etaplardan geçildiği ve gidişat dikkate alındığında nasıl bir sonucun elde edileceği tespit edilmektedir (Aktuğlu, 1996: 6).

Denetim kavramına dair şimdiye kadar yapılan tanımlar ve ilgili açıklamalar genel geçer tanımlar olmakla birlikte, yönetsel açıklamalara nazaran daha yüzeyseldir. Aksine yönetim biliminde denetim kavramını açıklamaya yönelik daha geniş tanımlar kullanılmaktadır. Yönetim bilimi ile uğraşan akademisyenler denetimi, planlanan amaçlara erişip erişilmediğinin tespit edilmesi, erişilmemişse erişilmeyişinin nedenlerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ile bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü olarak tanımlanmaktadır (Tortop vd. 2007:121).

Tortop vd. (1993) ise sözcük anlamının aksine denetimin daha geniş bir tanımının yönetim bilimciler tarafından yapıldığını vurgulamaktadır. Bununla birlikte, denetimin karşılığının dönem içerisinde genişlediği, 1940'larda denetim kelimesinin yönetim öğelerinin tamamını kapsarken sonralarda denetimin bir yönetim ögesi olduğu kabul edilmektedir. Nitekim yönetim bilimi literatürünün önde gelen isimlerinden Henry Fayol, denetim kavramını şu şekilde tanımlamıştır: “*Bir örgütte denetim, her şeyin kabul edilen program ve prensiplere, verilen emirlere uygunluğunun araştırılmasıdır. Denetim her şeye, işlemlere, eylemlere, kişilere, eşyalara uygulanmaktadır*” (aktaran; Tosun, 1984: 129, Kazmier, 1979: 45).

Denetimi kamu yönetimi çerçevesinde tanımlamak da mümkündür. Doğan'a (1996) göre denetim, devletin oluşturduğu yasa ve tüzük hükümleri çerçevesinde bünyesinde çalıştırdığı memur vb. tüm görevlilerin görevlerini yerine getirip getirmediğini, görevlerini herhangi bir şekilde kötüye kullanıp kullanmadıklarını, ilgili hükümlerin dışına çıkmak suretiyle görevi kötüye kullanma fiiliyatını yapıp yapmadıklarını araştırmak ve gerekli şartların oluşması halinde ilgili görevlilerin haklarında yasal işlem başlatmak amacı ile devlet görevlisi müfettiş vb. yetkili memurların gerçekleştirmiş oldukları tüm faaliyetlerdir. Örnek (1998) ise kamu yönetiminde denetimi farklı bir bakış açısı ile tanımlamaktadır. Ona göre denetim, kamunun tüm kurumlarının amaçlarına ulaşma derecesini, gerçekleştirdiği işlemlerin kalite ve miktarını belirlemektedir. Sonuç olarak denetim, kurumların işlemlerini daha

güvenilir ve etkili bir biçimde gerçekleştirebilmek için kullandıkları bir araçtır (Sanal, 2002: 4).

Denetim kavramının temelinde ekonomik faaliyetler bulunmaktadır. Bundan dolayı Uluslararası Denetim Komisyonu denetim faaliyetini tanımlarken “standartlara göre tarafsız bir şekilde analiz etme, ölçüm yapmak suretiyle değerlendirerek ilerideki yanlışların önlenmesine yardımcı olma, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerlik, güvenilirlik ve tutarlığını temin etme ve elde edilen bulguları ilgili personele iletme sürecidir” ifadesine yer vermektedir (Demirbaş, 2001: 30).

Tüm bu açıklamalar dikkate alındığında tanımlarda bazı ortak noktaların olduğunu söylemek mümkündür. Bu noktalar şöyle sıralanmaktadır (Akıncı, 1999: 46):

- Öncesinde belirlenen bir amaca uygun olarak tasarlanan bir yapı, süreç ya da olgunun amacına ve işlevine uygunluğunun saptanması,
- Yukarıda bahsi geçen faaliyetlerin yönlendirilmesi amacı ile muhtemel önlemlerin alınması;
- Çözüm üretilmesi için alınan öznel ve nesnel eylemlerin gerçekleştirilmesidir.

1.1.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi

Denetim tarihsel boyutta incelendiğinde köklerinin oldukça eskilere dayandığı görülmektedir. Nitekim tarihsel araştırmalarda denetleme faaliyetlerinin köklerinin, M.Ö. 3000 döneminde Ninova şehrine kadar gittiği saptanmaktadır (Shankansky, 1991: 5). Yapılan arkeoloji kazılarında elde edilen veriler göstermektedir ki, eski Mezopotamya bölgesinde hakimiyet kuran krallar, kraliyete ait tahıl depolarının sayımının yapılması ve bu depolarda görev yapan birimleri kontrol etmek amacı ile kâtiplere yetki vermişlerdir. Elde edilen bu bilgiler, denetimin temelini kamuya ait

hesapların ve devlet yönetimindeki faaliyetlerin oluşturduğunu göstermektedir (Khan, 1995: 2).

Yapılan araştırmalar sonucunda antik Mısır, Roma ve Yunan yönetimlerinde kamu hizmetlerine ait hesaplamalar ve kontroller için bir takım niceliksel denetim yapıldığına dair kanıtlar da bulunmuştur (Khan,1995: 15). Ağaoğulları (2000) antik Yunan döneminde var olan site devletlerinde denetimin, kamusal bir işlev olarak süregeldiğini belirtmektedir. Atina'da sitelerdeki halk içerisinde oluşturulan meclislerde belirli dönemlerde denetim yapılarak ilgili kişiler halka hesap verdikleri görölmektedir.

Kamunun denetlenmesi faaliyetlerinin çıkışının temelini demokrasinin çıkışı ile aynı zamanlı olduğu, çünkü demokratik açıdan gelişmenin temelinde de baskın iktidarların sınırlandırılması ve kamunun yapmış olduğu tüm eylem ve işlemler üzerinde denetim sağlama arzusunun olduğunu söylemek mümkündür.

Yine milattan önce (M.Ö.) 1100 yılında Zhou Hanedanlığı döneminde, bugünkü Çin devletinde de denetime ilişkin bir takım uygulamaların yapıldığı anlaşılmıştır. Ortaçağda feodal sistemin geçerli olduğu periyotta senyörler, serflerin işlediği arazilerde kendilerinin payına düşen ürünlerin alımı işlemlerinde günümüz denetim işlemlerine benzeyen önlemleri almışlardır. Senyörlerin hedefi, serflerin üretilen ürünlerden paylarına düşenden fazlasını almalarına imkan vermemek idi. İslam'ın yedinci asırdan on üçüncü asıra kadar olan döneminde kamunun denetlenmesi kavramı daha da gelişmiştir. İslam halifelerinin genel olarak muhasebe ve denetim birimlerini ayrı ayrı kurdukları yapılan araştırmalar neticesinde görölmüştür (Khan, 1995: 15).

Denetçiliğin tarihsel gelişimine bakıldığında başlarda dinleme yolu ile yapıldığı görölmektedir. Zira eskiden yevmiye hesaplarının kontrolünü yapmakla görevlendirilen kişi, günlük harcamada bulunan kişinin yaptığı her işlem ile ilgili olarak işlemin miktarını ve içeriğini dinleyerek görüş bildirir ve düzeltilmesine ihtiyaç duyduğu işlemleri bildirirdi. Bu kişiye ise "dinleme" kavramından hareketle denetçi (auditor) denmiştir. Zamanla denetçi olarak adlandırılan bu kişi bütün işlemleri tek tek

dinlemek yerine fiziki inceleme yöntemine geçmiştir (Özer, 1992: 30). Köse'ye (1999) göre ise İngiltere'de denetçi anlamına gelen “auditor” unvanı ilk defa 1289 yılında kullanılmıştır. Yine Köse'ye göre ilk profesyonel anlamda denetim örgütü denizcilik alanında önemli bir etkinliği bulunan Venedikliler tarafından 1581 yılında kurulmuştur. Denetim faaliyetlerinin sistematik bir şekilde kamuda yapılması 1690 yılında ilk kez görüldüğü belirtilmektedir. Bu tarihte İngiltere’de “Kamu Hesapları Komitesi” adı ile Türk “Sayıştay” kurumuna benzeyen bir yapı kurulmuştur (Dewar, 1995: 10).

Yirminci yüzyıla gelindiğinde kamunun mali açıdan denetim faaliyetleri, kamunun sosyo-ekonomik hayattaki etkinliğinin artması ile kapsam olarak genişlemeye başlamıştır. Bu dönemde yaşanan dünya savaşları ile kamu harcamaları artarken denetim faaliyeti de genişlemiştir. Böylelikle denetleme kurumlarının kapasitelerinin artırılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Savaş sonrası dönemde denetim sisteminde değişikliği gerektiren bir diğer değişim ise kamusal politikalarda gündeme gelen kapsamlı değişiklikler olmuştur. Sosyal refah devleti anlayışı 20. Yüzyılın ikinci yarısında bir çok ülkenin benimsediği bir yönetim anlayışı olmuş, bu sistemin gerektirdiği üretim yapısında gerekli olan üretim faaliyeti için de çok sayıda kamuya ait kurum ve kuruluşun neyi, niçin ve nasıl üreteceği konusu, denetimde daha geniş bir bakış açısının kullanılmasını zorunlu kılmıştır (Köse, 2007:6-7).

Kamu yönetimi teorisi ve uygulamalarında yaşanan değişim ile birlikte, kamusal denetimin alanı da doğrudan etkilenmiştir. Bu zaman zarfında konvansiyonel kamu yönetimi anlayışından “kalkınma yönetimi”, “yeni kamu yönetimi”, “kalkınmacı kamu yönetimi” anlayışı ve uygulamasına geçişi, denetimin fonksiyonunun ve özelliğinin de sürekli değişimini gerekli hale getirmiştir. Kamu yönetiminin fonksiyonlarında ve faaliyetlerinin içeriğindeki değişim, idarecinin daha sistematik ve bilimsel kurallara uygun hareket etmesinde önemli bir faktör olmuştur. On dokuzuncu yüzyıldan itibaren bağımsız bir disiplin halini alan yönetim kuramlarında, denetim olgusu yönetimin temel fonksiyonları arasında öncelikli bir yer edinmiştir. Demokratik kurumların gelişmesi, iletişim teknolojisindeki hızlı

gelişmelerin de katkısıyla kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunu, şeffaflık ve etkinlik kavramlarını öne çıkarmıştır (Köse, 2007: 22-23).

Denetim kavramı Türk yönetim tarihi çerçevesinde incelendiğinde Avrupa ile benzer kavramlara sahip olduğunu görmek mümkündür. Bunlardan bazıları "Kadı-ul Kudat" ve "Divan-ı İşraf" tır (Özer, 2015: 27). Abbasiler döneminde denetim mekanizmaları ise şu şekilde özetlenmektedir. "*Divan-ı Berid*" ve "*Divan-ı Mezalim*" bu dönemde bakanlıkların teftişi ve devlet faaliyetlerinde yapılan haksızlıkların telafi edilmesi için faaliyet gösteren kuruluşlardır. Bu kurumların başında ise "*Kadı'ul-Kudat*" bulunmaktadır. Anadolu Selçuklular döneminde ise "*Kadı'ul-Kudat*" mali ve idari konularda denetim faaliyetini yürüten kişidir. Osmanlı İmparatorluğunda ise "*muhtesip*" memurluğu denetim ve kontrol mekanizması olarak çalışan bir birim idi. Osmanlı döneminde loncalar da ticari hayatta ve üretim faaliyetlerinde düzen ve intizamın sağlanabilmesi amacı ile denetim yapısı oluşturmuş, iç denetleme faaliyetlerini ifa etmiştir. Kadılıktaki denetim sisteminin üstünde Kadı-ul Kud'at bir anlamda denetim organı olmuş, kadıların gözetimi altında denetim faaliyetlerini yerine getirmişlerdir. Ticari ve idari işleri denetmekle görevli olan kurum ise "Divan-ı İşraf"tır. Bu kurum devletin ticari ve idari işlerini denetlemektedir.

II. Mahmut dönemi ile birlikte Osmanlı Merkezi idare yapısında da Avrupa standartlarına uygun olarak bakanlık yapıları uygulanmaya başlamıştır. Kurumlar arasındaki yazışmalarda denetim birimleri oluşturulmuştur. Bu işlemi yerine getiren kişilere de müfettiş adı verilmiştir. Türk kamu yönetimi bu dönemden itibaren bağımsız bir şekilde denetlenmeye başlamıştır (Saran, 1997: 964).

Cumhuriyet döneminden sonraki Türkiye'sinde ki gelişmelere bakıldığında, yirminci yüzyılda meydana gelen gelişmeler ışığında 80'li yıllardan sonra gündeme gelen neo-liberal düşünce kapsamında diğer birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de yönetim yapısının yeniden şekillendiği görülmektedir.

Türk kamu yönetiminin geçmiş dönemde, genel olarak merkeziyetçi, kırtasiyeci ve kapalı olduğu kabul edilmiştir. Bununla birlikte, son dönemde Türkiye'de yönetim tarzı, çeşitli faktörlerin baskısıyla önemli oranda dönüşüme

uğramıştır. Bunlar içerisinde küreselleşme faktörü, Avrupa Birliği'ne (AB) adaylığın getirmiş olduğu bir takım uyum prosedürlerinin getirdiği yükümlülükler kapsamında merkezi yönetim küçültülmüş ve yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluk devri ön plana çıkmaya başlamıştır. Ayrıca, seçmenler, sivil toplum örgütleri ve medya kuruluşları yönetim üzerinde baskı kurarak yönetimi değişime zorlamıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde yönetim kavramının, yeni kamu yönetimi anlayışı içerisinde bir model olabileceği tartışılmaya başlanmıştır ([Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007: 16-17](#)).

Sonuç olarak kamu yönetiminde denetim, günümüzde dünya genelinde birçok devlet tarafından gerçekleştirilen idari reformların önemli ve bütüncül bir parçasını oluşturmaktadır. Bu reformlar aracılığıyla bir yandan kamu yönetiminde denetimin daha çağdaş bir formata doğru kaydırılması, diğer yandan denetimin çeşitlendirilmesi ve güçlendirilmesi yönünde çaba sarf edilmektedir ([Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 3](#)). Denetimin tarihsel gelişiminde belirtilmesi gereken son nokta ise, teknolojik gelişim ile birlikte değişen kurallara uygunluk ve cezalandırmaya dayalı denetim mekanizmasından bireyi ön planda tutan yol gösterici, ödüllendirme esaslı denetim modeline dönüşmüştür.

1.1.3. Denetimin Amacı ve Faydaları

Yönetim sürecin en önemli fonksiyonu denetimdir. Denetim faaliyetlerinin temel amacı, örgütsel amaçların ne derece gerçekleştiğini saptamak suretiyle, örgütün etkinliğini belirleme ve geliştirilmesini sağlamaktır. Denetim sayesinde örgütsel işleyiş sürekli izlenir ve eksik yönler belirlenir. Böylece örgütün amaçlardan sapması engellenir ve işleyişin daha sağlıklı olması sağlanır ([TODAİE, 1991: 21](#)). Denetim faaliyetlerini bireysel ve örgütsel düzeyde incelemek mümkündür. Bireysel anlamda denetim, bireyin maruz kaldığı veya bireyin bizatihi yaptığı haksızlığın tespit edilmesi ve gerekli önlemlerin alınmasını ifade etmektedir. Bu yönü ile denetim faaliyeti koruyucu ve önleyici özelliklere sahip olduğu söylenebilir. Örgütsel anlamda incelendiğinde ise örgütün cari durumu ile olması gereken durumunun analizini yapmak suretiyle normatif ve pozitif karşılaştırmalar yaparak, yapılması ve

yapılmaması gerekenlerin ortaya konulduğu bir sistemi ifade edilmektedir (Örnek, 1998: 246).

Yapılan tanımlar incelendiğinde denetim faaliyetinin amacı ve yararlarının iç içe geçmiş olduğu görülmektedir. Zira denetim faaliyeti, yönetimin işlemeyen kısımlarını belirlemekte ve aksayan yönlerinin düzeltilmesini sağlamak suretiyle örgütün daha rasyonel işlemesini sağlamaktadır. “Denetim faaliyeti, uygulamadaki eksikliklerin saptanması ve söz konusu eksikliklerin giderilmesi, ilgili personelin çalışma performansının iyileştirilmesine yönelik faaliyetlerdir (Örnek, 1998: 247).

Tortop vd. (1993) denetim faaliyetinin yönetsel bağlamda temel amaçlarını şu şekilde sıralamaktadır:

- Devlet kurumlarının yapmakla sorumlu oldukları iş sayesinde aşırı biçimde genişlemesini engellemek,
- Kamuoyunun eleştirilerinin bürokratlar tarafından dikkate alınmasını sağlamak,
- Hukuki kavramların kamu mensupları tarafından keyfi bir şekilde yorumlanmasını engellemek,
- Bürokrasi mensuplarının kişisel çıkarları için halkın haklarını hiçe saymasını önlemek,
- Bürokrasi mensuplarının iç denetim faaliyetlerinde otoriter tutumlar sergilemesini engellemek.

Yukarıda yapılan açıklamalar ışığında denetimin önemli amaçlarından bir tanesi olarak demokrasiye olan katkısı gösterilebilir. Özellikle kamu kurumları ile ilgili şikayet ve istek yolunun açık olması halkın katılımına olanak tanır. Aynı şekilde Soysal’ın 1968 tarihinde yaptığı çalışma bu konuya vurgu yapmıştır. Ona göre yönetilenlerin yapmış oldukları şikayetler dikkate alınmak suretiyle yönetim faaliyetlerine halkın katılımı sağlanmaktadır. Böylece yönetim faaliyetlerine hem yönetici hem de yönetilen tarafın katılımı sağlanarak yönetsel demokrasinin gelişmesi

sağlanmaktadır. [Soysal \(1968: 30\)](#) hangi demokrasi teorisi benimsenirse benimsensin, ideal durumda yönetilenlerin yönetim sorunları üzerinde söz sahibi olması gerektiğini vurgulamaktadır.

İdarenin denetimi ile ilgili üstünde durulması gereken bir diğer konu ise sağladığı yararlarıdır. Yararlarını kısaca şu şekilde sıralamak mümkündür: İlk olarak, idarenin hukuk kurallarına uygun hareket etmesinin sağlanmasıdır. Bu bakımdan, idarenin anayasa, kanun, yönetmelik, tüzük ve genelgeler ile uyumlu hareket etmesini sağlamak için denetim etkin bir yol olarak kullanılmaktadır. İkincisi, yönetimin kullanmış olduğu takdir yetkisinin kontrolü ile alakalıdır. Denetim ile birlikte kullanılan takdir yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığı sorgulanmaktadır ([Derdiman, 2004: 1](#)). Üçüncüsü, idarenin yapmış olduğu faaliyetlerinden kaynaklanabilecek zararların tazmin edilmesinde ve tespit edilmesinde tarafların mağduriyetlerinin giderilmesinin temin edilmesidir. Kişilerin söz konusu zarardan dolayı mağdur olmamaları ve zararın giderilmesinde önemli olan, zararın herhangi bir yargı birimine başvurmaya gerek kalmadan idare tarafından tazmin edilmesidir ([Kestane, 2006: 129-130](#)).

Denetim faaliyetlerinin diğer bir yararı da statik olmayan, süreklilik arz eden değişim sağlayabilmesidir. Denetim faaliyeti sonucunda yapılması veya uygulanması gereken değişimin her koşulda kolay ve çabuk bir uygulama alanı bulmayabilmektedir. Bu nedendir ki özel sektörde reform kararları daha kolay uygulanabilmekte, fakat kamu kesiminde bu kadar kolay yapılamamaktadır ([Atay, 1999: 23](#)). [Atay'a \(1999\)](#) göre kamu yönetiminde yapılan bir reformun siyasi ve toplumsal niteliklerinin olduğunu, sonucunda ise sosyal ve mali açıdan yüksek önemli olduğunu belirtmektedir.

Sonuç itibariyle denetleme yapmak sadece görüntüde olmamalı emir vermekten ve korku salmaktan ibaret olmamalıdır. Asıl amacın işin gitmesini istediğimiz doğrultuya yöneltilmesi olmalıdır. Bu anlamda denetlemenin hukukun öngördüğü ve tasvip ettiği, yapıcı nitelikte olması, hataların tekrarlanmaması ve memurun yeterli bilgilerle donatılması gerekir. Ancak bu şekilde kararların eşit, tarafsız ve yerinde olması sağlanmaktadır.

1.1.4. Denetimin Temel İlkeleri

Denetim konusunu ele alırken, denetim işlevinin daha faydalı olması için çeşitli ilkelerinden bahsetmek gerekmektedir. “Denetime ilişkin evrensel nitelikte olan ve her zaman uyulması gereken bu ilkeler; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlüktür” (Kurdoğlu, 2008: 5).

Denetim faaliyeti esnasında denetçinin bağımsız bir şekilde hareket edebilmesi, denetim ilkeleri içerisinde en önemlisidir. Denetçinin, denetlenen ile arasında bağımlılık ya da borçluluk ilişkisi olmamalıdır. Ayrıca denetlenenin varlıkları ile denetleyici arasında mali bir ilişkinin olmasının bağımsızlığı üzerinde olumsuz etkiye neden olacağını söylemek mümkündür. Sonuç olarak denetçinin faaliyetlerinde ya da herhangi bir olay hakkında kanaate ulaşmasında bağımsızlığına zarar verecek ya da bağımsızlık seviyesini düşürecek herhangi bir etkinin olmaması, kısaca bağımsız olması gerekmektedir (Khan, 1995: 17). Denetim faaliyetleri sonucunda ulaşılan bulguların, elde edilen sonuçların ve çözüm önerilerinin tarafsızlığı, yeterliliği ve güvenilirliği denetçinin ve bağlı olduğu kurumun bağımsızlığı ile yakından ilgilidir. Denetim faaliyetlerinde bağımsızlık denetlenen ile alakanın olmaması olduğu kadar her türlü dış etkiden ve mücadeleden de bağımsız olmayı içermektedir (Köse, 2007: 55).

Denetçinin bağımsızlığının sağlanması için tarafsız ve dürüst hareket etmesi önemli bir faktördür. Zira denetçinin bağımsızlığı denetim kalitesi üzerinde önemli etkilere haizdir. Ayrıca bağımsızlık kavramı denetçilerin yönetilenlere karşı sahip oldukları sorumluluklarından kaynaklanmaktadır (Doğruel, 1991: 6).

Bağımsızlık esasen denetleyen – denetlenen arasındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır. Bağımsızlık kriterinin sağlanmadığı durumlarda gerçek manada denetiminden bahsetmek mümkün olmamaktadır. Denetleyen denetlenen üzerinde mutlak egemen olmalıdır. Hiyerarşik açıdan bir amirin astları karşısında üst olmaması düşünülemeyeceğinden bağımsızlıktan söz etmek mümkündür değildir. Zira bağımsızlık ve denetleyenin denetlenen karşısındaki üstün pozisyonu sayesinde

denetlenene soru sorma, ilgili belge ve bilgi talep etme ve gerekli durumlarda sorumluluk istenmesi söz konusu olabilmektedir (Atay, 1999: 45-46).

Denetim işlevinin olmazsa olmazı bağımsızlık konusunu anlatırken bağımsızlığın yasal düzenlemelerle güçlendirilmesi konusunu atlamamakta fayda vardır. Nitekim Köse (2007) yılında yaptığı çalışmada bağımsızlığın sağlanmasının yanında uygulamada işlerlik ve işlevsellik kazandırılması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Böylece yapılan bir denetimden maksimum verim alınabilmesi söz konusu olacaktır.

Bir diğer önemli ilke ise yasallık ilkesidir. Özellikle kamu denetimi açısından önemli bir ilke olan yasallık ilkesi iki yönden incelenmektedir. Bunlardan ilki yasallık, ikicisi ise denetimin hukuki açıdan uygun olmasıdır. Yasallık ilkesi yapılacak denetimlerde yapılan iş ve işlemlerin yasal açıdan incelenmesini gerektirmektedir. Yani denetlenenin gerçekleştirmiş olduğu işlemlere yasallık denetimi yapılmaktadır. Örneğin yasa Sayıştay'ın denetim alanını, denetçilerinin denetim görevlerinin hangi sınırlar içerisinde olduğunu belirlemektedir. Benzer şekilde idare ve vergi mahkemelerinin yetki alanları, denetleme standartları yasalar ile belirlenmektedir. Yasalar çerçevesinde belirlenen kurallara uymamaları ise verilen yargı kararlarının temyiz incelemeleri sonucunda Danıştay tarafından bozulmasına neden olabilir (Atay, 1999: 47). İkinci yönü olarak, denetim hukuki sınırlar içerisinde yasaların belirlediği çerçevede yapılmalıdır. Buna göre yapılan denetim faaliyetlerinin yasa ve ilgili mevzuata uygun bir şekilde yapılmalıdır.

Denetim işlevinin üçüncü önemli ilkesi nesnellik ilkesidir. Bu özellikler denetçi tarafından yapılan denetimde gördüklerini tarafsız olarak değerlendirmeli, sadece olanı dikkate almalı duygularıyla hareket etmeyip objektif bir şekilde değerlendirmelidir. Tabi denetçi bunu yaparken dış baskılardan uzak kalmalı ve etki altında kalmamalıdır. Atay (1999) yılında yaptığı çalışmada nesnellik ilkesi çerçevesinde denetim faaliyetlerinde bazı ölçütlerin olmasının denetimin önkoşulunun olduğunu belirtmektedir. İlgili denetimin ölçütlerinin daha önce belirlenerek denetlenen faaliyetlerini nasıl yapması gerektiğini bilecek ve böylece denetleyiciye yardımcı olabilecektir. Bu ise denetimin nesnelliğine katkı sağlayacaktır (Atay, 1999:

47 - 48). Denetçinin bir önyargıya sahip olmadan bağımsız olarak, yapılan bildirimleri dikkatle incelenmesi ve elde ettiği bulguları titizlikle değerlendirmesi de bu ilke kapsamında değerlendirilebilir.

Denetim faaliyetinin bir diğer ilkesi ise dürüstlüktür. Bağımsızlık ilkesi ile de ilişkili olabilen dürüstlük ilkesine göre denetleme faaliyetleri denetime tabi olan kişilerin görevlerini gereğince yerine getirip getirmediğini tespit etmektedir. Bu açıdan bakıldığında denetleme aynı zamanda bu kişilerin mesleki faaliyetlerini dürüst bir şekilde yapıp yapmadığını da test etmektedir (Atay, 1999: 48). Dürüstlük ilkesi denetimin nesnellığı ile doğru orantılıdır Denetlenenlerin görevlerini gerektiğince yapıp yapmadıkları, bir anlamda mesleki açıdan dürüst bir tavır izleyip izlemedikleri, kişisel duygu, çıkar, beklenti ve düşmanlık hislerinin mesleki hareketlerinde etkili olup olmadığı bu ilkenin yerine getirilmesinde önem taşımaktadır (Köse, 2007: 56).

Denetimin başarısı ancak yukarıda sayılan özelliklerin denetçilerin sahip olmasıyla mümkün kılınır. Denetim görevini yerine getiren denetçilerin dürüstlüğü, tarafsızlığı, nesnellığı ve bağımsızlığı ilkelerine riayet etmeleri gerekmektedir. Denetleyenin üst konumda olması birçok yolsuzlukla karşılaşması durumunda, sağlam karakterli, dürüst, güvenilir, hakkaniyetli tavır sergilemesi gerekmektedir. Ayrıca denetçinin yaptığı denetim görevinin güçlüğü ve niteliği nedeni ile iyi eğitim görmüş, deneyimli ve donanımlı kişiler içerisinde seçilmesi büyük önem arz etmektedir.

1.2. Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kullanılan Yöntemler

Tüm demokratik hukuk devleti olma özelliği gösteren ülkelerde bireylerin hak ve özgürlükleri anayasanın güvencesi altına alınmıştır. Bu sebepten dolayıdır ki devletler, idare tarafında yapılan faaliyetlerin denetlenmesi için farklı denetim türleri geliştirip uygulamaya koymuşlardır. Kamu gücünün denetimi altı başlık altında incelenebilir. Birincisi idari denetimdir. Bu başlıkta idarenin kendi içerisinde yaptığı denetim iç denetim (hiyerarşi, teftiş) ve dış denetim (vesayet, özel denetim) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İkinci başlıkta siyasi denetim bulunmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde denetim soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ya da meclis soruşturması gibi denetim araçları ile yapılmaktadır.

Üçüncü tür denetim, yargısal denetimdir. Anayasanın 125'inci maddesinde açıkça belirttiği üzere kamu eylem ve işlemlerinin tamamı yargı denetimine tabi tutulabilir. Dördüncü denetim türü ise kamuoyu ve basın tarafından yapılan denetimdir. Çağdaş demokrasilerde idarenin basın tarafından denetlenmesi önemli bir olgudur. Demokratik ülkelerde basın bağımsızdır ve sansürlenmesi söz konusu olamaz. Dolayısıyla basın, idare tarafından yapılan her türlü yanlış üzerinde durmakta bağımsızdır. Dahası halk da idare tarafından yapılan hataları kendi gücü ile denetleme imkânına sahiptir. Beşinci tür Uluslararası denetimdir. Ülkemiz birtakım uluslararası anlaşmalarla (BM) denetime tabi tutulabilir. Son denetim türü ise kamu denetçiliği (ombudsmanlık) denetimidir Yukarıda bahsi geçen denetim türleri hakkında ayrıntılı bilgi alt başlıklarda verilmektedir.

1.2.1.Kamu Yönetiminde İdari Denetim

Yönetsel kuruluşların yapmış olduğu denetime idari denetim adı verilmektedir (Gözübüyük, 2001: 295). Tortop (1974: 33) yönetimin etkinliğini sağlamaya yönelik bir otokontrol sistemi olarak tanımladığı idari denetim yönetimin başarılı olmasını sağlamaktadır. İdari denetimin temelinde usule uygunluk, elverişlilik ve verimlilik prensipleri gözetlenmektedir.

İdari denetim farklı şekillerde yapılabilmektedir. Bir kamu kuruluşu iç ve dış denetime tabi tutulabilmektedir. Kamu kuruluşunun kendi bünyesinde denetime tabi tutulmasına iç denetim adı verilirken, kamu kuruluşunun kendi haricinde bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine dış denetim adı verilmektedir (Gözübüyük, 2003: 331 – 332). İç denetim iki alt başlıkta incelenmektedir. Bunlar, hiyerarşik denetim ve teftiştir. Dış denetim ise dört alt başlıkta incelenmektedir. Bunlar, vesayet denetimi, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) denetimi, Sayıştay ve Danıştay denetimidir. Anayasamızın 5527 sayılı Kanununun 39.maddesinde ele alınan iç ve dış denetimi aşağıda kısaca anlatmakta fayda vardır.

1.2.1.1. İç Denetim

İç denetim yönetsel görevi olan kamu kuruluşlarının kendi içerisinde oluşturduğu ekip ya da görevli tarafından yapılan, yönetimin kendi kendini

denetlemesi şeklinde tanımlanmaktadır. Yürütme erki içerisinde bulunan her bir kademenin bir alt kademesini denetlemesi tipik bir iç denetim faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. İç denetimin temelinde, otoritenin sağlanması ve düzenin korunması bulunmaktadır. Hukuk devletinde otorite, hukuk olduğu için iç denetimin temel amacı da hukuka uygunluğun sağlanmasıdır (İnan, 1997: 43-45). İç denetim; olası hataların engellenmesi, mevcut risklerin ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygın hale getirilmesi, yönetim sistem ve süreçlerinin geliştirilmesi için yapılan denetim faaliyetleri şeklinde tanımlanmaktadır. İç denetim, kurum içerisinde bulunan bağımsız bir değerlendirme şeklidir. Bu yol ile iç kontrol sisteminin etkililiğini ölçmek ve değerlendirmek mümkün olmaktadır. İç denetim; iç kontrol sistemini analiz etmekte ve bir inceleme programı oluşturmaktadır. Denetim faaliyetinin sonunda elde edilen bulgular ve sonuçlar rapor haline getirilmekte, tavsiyeler oluşturulmakta, incelenen sistemin kontrollerinin güvenilirliği hakkında görüş beyan edilmektedir (Yörüker, 2004: 9).

Yönetim içerisinde yapılan müfettişlik hizmetlerinin temel hedefleri ise şu şekilde sıralanabilir (Coşkun, 2002: 102).

- Yapılan çalışmaların denetlenmesi ve değerlendirilmesi,
- Çalışmaların verimliliğinin artırılması için ilgili kişilere öneriler verilmesi,
- Kurum personeline rehberlik yapmak suretiyle faaliyetlerinde ve gelişimlerinde yardımcı olmaktır.

1.2.1.1.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşi denetimi açıklanmadan önce hiyerarşi kelimesinin açıklanması, bu denetim faaliyetinin anlaşılması için önemlidir. Fransızca ‘hierarchie’ kelimesinden türetilmiş olan hiyerarşi kelimesi, “herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içinde yer aldığı bir sosyal organizasyon” anlamına gelmektedir (Gözler, 2003:162). Türkçe karşılığı ise ‘silsile-i meratip’ ya da mertebeler silsilesidir (Günday, 2002: 71). İdare hukukunda da hiyerarşi kavramı aynı anlamda

kullanılmaktadır. Hiyerarşi, bir teşkilatta statü ve personelin alttan üste ya da üstten alta doğru “sıralı” dizilişi anlamına gelmektedir (Derdiman, 2004: 3).

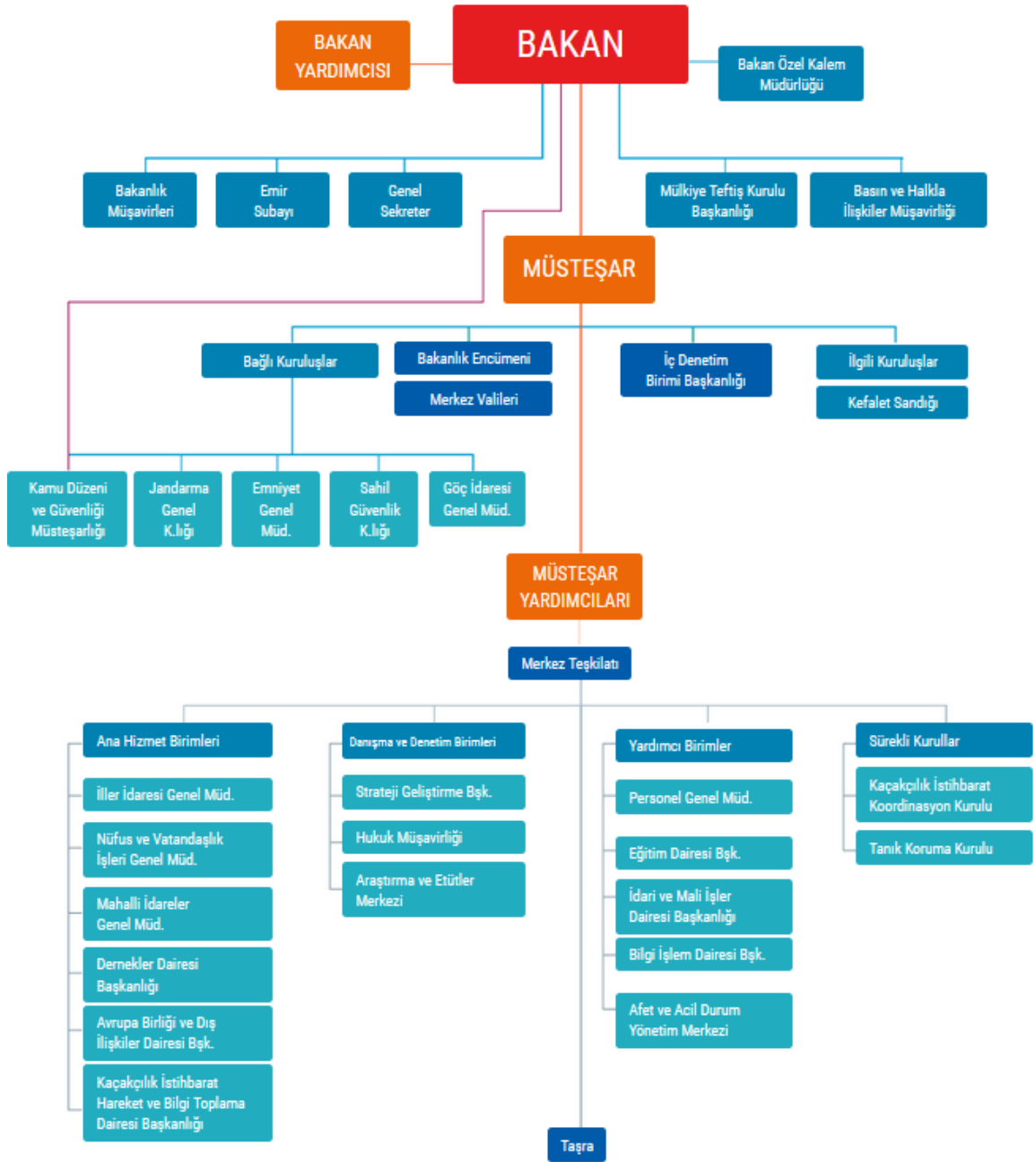
Bu tip denetim uygulamalarında, aynı kamu kuruluşu içerisinde bulunan üst makamların, alt makamları yapılan işlemlerin yerindeliği ve hukukiliği açısından incelemesi söz konusudur (Gözler, 2003: 297). Yöneten yönetilen ilişkisinin mevcut olduğu tüm toplumsal ve yönetsel kuruluşta hiyerarşi geçerli olup, bir dizi hiyerarşik kurallar geçerli olmaktadır.

Örgütlenme yapısında ast-üst ilişkisinin geçerli olduğu, kurum hiyerarşisinin var olduğu kamu kurum ve kuruluşlarında üste altındaki personeli herhangi yasal bir dayanak olmaksızın denetleme imkânı veren, hiyerarşik denetim sistemi kullanılmaktadır. Merkezden yönetim sistemi sayesinde geliştirilen bu denetim tipinde üst, astın yapmış olduğu işlemleri hukuki açıdan yerindelik ve kanunlara uygunluk çerçevesinde denetime tabi tutmaktadır (Sanal, 2002: 31). Bu denetim tipinde, üst hukuki işlemlerin yerindeliğini denetlemekte ve yapılan işlemlerin yerinde bir işlem olup olmadığını denetlemektedir (Tortop vd., 1993: 173).

Hiyerarşik denetim, birim amiri tarafından yapılmaktadır. Bu denetim iş esnasında, herhangi bir talep ya da başvuru olmadan olabileceği gibi, kişi ya da kişilerin teftişe yönelik bir talebin oluşması ile de yapılabilmektedir. Her iki durumda da hiyerarşik denetimin bazı yetkilere sahiptir. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır (Arslan, 1978: 55-56):

- Üst, emrinde çalışan astlarına emir ve talimat verme yetkisine sahiptir.
- Üst, astın faaliyet ve işlemlerini her an denetleme yetkisine sahiptir..
- Üst, astın faaliyet ve işlemlerini değiştirmek, kaldırmak, iptal etmek ya da yürütülmesini durdurmak yetkisine sahiptir.
- Üst, yapılan denetim sonucunda astına disiplin cezası verme yetkisine sahiptir.

Bakanlar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst yönetici olarak nitelendirilen bakan ya da genel müdüre ait hiyerarşik denetim yetkisi kurumsal yapının tamamını kapsamaktadır. Bununla birlikte, böylesi üst düzey yöneticilerin ellerinde bulundurdukları yetki ile kurumsal yapının tamamını kapsayan bir denetim yapması mümkün değildir. Bu nedenle, en üst düzey yöneticinin talimatı ile gerçekleştirilen ve ilgili kuruma ait bilançoğu çıkarmakla yetkilendirilen bir denetim organı kurulmaktadır (Coşkun,2002: 86). Bunun için her bakanlık ve belirli büyüklükteki kamu kuruluşlarında teftiş kurulu oluşturulmaktadır. Milli Eğitim, İşçileri ve benzeri bakanlıklara ait müfettişler bu kapsamda dizayn edilen birimlerdir. Bu kurulların temel görevleri, ilgili bakanı ve kurumun yöneticisini kurumun işleyişi hakkında aydınlatmak ve denetim işinde ona yardım etmektir (Örnek, 1998: 248). Bakanlık ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerin en üst yönetici konumundaki bakan ve genel müdürlerin hiyerarşik denetimleri başında oldukları tüm örgütü kapsamaktadır. Bakanların ve genel müdürlerin sorumlulukları altındaki idareler üzerinde kendi başlarına hiyerarşik denetim yapması fiziksel olarak mümkün değildir. Bu olumsuzluğu giderebilmek için ilgili bakanlık ve genel müdürlüklere bağlı bir şekilde faaliyet gösteren teftiş kurulları bulunmaktadır. Bu teftiş kurullarının yardımı ile hiyerarşik denetim yapılabilir. Bu nedenle her bakanlık ve genel müdürlükte birer denetim kurulu bulunmaktadır (Braibant vd, 1985: 15; aktaran: Örnek,1998). Bu işleyişin daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla Türkiye Cumhuriyeti İşçileri Bakanlığı birimlerinin teşkilat şeması üzerinde gösterilmesi yararlı olacaktır (Bkz. şekil 1.1.).



Şekil 1.1. Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı teşkilat yapısı

Kaynak: <https://www.icisleri.gov.tr/teskilat-semasi2>. (Erişim tarihi: 20/03/2016)

1.2.1.1.2. İdari Teftiş

İdari teftiş, farklı kademelerdeki memurların üst kademelerdeki yürütme yetkisi bulunan otorite adına denetlemeye tabi tutulmasına verilen addır. Bu denetleme tipi ile hiyerarşik denetim tipi arasında benzerlik varmış gibi görülse de aralarında

önemli farklılıkların olduğu muhakkaktır. Öncelikle idari teftiş yürütme yetkisi olmadan müfettiş tarafından yapıldığından hiyerarşik denetimin aksine kurmay hizmet niteliğine sahiptir (Özer, 1998: 102). İdari teftiş direkt olarak üst yönetici adına uzmanlaşmış kadrolardan oluşan müfettişler tarafından yapılmaktadır ve bu kişiler önceden belirlenerek yetkilendirilmiştir. İdari teftiş ayrıca içerisinde mali ve personel denetimini de ihtiva etmektedir (Mutta, 2005: 33).

Türkiye Cumhuriyeti merkezi idaresinin yapısı incelendiğinde, teftiş ve denetim hizmetlerinin başbakanlık, bakanlıklar ve diğer merkezi ve yerel yönetimler bünyesinde bulunduğu görülmektedir. Şema incelendiğinde Türkiye Cumhuriyeti'nde idari kurumların denetiminde ve idari soruşturmaların yapılmasında müfettişlik kurumunun kullanıldığı görülmektedir (Mutta, 2005: 26).

1.2.1.2. Dış Denetim

Dış denetim faaliyetlerinde denetleyici birim kamuya ait denetim birimlerinden bir tanesi olabileceği gibi spesifik bir teftiş birimi de olabilmektedir (Sanal, 2002: 16). Bu denetim tipinde, denetim faaliyeti, kurumun örgütsel hiyerarşisi ile alakası olmayan, örgütsel yapının dışında bulunan, ilgili kurum ile alakası olmayan bağımsız denetim elemanları tarafından yapılmaktadır (Köse, 2007: 17). Sanal (2008), çalışmasında dış denetimi şu şekilde tanımlamıştır; denetlenen birimden bağımsız olan bir birimin kuruma ait hesapları, mali tabloları ve işlemleri mali yönetimin düzenliliği ve mevzuata uygunluğu bağlamında incelemek ve fikir beyan etmek amacı ile yürütülen faaliyetlerin bütünüdür.

Türkiye Cumhuriyeti açısından değerlendirildiğinde dış denetimin iki aracı mevcuttur. Bunlardan birincisi idari vesayet denetimi ikincisi Sayıştay, Devlet ve Yüksek Denetleme Kurulları gibi kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen ve özel denetim olarak nitelendirilen araçlardır. Yukarıda bahsedilen kurum ve kuruluşların yanı sıra kamu yönetimi sisteminde yer alan ve Maliye Bakanlığı bünyesine bağlı bulunan Maliye Müfettişleri tüm devlet kurum ve kuruluşlarını denetlenmesinde tam yetkilidir. Benzer şekilde bakanlıklar bünyesinde bulunan teftiş kurulları da bakanlığın

tüm kurumlarında ve ilgili Kamu İktisadi Teşekkülleri üstünde denetleme yapma yetkisine sahiptir.

1.2.1.2.1. İdari Vesayet Denetimi

Anayasamızın 127. no'lu maddesi 5. fıkrası idari vesayetin amacı ve kanuni niteliği konusunda düzenlemelere yer vermiştir. Bu maddeye 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.”*

Türkiye Cumhuriyeti'nde yönetim "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" olarak iki başlık altında planlanmıştır. Yerinden yönetim organlarının devlet bütünlüğünün bozulmaması, kamu hizmetlerinin ülke çapında yaygın hale gelmesi ve hizmetlerin yerine getirilmesi esnasında devletin benimsediği politikaların dışına çıkılmaması için merkezi yönetimin yerinden yönetim üzerinde denetim yapma yetkisi bulunmaktadır (Avşar, 2007: 20).

Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimler tanımlanarak anayasal birer kurum haline getirilmiştir. İlgili maddeye göre yerel yönetimler, “il, belediye ve köy halkının yerel ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları yasayla belirtilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmaktadır.

Merkezi yönetim ile yerinden yönetim kurumları arasındaki bütünlüğün sağlanmasında idari vesayet hukuki bir araç olarak kullanılmaktadır. Zira yerinden yönetim anlayışının gerek yer gerekse hizmet amacı ile kullanılması devlet tüzel kişiliğinin yanında başka kamu tüzel kişiliklerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kamu tüzel kişilikleri, merkezi idareye karşı sahip oldukları belirli özerklik ve bağımsızlık nitelikleri ve yapmış oldukları faaliyet ve işlemleri devletin birliğini tehdit edebilmektedir. Bu ise kamu hizmetlerinin ülke çapında uygulanmasındaki uyum sorununu gündeme getirebilir. Böylesi muhtemel problemlerin giderilebilmesi için devletin tüzel kişiliğini ortaya koyan merkezi yönetimin yerinden yönetim üzerindeki denetleme yetkisi bulunmak zorundadır. Bu yetkiye de vesayet yetkisi adı

verilmektedir (Günday, 2012: 84). Bu bağlamda idari vesayet, yerinden yönetimin kendileri haricindeki bir merkezi yönetim tarafından denetlenmesi olarak ifade edilebilir (Arslan, 1992: 505). Bu açıklamalar ışığında anayasamızın ilgili maddesinde mahalli hizmetlerinin sağlanmasında idarenin bütünlüğünün sağlanması ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi ve kamunun görevlerinde bütünlüğün korunması, toplum yararının gözetilmesi ve yerel ihtiyaçların uygun bir şekilde karşılanması dikkate alınmaktadır.

Gözler (2003) idari vesayeti devletin bölünemez bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin adaletli bir biçimde halka sunulması için tasarlandığını belirtmiştir. Ona göre idari vesayet yerel yönetimlerin halka adalet ilkesi kapsamında davranması için etkili ve caydırıcı bir vasıta. İdari vesayet kanunlarla desteklenmiş bir denetim türüdür.

1.2.1.2.2. Özel Denetim

Dış denetim türlerinden ikincisi olan özel denetimdir. Bu denetim yönteminde amaç idari işleyişin hukuksallığının denetimidir. Akıncı (1999: 87) özel denetimi mevzuat çerçevesinde özel kurumsal ve yönetsel yollardan denetim şeklinde tanımlayarak, denetimin yapıma şekline göre özel ibaresinin kullanıldığını vurgulamıştır.

Özel denetim faaliyeti Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) gibi kurumlar tarafından yerine getirilir. Danıştay bir inceleme ve danışma organı olarak yüksek mahkeme statüsüne sahiptir. Özel denetim gerçekleştiren bir diğer kurum ise DDK'dır. Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunu kontrol ettiği gibi iş ve eylemlerinin de verimli ve düzenli bir şekilde yapılmasını görev edinmiştir. Bu kurul Cumhurbaşkanı tarafından harekete geçirilmekte ve denetim yapılması talep edilmektedir. 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı kanun ile kurulmuş olan DDK, Anayasal statüsünü 1982 Anayasası ile kazanmıştır (<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17299.pdf>, Erişim tarihi:23.06.2016)

Özel denetimi gerçekleştiren son kurum ise Sayıştay'dır. Anayasal bir kuruluş olan Sayıştay'ın görevleri 1982 Anayasası'nın 160. maddesinde düzenlenmiştir. Bu

maddeye göre Sayıştay merkezî idarenin bütçesi içerisinde yer alan kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının tüm gelir ve giderlerinin yanı sıra mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyebilmekte ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmaktadır (https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf , Erişim tarihi:23.06.2016).

1.2.2. Siyasi Denetim

Hükümet ve Ülke yönetiminin denetlenmesinde siyasi denetim, parlamenter sistemde yer alan yasama organının belki de en önemli görevlerinden bir tanesidir. Parlamento veya meclis denetimi şeklinde isimlendirilen siyasi denetimde, parlamento millet adına hükümeti yani tüm kabineyi denetlemektedir. Parlamento, bir diğer deyişle yasama organı, kamu gücünü temsil etmektedir. Hükümetin yasalar çerçevesinde kurallara uygun bir şekilde çalışmasını, görevi kötüye kullanmanın olup olmadığını, belirlenen amaç ve ilkelere uyulup uyulmadığı bu şekilde denetlenmektedir.

Bu tip denetimin Türkiye’de nasıl yapıldığına bakıldığında denetimin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. Merkezi idarenin birinci yöneticisi olan bakanlar, bakanlıklarına bağlı teşkilatlardan ve onların faaliyetlerinden ötürü TBMM’ye karşı sorumludurlar. Bakanlar sadece siyasal açıdan değil aynı zamanda cezai olarak TBMM’ye karşı sorumludur (Tortop, 1974: 31).

1982 Anayasası’nın 98. maddesi TBMM’nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları başlığı altında bilgi edinme ve denetim yollarını düzenlemiştir. Fakat siyasal açıdan denetim sadece yasama organı tarafından yapılan denetleme faaliyeti ile sınırlı değildir. Ülke çapında yasama organı ile bakanlar tarafından yapılan denetimin yerel ölçekte yapılması meclis üyeleri ve yerel yerinden yönetim kuruluşlarının seçilmiş başları ile mümkün olmaktadır (Tortop, 1974: 31).

Bakanlar kurulu yürütme organı sıfatı ile gerek toplu olarak, gerekse üyeleri açısından tek tek TBMM’ ye karşı siyasal açıdan sorumludur. Meclis, yürütme üzerindeki denetimini yaparken bir takım araçlardan faydalanma imkanına sahiptir (Günler, 2006:27). Anayasanın 87. maddesi TBMM’ye bakanlar kurulunu ve

bakanları tek tek denetleme yetkisini vermektedir. Meclisin hükümeti denetlerken kullandığı araçlara denetim yolları adı verilmektedir. Bu yollar anayasanın 98, 99 ve 100 numaralı maddelerinde düzenlenmektedir. Beş farklı yoldan bahsetmek mümkündür. Bunlar, soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru şeklinde sıralanabilir (Gözler, 2008: 261).

1.2.2.1. Soru ile Denetim

1961 Anayasasının 88. Maddesinde yer verilen soru, ilk kez 1982 Anayasasının 98. Maddesinin ikinci fıkrasında tanımlanmıştır (Bülbül, 2007: 28). Soru, başbakan ya da bakanlardan bakanlar kurulu adına sözlü ya da yazılı bilgi talep etme şeklindedir. (<http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>, Erişim tarihi: 23.06.2016).

TBMM İç Tüzüğü soruyu gerekçe göstermeden ve kişisel görüş ileri sürülmeden kişilik ve özel yaşama dair konuları ihtiva etmeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü ya da yazılı olarak cevaplandırılmak suretiyle başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemek şeklinde tanımlanmaktadır.

TBMM İçtüzüğü'nün 96. maddesi soru ile ilgili olarak şu bilgileri vermektedir. Öncelikle sözlü nitelikteki soru önergeleri en çok yüz kelime olmalıdır. İlgili önergeler yalnız bir milletvekili tarafından imzalamak suretiyle başkanlığa teslim edilmektedir. Başkanın iç tüzüğe göre uygun gördüğü önergeleri gelen evraklar listesinde yayımlamaktadır. Sonrasında başbakanlık ya da ilgili bakanlığa teslim edilmektedir (<http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> Erişim tarihi: 25.01.2016).

Yasama organı, bu yöntem aracılığıyla yürütmeyi siyasi açıdan teftiş edebilir. Siyasal denetim yönteminde bu yöntem ilk sırayı almaktadır. Bu yöntem esasen yürütme organı tarafından gerçekleştirilen eylemlerin eleştirilebilmesi ya da bu eylemi gerçekleştirirken nasıl bir yöntemin izlendiğinin öğrenilebilmesi için kullanılmaktadır. Uygulamada bu yöntem meclisin kabine üzerinde baskı oluşturma amacı ile kullanılmaktadır. Bu baskı sorunun yöneltildiği faaliyetler hakkında bilgi sahibi olan bakan üzerinde yoğunlaşmaktadır (Özer, 2000: 37).

Soru genelde muhalif milletvekillerinin örgütlü, bilinçli ve sistematik olarak kullandıkları denetleme aracıdır. Bu yöntemi, alakalı olduğu konuya dair ön araştırma, bilgi ve belgelere dayalı şekilde kullanıldığı takdirde erkler üzerinde daha etkili olmaktadır (Atay, 1999: 73). TBMM İç tüzüğünün 97. maddesinde soru yöntemini kullanmak suretiyle cevap alınamayacak maddeler belirtilmektedir. 97. maddeye göre cevaplanmayacak sorular şu şekilde sıralanmaktadır: (TBMM İçtüzüğü, Sorulamayacak Konular, (<http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> Erişim tarihi: 23.02.2016)

- Başka kaynaklardan rahatlıkla öğrenilebilecek konular,
- Yegane amacı istişare sağlamak olan konular,
- Konuları daha önce Başkanlığa teslim edilmiş gensoru önergesi ile aynı olan sorular.

TBMM İçtüzüğünün 98. maddesine göre, sözlü soruların gündeme alınma süresi ilgili bakanlığa ya da başbakanlığa sevkini müteakip beş gündür. Bu sorulara cevap verilmesi için; Anayasa, kanun ve içtüzük gereği zorunluluklar hariç olmak üzere, haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla, danışma kurulunun önerisi ve genel kurulun onayı ile belirli bir süre ayrılmaktadır. Hükümetin soruya vereceği cevabın süresi en çok beş dakika olabilir. Cevabın karşısında soruyu soran kişi çok kısa bir ek açıklama talep edebilir. Hükümetin verdiği cevap ile soru hakkındaki görüşme tamamlanmış olur. Soruları konularına göre toparlayıp birleştirme imkânı bulunmaktadır.

TBMM içtüzüğünün 99. maddesinde yazılı olarak iletilmiş bir soruya nasıl cevap verileceğine dair usul ve esaslar düzenlemiştir. Buna göre yazılı sorunun ilgili yerlere gönderilmesini takip eden on beş gün içinde yanıtlanması gerekmektedir. Bu süre dahilinde yanıtlanmayan sorular için TBMM Başkanı ilgili kişilerin dikkatlerini çekerek hatırlatma yapmaktadır. Eğer bu hatırlatmadan sonra on gün içinde hala cevap verilmiyor ise soru gelen kağıtlar listesinden ilan edilmektedir. Başbakan ve ya ilgili bakan cevap vereceği soru ile ilgili belgeleri toplamak için başkanlığın bilgisi dahilinde en çok bir ay olmak üzere süre kullanabilir (Avşar, 2007: 10).

Yazılı olarak verilen soru önermeleri siyaseten sorumluluğa neden olmaktadır. Yazılı olarak verilen soru önermeleri ilgili bakana daha net ve belirli konularda yöneltilir ve bilgi alma amaçlıdır. Soru önermesi sahibi milletvekili soruya muhatap en yetkili kişiden cevap almaktadır. Milletvekilleri bu bilgiler ile kamuoyu oluşturarak halkın dikkatini çekebilirler (İba, 1997: 67).

1.2.2.2. Genel Görüşme ile Denetim

Anayasamızın 98. maddesi genel görüşmeyi, toplumu ve devletin faaliyetlerini alakadar eden bir konunun TBMM genel kurulu bünyesinde görüşülmesi şeklinde açıklamaktadır. Bu görüşmenin nasıl yapılacağı hakkındaki düzenlemeler TBMM'nin İçtüzüğünde düzenlenmiştir. İçtüzüğün 102. maddesi, genel görüşme açılabilmesi için bir siyasi parti grubunun veya en az yirmi milletvekili ile oluşan bir grubun, başkanlığa bir önerge sunmaları gerekmektedir.

Genel görüşme, yürütme erkini denetleme metotlarından bir tanesidir. Hükümet veya siyasi parti grupları tarafından talep edilebilen genel görüşme yönteminde talebin değerlendirilmesinin ardından TBMM Genel Kurulu kararı ile genel görüşme yapılmaktadır. Tüm milletvekillerine açık olan genel görüşme yönteminde konu ile ilgili sadece görüşme yapılmaktadır. Herhangi bir karar alınması beklenmemektedir. Bu görüşme sırasında muhalefetin eleştirileri ve kendilerince önerilen çözüm yolları sayesinde yürütme erki üzerinde denetim yapılmış olur (Atay,1999: 74; Sanal, 2002: 34).

Genel görüşme isteği ile ilgili bir takım şartlar bulunmaktadır. Buna göre istek beş yüz kelimeyi geçmemelidir. Uzun olması durumunda bir özet eklenmelidir. Genel kurulda bu özet okunarak zaman kaybı önlenmektedir. Bir nüsha istek ise meclis başkanının imzası ile başbakana gitmektedir. Ön görüşmelerde parti grupları ve kabine üyesi yirmişer dakikalık konuşmalar yapmakta, önergenin ilk imza sahibi ya da belirlenen kişi on dakika konuşma hakkına sahiptir (<https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>, 23.06.2016).

Gündeme alınması ile ilgili olumlu görüş bildirilen önerge hakkında sonrasında tüm milletvekilleri görüş bildirebilmektedirler. Bundan dolayı bu görüşme tipi,

sorunun sahibi milletvekili ile soruya muhatap olan bakan arasında cereyan eden ve diyalog özelliği bulunan sözlü soruya göre daha etkili bir denetim aracıdır. Bu görüşme tipinde sadece tartışma yapılır, görüşme sonucu bir kararın alınması söz konusu değildir. Bu özelliği ile genel görüşme sözlü soruya benzemektedir ve aynı zamanda gensorudan ayrılmaktadır. Bu nedenle genel görüşme adli denetim türü etkililiği bakımından soru ile gensoru arasında yer almaktadır (Özbudun, 2004: 299). Konu itibari ile bakıldığında genel görüşmede, dış politika, ekonomik sorunlar ve umumi konular görüşülmektedir (İba, 1997:75-78).

1.2.2.3. Meclis Araştırması ile Denetim

Meclis araştırması, meclisin, belli bir konuda bilgi edinmek için milletvekillerinden oluşturduğu bir komisyon tarafından yapılan incelemelerdir. Meclis araştırması TBMM İçtüzüğündeki düzenlemeler 104 ve 105. maddeler ile yapılmıştır. Bu denetim tipi anayasamızın 98. Maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, TBMM tarafından yapılan incelemedir. Araştırmanın yapılması ile ilgili önerge beş yüz kelimenin üstünde ise önergeyi verenler beş yüz kelimeyi geçmeyen bir özet eklemek durumundadırlar. Meclis araştırması açılırken izlenen yöntem ile genel görüşmenin açılmasında izlenen yol aynıdır. Genel kurulda ilgili komisyonun raporu ile ilgili genel görüşme açılmaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>, Erişim tarihi: 23.02.2016).

Meclis araştırması, bir siyasi partinin ya da en az yirmi milletvekili tarafından talep edilmesi ile istenebilir. Bu talep meclis başkanlığına bir önerge verilerek başlamaktadır. Önerge ile talep edilen araştırmayı açma kararı TBMM genel kurulu tarafından verilmektedir. Genel kurulda işaret yöntemi ile oylama yapılarak araştırma kabul ya da ret edilir (<https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>, Erişim tarihi: 23.02.2016).

Meclis araştırması genel hükümler çerçevesinde oluşturulan özel bir komisyon tarafından yapılmaktadır. Bu komisyon muhtarlıklardan üniversitelere kadar bilgi almak ve bu kurumlarda inceleme yapmak yetkilerine sahiptir. Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Devlet sırları ile ticarî

sırlar, Meclis araştırması kapsamının dışında kalır (<https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm,md.105-104>, 30.02.2006).

Meclis araştırma komisyonu araştırdığı konuyla ilgili olarak kamu kurumlarından bir takım bilgi isteme hakkına sahiptir. Aynı zamanda konu ile ilgili uzman kişileri dinleme yetkisine de sahiptir. Bununla birlikte komisyonun içeriğinde devlet sırrı olan belgeleri isteme ve inceleme yetkisi bulunmamaktadır (Köksal, 2005: 81).

Bu görüşme tipinden elde edilen bulgular ışığında herhangi bir kararın alınması söz konusu değildir. Ayrıca hükümetin sorumluluğu söz konusu değildir. Elde edilen sonuçlar yürütmenin kusurunu ortaya koyuyor ise akabinde gensoru önergesi verilebilir. Böylece hükümetin siyaseten sorumlu tutulması sağlanabilir. Bundan dolayı bu denetim tipi hükümeti doğrudan doğruya sorumluluk altında bırakmak için kullanılan bir araç değildir. Meclis araştırması, TBMM'ye kanun yapma ve hükümeti denetleme faaliyetlerinde yardımcı olan denetim aracıdır (Özbudun, 2004: 300 – 301).

1.2.2.4. Meclis Soruşturması ile Denetim

Meclis soruşturması, anayasamızın 100. maddesinde başbakan ve bakanlar ile ilgili, TBMM üye tamsayısının en az % 10'u tarafından verilecek önerge ile başlatılabilen soruşturma olarak tanımlanmaktadır.

TBMM İçtüzüğü'nün 107. ve 114. maddeleri arasındaki bölümde açıklanmış olan meclis soruşturması, başbakan veya bakanların görevleri yaptıkları faaliyetlerin bir sonucu olarak cezai yönden ve kişisel olarak sorumlu olmaları durumunda TBMM tarafından açılır. Meclis soruşturması, halen görevi ifa etmekte olan ya da görevi sona ermiş başbakan ya da bakanların ceza sorumluluğunu belirlemek amacı ile Yüce Divan yolunun açılmasını sağlamaktadır. Soruşturmanın açılabilmesi için TBMM üye tamsayısının en az % 10'unun önergeye imza atması gerekmektedir. Soruşturma açılması için olumlu bir sonuç çıkması durumunda on beş kişilik bir komisyon ile soruşturma ifa edilir. İnceleme sonucunda oluşturulan rapor, meclis bünyesinde görüşüldükten sonra gerek görüldüğü takdirde, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınan karar neticesinde ilgili bakan Yüce Divan'a sevk edilecektir.

Meclis soruşturması, bakan ya da başbakanın kişisel olarak suçlanmasından dolayı yürütme üzerindeki en etkili denetim araçlarından bir tanesidir. Anayasanın 113. maddesinde, Yüce Divan'da verilecek kararın menfi ya da müspet olmasına bakılmaksızın Yüce Divan'a sevk halinde bakanlık görevi düşmektedir. Görevde olan başbakan Yüce Divan' a sevk edildiğinde de hükümet müstafi sayılmaktadır.

1.2.2.5. Gensoru ile Denetim

Anayasamızın 99. Maddesinde düzenlenen bir diğer denetim yolu gensorudur. Gensoru siyasal denetim türleri içerisinde en etkin denetim aracı olarak kabul edilmektedir Gensoru, ilgili içtüzüğün 106. Maddesi tarafından düzenlenmiştir. İchtüzük maddesi önerenin siyasi grup adına ya da yirmi kişilik bir milletvekili grubunun imzaları ile gensoru verilmesine izin vermektedir.

Muhalefet partilerince sıklıkla kullanılan bu denetim aracında, bir bakanın ya da bakanlar kurulunun tamamının görevlerini yerine getiremediğini gerekçe göstermek suretiyle görevden düşürmek istenmektedir (Atay, 1999: 72). Terzioğlu (2009: 167) gensoruyu siyasi sorumlulukları çerçevesinde faaliyetleri beğenilmeyen başbakan ya da bakanın görevlerinin sonlanmasına sebebiyet verebilecek ve siyasal sonucu olan denetim aracı olarak tanımlamaktadır. Gözler (2013) çalışmasında, gensoru yoluyla bakanın veya bakanlar kurulunun düşürülebilmesi için meclisin toplam parlamenter sayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu gerektiğini belirtmiştir. Patoğlu (2003: 97) ise siyasi sonuçları olan bu denetim aracının gündeme gelmesinin ardından güven oylaması yapıldığını belirtmiş, gensorunun oldukça etkili bir denetim aracı olduğunu vurgulamıştır. Zira, yapılan görüşmeler neticesinde muhalefetin güvensizlik önermeleri ya da kabinenin güvenoyu istemi oylamaya sunulmaktadır. Oylamanın sonucunda hükümet düşürülebilir. Bununla birlikte gensoru önergesi sonucu ilgili birimlerin görevlerine son verilmesi çok da kolay değildir. Zira genelde hükümetlerin mecliste çoğunluğa sahip olması, oylamalarda muhalefetin yetersiz kalmasına neden olarak gensorunun reddine karar verilmektedir. Bir hükümetin düşürülebilmesi için en az yarı çoğunluğun bir oy fazlasının varlığının olması gerektiği dikkate alınırca gensoru yoluyla ile bir hükümetin düşürülmesi olanaksız hale gelmektedir (Özer, 2000: 49).

Türkiye’de ilk defa 1977 yılında hükümet gensoru yolu ile düşürülmüştür. Bu yegane olayda gensoru ile hükümetin düşmesine, hükümeti oluşturan parti mensubu milletvekillerinin istifa etmesi sonucu muhalefetin çoğunluk haline gelmesi neden olmuştur (Özer, 2000:49). Bu örnekte 25.11.1998 tarihinde verilen gensoru Başbakan Mesut Yılmaz’ın başkanlığındaki bakanlar kurulunu düşürmüştür.

1.2.3. Kamu Yönetiminde Yargısal Denetim

Yönetimin hukuki yönden denetime tabi tutulması hukuk devletlerinin temel güvencelerindedir. Yönetimsel faaliyet ve işlemlerin, yargı tarafından denetime tabi tutulması, hukuk devleti anlayışının bir çıktısıdır (Gültekin, 2002: 388). Yurttaşların hukuki açıdan güvende oldukları, yönetimin faaliyetlerinde ve tüm işlemlerinde hukuk kurallarına bağlılığın söz konusu olduğu sisteme hukuk devleti adı verilmektedir ve bu demokrasinin geçerli olduğu rejimlerde geçerlidir. Kamusal faaliyetlerin hukuki kurallara uyumunu sağlayan mekanizma yargı denetimidir (Akkoca, 2013: 25). Nitekim hukuk devleti kavramı anayasamızın ikinci maddesinde de Türkiye Cumhuriyeti’nin temel özelliklerinden bir tanesi olarak vurgulanmaktadır. Ayrıca anayasamızın 125. Maddesinde yönetimin her türlü faaliyet ve işlemleri karşısında yargı yolunun açık olduğu belirtilmektedir.

Yönetenlerin yönetilenler ile aralarında yaşanan anlaşmazlıkları yönetime bağlı olmayan mahkemeler tarafından görülmesi, gerek birey gerekse devlet için önemlidir. Zira aksi durumda devletin hukuk devleti olma özelliği kaybolmuş olacaktır. Bu açıdan yargısal denetim, idarenin denetiminde kullanılan ve idarenin haricinde yer alan en etkin denetleme aracı olarak kabul edilmektedir (Gözübüyük, 2001: 304). Bu denetim tipinin, idareyi güçlü yapan yönetsel araçları yönetilenler aleyhine kullanmaması, yönetilenlere karşı sorumsuz davranışlarda bulunmaması gibi demokrasi ile direkt alakası bulunan hedeflerin yakalanmasında önemli bir rolü vardır (Köse, 2004: 69).

Bu denetim tipi temelde, yönetimin asıl amacı olan faaliyetleri yerine getirirken hukuki kurallara uymasını sağlamak, idarenin birey haklarına karşı zedeleyici tavırlardan kaçınmasını sağlamak, bu şekilde bireyin haklarını yönetim karşısında

korumaktır. Bu denetim tipinde, yönetenler karşısında yönetilenlere teminat sağlamaktadır. Diğer denetim tipleri ile karşılaştırıldığında verilen teminatın daha büyük olduğu görülmektedir. Yargı birimleri hukuki konuları tarafsızlık anlayışı içerisinde bir sonuca bağlar ki, böylesi bir sonucu diğer denetim tiplerinde görmek mümkün değildir (Erdoğan, 2006: 29). Yargısal denetim faaliyeti sonucu alınan hükümler kesinlik arz etmektedir. Bu nedenle denetleme konusunda vatandaşa güven vermektedir (Mutta, 2005: 39). Yargısal denetim toplumun dengeli hale gelmesine katkıda bulunurken, mevcut sosyal yapı ile uyumlu şekilde ortak çıkarların yönetilmesine katkı yapmaktadır (Tortop, İsbil ve Aykaç, 1993: 178).

Mutta 2005 yılındaki çalışmasında yargısal denetimin temel amacının, kamusal faaliyetler gerçekleştirilirken vatandaşların çıkarlarını da dikkate almasını sağlamak olduğunu vurgulamıştır. Zira yargısal denetiminin kararları kesin hüküm niteliğindedir. Bu nedenle yargısal denetim vatandaşa diğer denetim yollarına göre daha fazla güvenlidir (Mutta, 2005: 39).

Türkiye açısından bu denetim tipi incelendiğinde, idarenin faaliyetlerinde yargısal denetim ve diğer denetim tiplerinin kullanılması yönünde anayasamızda yapılan düzenlemelere rağmen hukuk devleti anlayışının dışında bazı uygulamalar bulunmaktadır. Denetimde muafiyetlerin oluşturulması, denetleme alanlarının daraltılmasına yönelik uygulamalar hukuk devleti ilkesi ile örtüşmemektedir. Örneğin, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin, Yüksek Askeri Şura kararlarının ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarının yargı denetimi dışında tutulması yukarıda bahsedilen sınırlamalardan bazılarıdır (Kulukçu,2006:7)

1.2.4. Kamu Yönetiminde Kamuoyu ve Basın Denetimi

Kamuoyu denetimi ve basın denetimine tanımlama yaparak başlamak konunun daha iyi anlaşılması ve kapsamının belirlenmesi açısından faydalıdır. Kavram esasen kamu ve oy kelimelerinin bileşiminden oluşmakta, kamu grup kelimesine karşılık gelirken, oy ise kişinin bir konu hakkındaki tercih ve görüşü anlamında kullanılmaktadır (Türküne, 2003: 316).

Kamuoyu kelimesini kamu ve oy kelimelerinin anlamlarından yola çıkarak açıklamak mümkündür. Buna göre halkın tercihi ve/veya kanaati anlamına gelmektedir. Daha kapsamlı bir tanım [Türköne \(2003: 317\)](#) tarafından “*belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen önemli sayıdaki insanın birleşmiş kanaatlerinin siyasi iktidarı belli oranda etkileyecek şekilde ifade edilmesidir*” şeklinde yapılmaktadır. [Kapani \(1983: 115\)](#) ise temelde ferdi taleplerin toplumsal talebe dönüşmesi şeklinde tanımlarken, daha detaylı tanımı kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hâkim olan kanaat şeklinde yapmıştır.

İletişim teknolojilerindeki gelişme sonucunda, halk yönetimi basın aracılığı ile denetleyebilmektedir. Bu anlamda basın yolu ile yönetenler ve yönetilenler arasında aracılık görevi görmektedir. Basın yönetim kanadına halkın dilek ve şikâyetlerini iletirken yönetimin karar ve tedbirlerin halka duyurulmasını sağlamaktadır. Basın kamuoyunun yönetime olan güvenini de etkilemektedir. Zira kamuoyunun basın yolu ile duyurduğu şikâyetlerini dikkate almadığı takdirde güvenilirliğini de kaybedecektir. Bu durum bakanlık makamına kadar etkili olabilir ([Eroğlu, 1972: 301](#)).

Kamuoyu denetiminin gelişmesi kitle iletişim araçlarındaki gelişmeler ile paralellik göstermektedir. Artık bir ülke hakkında dünyanın neresinde olursa olsun medyanın farklı kanallarından yayılmaktadır. Bu da halkın olan olaylara gerekli tepkiyi vererek yönetimi dolaylı yollardan denetlemesini sağlamaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri için benzer bir durum Irak savaşı ile ilgili görülmüştür. Savaş karşıtı olanların vermiş olduğu tepki seçimlerde Cumhuriyetçilerin yerine Demokratların gelmesine neden olmuştur. Kamuoyunun yapmış olduğu denetleme ile etkin bir denetim yapılması için yargının demokratik bir yapıya sahip olması, bağımsız ve tarafsız bir medya sektörü olmalıdır ([Mutta, 2005: 44-45](#)).

Bu denetim şeklinin, yöneticilerin işlemlerinin hukuki yönden uygunluğunu sağlamada önemli bir işlevi bulunmaktadır. Bir bakıma egemenliğin halka ait olduğunun bir göstergesi olarak tanımlanabilir. İdari işlemlerin uygulanmasında ve kararlar alım sürecinde genel olarak tek yanlılık ve gizlilik esası geçerlidir. İdarenin almış olduğu bir karar neticesinde bu durumdan olumsuz etkilenen bir birey, benzer

durumda olan diğer bireyler ile bir araya gelmek suretiyle karara tepki göstermeleri ve yanlış olduğunu düşündükleri kararın düzeltilmesi için görüşlerini bildirmeleri, baskı yapmaları idarenin etkin bir şekilde denetlenmesini sağlamaktadır (Akıncı, 1999: 69).

Son olarak, iletişim araçları ve bu araçların yaygın bir şekilde kullanılması ve sınırsız bir şekilde ulaşılabilmesi fikirlerin kolaylıkla yayılmasını sağlamaktadır. Kamuoyunu etkili kılan bir etken olarak medya ile olan bağ, halkın kanaatini göstermesi açısından önem arz etmektedir. Kısa bir süre zarfında medyadaki hakim görüş halkın görüşü haline dönüşmektedir. (Altun ve Kuluçlu, 2006: 26).

1.2.5. Kamu Yönetiminde Uluslararası Denetim

Küreselleşme kavramının yoğun bir şekilde kullanıldığı son yıllarda bu kavramın da etkisi ile ülkeler arasındaki ilişkilerde de değişim yaşanmıştır. Ülkeler artık politika kurulumlarında sadece iç dinamikleri değil, dış dinamikleri de dikkate almaları gerekmektedir. Zira ülke içerisinde meydana gelen olaylara yabancı ülkeler ve/veya uluslararası nitelikteki kuruluşlar da müdahil olmaktadır (Kulukçu, 2006: 8).

Özellikle uluslararası ticaretin ülkeleri birbirine yaklaştırması, bunun yanında sermayenin uluslararası özellik kazanması ülkelerin arasındaki bağımlılığın artmasına neden olmaktadır. Bu durum da özellikle gelişmekte olan ülke politikalarının ulusal boyutunun azalmasına neden olmaktadır. Bu ülkelerin hareket alanını kısıtlayan bağımlılık ilişkisi de uluslararası kuruluşların denetimini de elzem kılmaktadır (Özer, 1998: 157).

Günümüzde bazı konuların bölgesellikten çıkıp daha küresel birer konu haline gelmesi, söz konusu alanlarda yaşanan problemlerin de uluslararası mecralar tarafından çözülmesini gerektirmektedir. Bu konulardan bazıları insan hakları, çevre, demokrasi ve terördür (Akpınar, 2006: 40). Çünkü küreselleşen dünyada bir bölgede meydana gelen bir gelişmenin dünyanın başka bir bölümünü etkilememesi artık mümkün değildir. Artık bir bölgede yaşanan gelişme tüm dünyayı etkilemektedir. Bu durum denetimin sadece ulusal bazda yapılmasının yeterli olmadığı, denetime küresel

çapta yaklaşmak gerektiğini göstermektedir (Köse, 2004: 55). Bu da denetimin küresel bir kimlik kazanmasına neden olmuştur.

Gün geçtikçe önemli hale gelen uluslararası denetim ve bu amaçla oluşturulan kurumlar kapsamında bulunan ekonomilerin ulusal politikalarına yön verebilmekte, beraberinde uluslararası denetimi getirmektedir. Avrupa Birliği bu örgütlenme tipinin farklı bir boyutudur. Üyelik sürecinde aday ülkenin hukuki, ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasi yapısını birliğe üye olma sürecinde etkilemektedir ve böylece politikalarını da etkilemektedir (Akpınar, 2006: 40).

Devletin hukuksal boyutundaki değişimi, demokratikleşme ve insan hakları gibi yukarıda sayılan konular her ülkenin uyması gereken kurallar olarak nitelendirilir hale gelmiştir. İnsan hakları konusunda bireyin uluslararası boyutta hakkını araması mümkün kılınarak sözleşmeye üye olan ülkelerin denetlemeye açık hale getirilmesi sağlanmıştır. Ayrıca bu uluslararası kuruluşlar, ülke sınırları içinde kalan faaliyetlerin denetimi için de başvurabilir olmuştur (Köse, 2004: 55).

Türkiye açısından uluslararası denetim incelendiğinde 1982 yılında yürürlüğe giren anayasa ile uluslararası denetim konusunda önemli değişiklikler yaşandığı görülmektedir. Yapılan düzenlemeler ile uluslararası denetim yönetim üzerinde etkili hale getirilmiştir. Bu düzenlemeler kapsamında artık uluslararası sözleşmeler iç hukuk sisteminin birer parçası haline getirilmiştir. Yine bu düzenlemeler kapsamında uluslararası sözleşmeler yasalardan daha ayrıcalıklı hale getirilmiştir. Zira herhangi bir düzenleme olmadan, uluslararası denetim otomatik olarak uygulanacak ve anayasaya aykırılıkları dahi ileri sürülemezdir (Köse, 2007: 74).

Avrupa Birliği'ne üyelik konusunda gerekli koşulların sağlanması için gerekli kriterleri yerine getirmeye çalışan Türkiye'de yönetim faaliyetlerinde hukuk ilkelerine uygun hareket etmesi ve daha duyarlı olması gerekmektedir (Kulukçu, 2006: 8).

Uluslararası boyutlu sözleşmelerin iç hukuk üzerindeki etkilerinin ne derece önemli olduğu 1950 yılında imzalanan, 1954 yılında ise onaylanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ait maddelerin uygulanması sırasında görmek mümkündür. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kişiyi uluslararası mahkemelerde hak sahibi

yapmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı (belirli koşullar altında), sözleşmenin temel özelliklerinden bir tanesidir. Aynı zamanda üyeliği bulunan devletlere, sözleşmeci diğer devletlerin sözleşmeye saygılı olup olmadıklarını denetleme görevi vermektedir (Köse, 2007: 74). Türkiye'de son yıllarda bu mahkemeye yapılan başvurularda yaşanan artış, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ulusal mahkemelerde alınan kararları denetlemesine sebebiyet vermektedir (Kulukçu, 2006: 8).

Ulusal idarenin uluslararası birimlerin denetimine tabi olmasının önemli sonuçları olabilmektedir. Örneğin denetime tabi tutulan birimin uluslararası denetim kuruluşunun kararına uymaması önemli yaptırımları da beraberinde getirmektedir. Bunun da ötesinde böylesi bir uyumsuzluğu ülke itibarındaki olumsuz etkisi de dikkat edilmesi gereken bir unsurdur. Bunun için uluslararası denetimin sağlıklı bir şekilde çalışması için böylesi bir bilincin toplum içerisinde kabul görmesi, yönetimin işleyişinde hukuka uygunluk ve kişisel haklara saygı açısından önemli gelişmelere yol açacaktır (Özer, 1998: 107).

1.2.6. Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi

Ombudsmanlık kurumunu, kamunun denetlenmesinde görevli bir kurum olarak tanımlamak mümkündür. Bu kurum idarenin hukuk dışı faaliyetlerini, yönetilene karşı haksız uygulamaların yapıldığı, ilgili yasa ya da yasaların hatalı yorumlanması sonucu yapılan uygulamalarını hukuk devleti adına ıslah etmektedir. Ombudsmanlık kurumu ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir (Akıncı, 1999: 265).

Ombudsman kelimesi esasen İsveççe 'den gelmektedir. Kelimenin kökü vekil, avukat ya da başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimseyi ifade etmektedir. Kurumsal kullanımda ise parlamento tarafından parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kimse veya kimseleri tarif etmektedir. Kelimenin Türkçe karşılığı olarak ise arabulucu, kamu hakemi ya da parlamento komiseri olarak gösterilmektedir (Ataman, 1997: 780).

Ombudsman kurumunun pratikteki görevi devlet ile halk arasında köprü görevi görmektedir. Yönetilenler ise rahatsızlık duydukları konuda Ombudsmanlık kurumunu harekete geçirerek, yönetimin denetlenmesine katkıda bulunmaktadır (Kulukçu, 2006: 8). Farklı ülkelerde uygulanan ombudsmanlık kurumunun ülkeden ülkeye uygulanması farklılık gösterirken, üç noktada benzerlikleri bulunmaktadır. Bunlar, ombudsmanın yürütme organı karşısında bağımsız olması, şikâyetlerin kişiler tarafından yapılması ve idarenin neden olduğu olumsuz iş ve eylemlerin adilane değerlendirilip sonuçlar önerilmesidir (Tortop, 1998: 4).

Ombudsmanlığın tanımına ve kısaca açıklayıcı bilgiye yer verilen bu kısımdan sonra çalışmanın ikinci bölümünde ombudsmanlığın ortaya çıkışı, gelişimi, özellikleri, yetkileri, statüsü ile ilgili bilgiye detaylı bir şekilde yer verilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU DENETÇİLİĞİ (OMBUDSMANLIK) KURUMU

Yapılan haksızlıkların ortaya konmasında, kamu görevlisinin takdir yetkisini kötüye kullanmasının engellenmesinde yetkili olan kamu görevlisine ombudsman adı verilmektedir. Ombudsman, parlamento tarafından seçilirken, bağımsız bir kamu görevlisi niteliğine sahiptir ve hiç kimsenin kendisine telkinde bulunması, ima ya da tavsiye vermesi mümkün değildir. Amaçları arasında mevzuata saygı gösterilmesini sağlamak, ona uygun hareket edilmesi için çaba göstermek, hakkaniyet önlemlerini tavsiye etmek ve kamu hizmetleri ile ilgili gerekli gördüğü reformları önermek bulunmaktadır (Fendoğlu, 2013 : 23).

Bu açıdan ombudsmanlık kurumu, genel olarak tüm dünyada yargı erkinin bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Ombudsmanlık, yargı dışı bir denetim sistemi niteliğine de sahiptir ve masrafsız, hızlı ve güvenilir bir şekilde çalışmak suretiyle idari ve adli yargının tamamlayıcı bir unsuru gibi faaliyetlerde bulunmaktadır (Doğan 2014: 91).

Bu bölümde ombudsmanlık kurumunun daha iyi anlaşılabilmesi için önce farklı bakış açıları ile tanımı yapılmakta, tarihsel gelişimi incelenmektedir. Daha sonra kurumun ortaya çıkmasında etkili olan nedenler incelenmekte, kurumun temel özellikleri anlatılmaktadır. Görev ve yetkileri, işlevselliği ve son olarak toplumun farklı kesimlerine yaptığı katkılar bu bölümde izah edilmektedir.

2.1. Ombudsmanlık Kurumunun Tanımı

Anayasal düzlem içerisinde bütün hukuk sistemlerince benimsenen yeknesak bir ombudsman tanımından söz etmek, hukuk sistemlerinin bu kavrama yükledikleri anlamların çeşitliliği sebebiyle mümkün değildir. Bu nedenle literatürde farklı ombudsmanlık tanımları karşımıza çıkmaktadır. Temelde, ombudsman yöneten ile yönetilen arasındaki bir tür arabulucu olarak şikayetçilerin şikayetlerini dinlerken konu ile ilgili araştırma ve soruşturma yapan, sonuçları ilgililere ve kamuoyuna duyuran kamu görevlisidir (Erhüman, 1998: 88).

Ombudsmanlık ilk olarak İsveç'te uygulanmaya başlamıştır. Kelimenin kökü de İsveççeden gelmektedir. Bu bağlamda “ombuds” temsileci anlamına gelirken “man” kelimesi ise kişi anlamına gelmektedir. Buradan yola çıkarak ombudsmanlık, halkı devletin kötü yönetimine karşı temsil eden, halka vekil olan kişi anlamına geldiği söylenebilir. Türkçe kullanımı durumunda ise arabulucu, kamu denetçisi ya da parlamento komiseri gibi tanımlamalar yapılmaktadır (Özden ve Gündoğan, 2000: 48).

Özden (2006) Türkiye’de bu kavramı adlandırmak için kullanılan alternatifleri karşılaştırmıştır. Ona göre mevcut durumda denetçi kelimesi kullanılsa da bilim adamları İsveççe kökenli ombudsmanı tercih etmektedirler. Ombudsman kavramı için kamutay, emin kişi ya da uzlaştırıcı kavramları da önerilmektedir. Denetçi kelimesinin olumsuzluğu yanında kamu denetçisi ya da halk denetçisi de kurumun görevini tam olarak açıklayamamaktadır. Zira kullanılacak kavramın devlet kurumlarının gücünü kullanarak, halkın özgürlük ve haklarını savunan bir kurumu tanımlaması gerekmektedir.

Ombudsman kavramının neyi ifade ettiğini Pickl (1986) çeşitli bürokratik yapılarca kendi işlerine ilişkin olarak yapılan işlemler hakkında halkın yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memuru şeklinde tanımlamaktadır. Tortop (1998) ise ombudsmanı başkaları için şikayet yapan kişi olarak tanımlamaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun tanımı Uluslararası Barolar Birliği tarafından daha detaylı bir şekilde yapılmaktadır. Birliğe göre ombudsmanlık, kurumu anayasa, yasama organı veya parlamento tarafından tayin edilen, başında yasama organı ya da parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli bağımsız bir bürokratın olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikâyetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifiyle harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir (Özer, 2007: 155).

Ombudsman, esasen yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkinin gelişimi sonucunda ortaya çıkan bir kurumdur. Çıkış noktasında ise kamunun denetlenmesinde kullanılan kurumların kişinin idare karşısında korunmasında yetersiz kalması

bulunmaktadır. Ombudsmanlığın kabulü bir anlamda devletin halka karşı iyi niyetini göstermektedir (Eryılmaz, 2012: 392).

Özden ve Gündoğan (2000) Türkiye'deki kullanımı ile kamu denetçiliği kurumunu dar anlamda kamu kurumları ile vatandaşlar arasında arabuluculuk ve hakemlik görevi üstlenen birim olarak tanımlamaktadır. Kahraman (2011) ise halk ile kamu kurumları arasındaki anlaşmazlıkların, hızlı, adil ve sağlıklı bir şekilde çözüme kavuşturulmasına hizmet veren, akil adam olarak tanımlamaktadır.

Şimdiye kadar yer verilen tanımlardan da görüleceği üzere kamu denetçisi halkın temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve savunulması, yönetim karşısında zor durumda kalan halka yardımcı olunması ve kötü yönetim neticesinde ortaya çıkan haksızlıkların önlenmesi amacı ile yönetimin faaliyetlerinin iyileştirilmesi için çalışmaktadır. Bu bağlamda kamu denetçiliği kurumunun, hukuk devleti anlayışının yerleşip, sağlamlaşması için önemli katkısı olacağını söylemek mümkündür (Kahraman, 2011: 361).

İsimlendirme konusunda farklılıklar yaşansa da tüm bu kurumların bazı ortak özellikleri bulunmaktadır. Ombudsmanlık genelde kişilerin temel haklarının korunması ya da idarenin karşısında zor durumda kalan halka yardım etme temeline dayandırılmaktadır. Ombudsmanların görev alanları genel olarak, kamu hizmeti veren kuruluşları içine almaktadır. Bu şartlar altında ombudsmanın görevleri; kişi hak ve özgürlüklerinin savunulması, halkın yönetime karşı korunması, kötü ya da adil olmayan yönetimden dolayı ortaya çıkan haksızlıkları önlemek amacıyla yönetimin iyileştirilmesine çalışmak, şeklinde sıralanabilir.

2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Ombudsman konunun başında da belirtildiği üzere İsveç kökenli bir kurum olduğu belirtilse de kurumun kökeni hakkında tartışmalar halen devam etmektedir. Bu konuda farklı görüşler ileri sürülmektedir. Bunlardan bir tanesi de kurumun Osmanlı döneminden kalma olduğu yönündedir.

Bu konu ile ilgili [Fendoğlu \(2013: 24\)](#) Avrupa Konseyi ile yapılan bir proje esnasındaki tecrübelerinden yola çıkarak kamu denetçiliği kurumunun Türk/Osmanlı kurumu olduğunu dile getirmektedir. Benzer şekilde Avrupa Birliği ombudsmanı [Diamandorus \(2012\)](#) kurumun kökeninde Osmanlı olan bir Avrupa buluşu ifadesini kullanmaktadır. Bu iddianın doğruluğunu destekleyen bir diğer açıklamada da [Pickl \(1986\)](#) İsveç kralının Osmanlı Devleti ziyaretinde o dönemde benzer bir görev ifa eden Kadı'ül-Kudat makamının Osmanlı Devletinde faaliyet gösterdiğini belirtmektedir. [Eryılmaz \(2012\)](#) ise ombudsmanlık kurumunu Osmanlı dönemindeki şeyhülislamlık makamına benzetmektedir.

Bununla birlikte ombudsmanlığın karşılığı olabilecek diğer medeniyetlerdeki yapılardan da bahsetmek mümkündür. Roma imparatorluğu döneminde Avam'ın Subayları (Tribune of Plebs) ombudsmanlık kurumu gibi faaliyet gösterirken, Çin'de var olan Han Hanedanlığı dönemindeki Yuan Kontrol Kurumu ve Amerika'nın keşfi sonrasında gelen kolonilerde görev yapan Censors bu yapılara örnek olarak gösterilmektedir ([Altuğ, 2002: 54](#)).

[Küçüközyiğit \(2006: 91\)](#) ombudsmanlık sisteminin Osmanlı Devletinden İsveç'e geçiş sürecini şu şekilde aktarmaktadır. 1709 yılında Rusya ile İsveç arasındaki savaş sonunda Osmanlı Devletine sığınan dönemin İsveç kralı XII. Şarl bu dönemde Osmanlı kurumlarını tanımış, tutsak olarak geçirdiği beş yıllık dönemde ülkesini yönetenlerin halka karşı haksızlık yapmalarını önlemek adına hem yönetim hem de halk tarafından saygı duyulacak, tarafsız ve bağımsız bir gözlemci atanmış ve bir anlamda çağdaş ombudsman kavramının temelleri atılmıştır.

XII. Şarl'ın ülkesine dönmesi ile oluşturulan sistemin istikrarlı bir şekilde çalıştığını görmesi üzerine kurumun görevine devam etmesini uygun bulmuştur. Kralın vefatından sonra da görevine devam eden kurum demokrasinin vazgeçilmez bir kurumu haline gelmiş, 1809 yılında ülke anayasasında da yerine alarak anayasal bir kurum haline gelmiştir. Anayasada yapılan değişiklikler ile geliştirilen kurum İsveç hukuk düzeni için de önemli bir birim haline gelmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun, 1809 yılında İsveç Anayasası içerisinde yer bulması ile anayasal bir kurum haline gelmesi modern ombudsmanlık kurumunun başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Erdengi, 2009: 31-32).

Bu dönemde Osmanlı Devleti'nde, en üst rütbede bulunan kadıya “Kâdî'ül-Kudat” adı verilmekteydi ve Başkadı olarak adlandırılabilen bu kişi kazaskerlik ve şeyhülislamlık görevlerine yükselebiliyordu. Başkadının görevi İslam hukukunun gerek halkın devletle gerekse halkın kendi arasındaki münasebetlerinde uygulanmasını sağlamak idi. Bunu yaparken de halkın hakkını, memurların adaletsizliğine ve görevlerini kötüye kullanmalarını engellemekte idi (Pickl, 1986: 39).

İsveç kralının ombudsmanlık kurumunu kurarken Divân-ı Hümâyun ve Kâdî-ül kudâtlik mertebelerinden esinlendiği Akın (1998), Yılmaz (2000), Temizel (1997) ve birçok araştırmacı tarafından dile getirilmiştir. Bu kurumun İslam dünyasında da örneklerini vermek mümkün görülmektedir. Zira Hz. Ömer döneminde ortaya çıkan ve Osmanlı devletinde de kullanılan “*muhtesiplik*”, Selçuklulardan Osmanlı devletine geçen Divan-ı Hümayun'da görevli olan “*Kadıaskerler*”, “*Divan-ı Mezalim*” ve “*Kadılar*” da ombudsmanlık kurumuna benzer uygulamalar arasında sayılabilir.

Ombudsmanlık kurumu, tarihsel süreçte incelendiğinde İsveç'te kurulmasının ardından yaklaşık bir asır boyunca ilgi görmemiş, 1919 yılında Finlandiya anayasasına girerek benzer bir uygulamanın Finlandiya'da başlatıldığı görülmektedir. İkinci Dünya savaşı sonrası dönemde ülkeler arasındaki etkileşimin artması ile ombudsmanlık kurumu diğer ülkeler tarafından öğrenilmiş, ne derece başarılı olduğu görülmüştür (Özden, 2010: 30-31).

Ombudsmanlık sistemi başta İskandinav ülkelerinde olmak üzere Avrupa'da 1950'li yıllardan itibaren gelişim göstermiştir. Norveç askeri alanda 1952 yılında uygulamaya koyduğu sistemi 1962 yılında sivil kurumlarda da uygulamaya başlamıştır. Danimarka, Batı Almanya ve Yeni Zelanda sırasıyla 1954, 1959 ve 1962 yıllarında ombudsmanlık sistemini benimsemiştir. 1967 yılında İngiltere'nin de bu sistemi benimsemesi ile Ombudsmanlık Anglo – Sakson hukuk sistemlerinde de yayılmaya başlamıştır. Ombudsmanlık sisteminin 1973 yılında Fransa'da

uygulanmaya başlaması da idari yargı sistemi uygulayan bir ülkede ombudsmanlığın kurulabilmesi dolayısıyla, hukuk sisteminden bağımsız olarak her ülkede kurulabileceği düşüncesini doğrulamıştır (Avşar, 2007: 57).

Ombudsmanlık sisteminin ulusal, eyalet, mahalli idare ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanabiliyor olması pratikte sistemler arasında farklılıkların olmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde Avrupa Birliği düzeyinde de bir ombudsmanlığın bulunması bu farklılıkları bir örnek teşkil etmektedir (Tortop, 1998: 3). Zira Avrupa Birliği'nde ulusüstü düzeyde bir kurum olan ve 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'yla kurulan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından atanmakta ve AB Adalet Divanı ile aynı statüde bulunmaktadır (Temizel, 1997a: 36). Avrupa Birliği bürokrasisinin hatalı uygulamalarına karşısında halkın haklarını korumayı amaçlayan Avrupa Ombudsmanı, 1995 yılında göreve başlamıştır (Köseoğlu, 2010: 37).

Magnette (2001) Ombudsmanlık sisteminin gelişim sürecinin dört aşamada gerçekleştiğini vurgulamaktadır. İlk aşamada ombudsmanlık monarşik dönemde ortaya çıkmıştır. Bu aşamada yürütme organına bağlı olan kurumun temel amacı monarşik düzenin koyduğu kanunların kamu kurumları tarafından uygulanmasını denetlemektir. İkinci aşama rejimin parlamenter hale getirilmesi dönemini kapsamaktadır. Bu dönemde ombudsmanlık kurumu, yürütmenin etki alanından çıkartılmış ve parlamento ile ilişkilendirilmiştir. Böylece kurum, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren parlamentonun yürütmeyi denetleme aracı olmuştur. Üçüncü aşamada ombudsman, parlamento karşısında da belirli bir ölçüde özerklik kazanmıştır. Artık kurumun yönetimin keyfiliğine karşı vatandaşların korunması misyonu ön plana çıkmıştır. Dördüncü aşamada, ombudsman kurumu yaygınlaşmaktadır. Yukarıda da bahsedildiği gibi İkinci Dünya savaşı sonrası dönemde İsveç modeli ombudsmanlık kurumu başta İskandinav olmak üzere Avrupa ülkeleri tarafından benimsenmiş, 1960 yılında ise Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanmaya başlanmıştır.

20. yüzyılın son çeyreğinde Afrika ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaygın hale gelen kurum günümüzde de yaygınlaşmaya devam etmektedir (Saygın, 2008: 1045). Kurumun popüleritesindeki temel neden ülkelerde demokrasinin gelişmesi ve insan

haklarına verilen değerin artmasıdır (Eryılmaz, 1993: 91). Efe ve Demirci'ye (2013) göre günümüzde Dünya üzerinde 140'tan fazla ülkede ombudsmanlık kurumu faaliyet göstermektedir. Kurumun başarısı tüm ombudsmanlık uygulamalarının görev ve yetki alanlarının zamanla genişlemesine ve ombudsmanların branşlaşmasına neden olmuştur.

2.3. Dünyada Ombudsmanlık Kurumunu Ortaya Çıkaran Sebepler

Günümüzde klasik denetim yollarının yetersiz kalması, çağdaş devletin görev ve faaliyet alanının genişlemesi ve karmaşıklaşan yapısı ombudsmanlık kurumunun doğuşundaki temel nedenler olarak sayılabilir.

Bu nedenler detaylı bir şekilde incelendiğinde dünyada yaşanan gelişmeler ve hızlı değişim, aynı şekilde hızlı ve etkili bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasını gerektirdiği görülmektedir. Zira küreselleşme olgusu ile hızlanan bu gelişim yeni bir kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Geleneksel kamu yönetiminin terkedilmesinin yanı sıra teknolojideki gelişmeler yönetimde bazı değişimi de beraberinde getirmiştir. Artık yönetim daha demokratik, saydam ve katılımcı iken vatandaş odaklı çalışmakta, stratejik yönetim ve performansa dayalı yönetim, hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik ilkeleri geçerli hale gelmiştir. Bu gelişmeler denetim konusunda da kendini göstermiştir. Yöneticilerin hesap verme sorumluluğunun gelişmesi aktif vatandaş topluluğunun da oluşmasına neden olmuştur (Yıldırım, 2014: 198).

Demokrasi ve insan hakları konularında yaşanan gelişmeler paralelinde yöneticiler hakkında yapılan şikâyetler ile hesap verilebilirliğin ve yönetimde şeffaflığın artırılması talep edilmeye başlanmıştır. Demokrasinin yerleşik olduğu ülkelerde hesap verilebilirlik ve şeffaflık artırılarak vatandaşın yönetim tarafından haksızlığa uğratılması engellenmiştir (Şahin, 2010: 131). Zira artan özgürlükler beraberinde özgürlüklerin korunması da önemli bir husus haline gelmiştir. Bu amaçla esnek, hızlı ve maliyetsiz kurumlar oluşturmaya çalışmışlardır. Bununla birlikte bürokrasinin gittikçe büyümesi ve karmaşık bir yapı haline gelmesi sorunların çözümünü daha uzun ve maliyetli hale getirmiştir (Büyükavcı, 2008: 10). Ayrıca

hukuki sistemin karmaşık hale gelmesi de vatandaşın avukat olmaksızın bir davayı takip etmesini imkansız hale getirmiştir. Bu da maliyetin artmasına neden olmaktadır. Bu da vatandaşın yönetimde yaşanan haksızlıkları göz ardı etmesine neden olacak ve böylece aksaklıklar düzeltilmeyecektir ([Şengül, 2005: 133](#)).

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıkışındaki bir diğer sebep ise yöneticilerin takdir yetkilerindeki artışın haksızlıklara neden olması ve bunların düzeltilerek halkın korunması ihtiyacıdır. Kamu kurumları kendileri ile ilgili şikâyetleri doğru bir şekilde yanıtlama yetenekleri hakkında kuşkuların olması ve kamunun denetlenmesi konusundaki eksiklikler ombudsmanlık kurumunun önemli bir işlev üstlenmesine neden olmaktadır ([Büyükavcı, 2008: 10](#)).

Temel hakların kullanımını garanti altına alan mevcut adli, idari ve benzeri mekanizmalar, küreselleşme, nüfustaki hızlı artış, sosyo-kültürel ilişkilerin sıklaşması, teknolojiye yaşanan gelişim ve beraberinde haberleşme olanaklarının artması, yönetimin hacimsel gelişimi ve siyasal sistemlerin karmaşıklaşması nedenleri ile görevlerini yerine getirmede yetersiz kalmıştır. Dahası mevcut durum güç ve hesap verebilirlik ve denge mekanizmaları etkisiz çalışmaya başlamıştır. Tüm bu sebeplerden dolayı parlamentoların tek başına kamusal hayatı kontrol etmesi güçleşmiş, parlamenter sistemin dışında denetim şekilleri geliştirilmiştir ([Şahin, 2010: 132](#)).

Yaşanan Dünya savaşlarının yanı sıra 1929 ekonomik krizi ve benzeri krizler ve yıkımlar yaşam koşullarının zorlaşmasına neden olmuş, adalet, eşitlik ve katılımcılığın baskın olduğu kamusal düzenin meydana gelmesine yönelik talebin artmasına sebebiyet vermiştir. Bu talep sosyal devlet anlayışının gelişmesine neden olmuştur ([Gümüş, 2010: 85-86](#)).

Görüldüğü gibi kamu yönetimi, siyaset ve dolayısıyla devletin ve vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini korumak için oluşturduğu denetim kurumları üzerinde belirli bir etkinliği bulunmaktadır. Bu etkinlikten dolayı kamu karşısında kendisini savunmakta yetersiz kalan vatandaşın bu sorunun üstesinden gelebilmesi için farklı arayış ve tartışmalar başlamıştır. Bunlardan bir tanesi de ombudsmanlık kurumudur.

Colon (1973) yılındaki çalışmasında ombudsmanlık kurumunu, “*bürokrasi canavarını öldürmek için atını dolu dizgin süren beyaz atlı bir şövalye*” şeklinde tanımlamaktadır (Colon T.F., 1973: aktaran, Özden, 2005: 27).

Bu açıdan değerlendirildiğinde ombudsmanlık kurumu, kamu bürokrasisinin olumsuz taraflarını düzeltmekte bir kurtarıcı şeklinde değerlendirilmektedir. Öte yandan ombudsman kurumu, kamu idaresi ile halk arasındaki en etkili yapıtaşlarından bir tanesi olan güveni kuracak güce sahiptir (Acar ve Özgür, 2013: 357). Ombudsmanlık kurumunun da temel amaçları arasında bulunan insan hakları, hukuk devleti ve demokratikleşme gibi kavramlar son yıllarda önemli hale gelmesi kurumun popülerliğini de arttırmaktadır (Büyükavcı, 2008: 11).

Son olarak, 20. yüzyılın son çeyreğinde komünizmin birçok ülkede çökmesi ile birlikte liberalizmin popüler hale gelmesi devleti sınırlandırmış, kamu yönetimi ile halk arasında karşılıklı güvenin sağlanmakta, idari gizlilik ortadan kalkmakta, yönetim faaliyetlerinden dolayı sorumlu kılınmış ve bireylerin hak ve özgürlükleri korunmuştur ki tüm bu başlıklar ombudsmanlık ile uyumludur. Kurumunun dünya çapında yayılmasında Uluslararası Ombudsman Kuruluşu (International Ombudsman Association) ve Uluslararası Ombudsman Kurumu (International Ombudsman Institution) gibi uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliği gibi bölgesel birliklerin de etkisi bulunmaktadır (Köseoğlu, 2010: 37).

2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Yapısal ve Kurumsal Özellikleri

Ombudsmanlık kurumu günümüzde hemen hemen her ülkede uygulanmaya başlamıştır. Fakat kurumlar arasında ülkeye özgü sosyal, kültürel ve hukuki açıdan farklılıkları bulunmaktadır. Buna rağmen kurumun bazı genel kabul görmüş özellikleri de bulunmaktadır (Süler, 2010: 160–161; Erhüman, 2000:158–159; Kahraman, 2011: 363). En belirgin vasıfları ise bağımsızlık, güvenilirlik ve tarafsızlıktır. Tortop (1998: 4) ombudsman sisteminin temel özelliklerini üç kısma ayırmıştır. Bunlardan ilki arabulucunun yürütme organı karşısında bağımsız olmasıdır. Kurumun bağımsızlığı anayasal ve yasal olarak güvence altına alınmıştır. İkincisi kişilerin bizzat şikayetlerini kuruma iletmesi ve arabulucunun yönetimi kötü işleyiş ve haksızlık açısından adil bir

şekilde değerlendirerek bu fiillerin sonuçlarının giderilmesi için gerekli önlemlerin önerilmesidir.

[Odyakmaz \(2011\)](#) ise etkili bir ombudsman kurumunun sahip olması gereken özellikleri şöyle sıralamıştır:

- Ombudsman yasama organı tarafından seçilse de, yasamaya karşı sınırlı sorumluluğa sahip olmalıdır,
- Ombudsman görevini yerine getirirken, yürütme erkinin kurum üzerinde etkisi olmaması için anayasa ve yasalar tarafından özerklik sağlanmalıdır,
- Ombudsmanın almış olduğu bu güç ile kamu kurumlarına ait tüm belgeleri inceleme ve ilgili kurum arşivlerine sınırsız erişim hakkı olmalıdır,
- Ombudsman şikayete konu olan durumu titiz bir şekilde inceleyerek karara varmalı, kendisine duyulan güven ve saygınlığı kaybetmemelidir,
- Halkın kuruma ulaşması kolay olmalıdır,
- Görev süresi daha önceden belirlenmiş olmalı ve görev süresi dolmadan görevden alınmamalıdır.

2.4.1. Görevleri ve Yetkileri

Ombudsmanlık kurumunun görevlerine geçmeden önce kurumun vatandaş ile idare arasında bir taraf olmadığını belirtmek gerekmektedir. Zira sanılanın aksine “halkın avukatı” ya da kamu yönetimini doğrudan suçlayan ve bunu ispatlamaya çalışan bir kurum değildir. Kurumun temel amacı; doğrunun, adaletin, hukukun geçerliliğini sağlamaktır. Yönetim ile birey arasında tarafsızlık ilkesi çerçevesinde arabuluculuk görevini üstlenen bir kurumdur. Ombudsman yeri geldiğinde yönetimin haklılığını da bireye açıklayabilmektedir. Ombudsman birey ile devlet arasındaki güvenin tesis edilmesini ve yönetimin şeffaflığını sağlamaktadır ([Keskin, 2013: 124](#)).

Ombudsmanlık kurumunun İsveç modeliyle özdeşleşen denetleme ve disipline etme rollerine ek olarak uzlaştırma, arabulma, bilgi sağlama, politika yapımına destek

verme, kamu hizmetlerinin hızlanmasını sağlama rolleri de bulunmaktadır. Bu roller sayesinde danışma ve tavsiye verici rolleri de üstlenmektedir (Gregory, 2000: 15). Görev alanı genişleyen ombudsmanlardan genel olarak devlet-yurttaş ilişkilerini geliştirmesi, yurttaşların kamu yönetimine olan güvenlerini tazelenmesi ve kamu hizmetlerinin ve kamusal faaliyetlerin etkili, verimli, kaliteli, şeffaf, hesap verebilir ve yurttaş odaklı şekilde yürütülmesini teşvik etmesi beklenmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 4).

Ombudsman, yönetimin faaliyetleri, işlemleri ve davranışlarını denetleyen kurumdur. Bundan dolayı bireyler arasındaki uyuşmazlıkları incelemesi söz konusu değildir. Bununla birlikte bazı ülke uygulamalarında konu ile ilgili istisnalara rastlamak mümkündür. Zira Afrika ülkelerinden bazıları ombudsmanlık kurumunu özellikle çevresel konularda hem yönetimin hem de bireylerin üzerinde denetim yaptıkları görülmektedir (Erhüman, 2000: 158).

Ombudsmanlık kurumu ülkeden ülkeye farklı araç ve yetkiler ile donatılsa da yönetim karşısındaki yetkileri esas itibariyle tavsiye, uzlaştırma, buyruk şeklindedir. Ombudsman ilgili kamu kurumlarını kendisine araştırma yetkisi veren parlamentoya bildirme yetkisini kullanır. Ombudsmanın her yılın sonunda parlamentoya sunduğu raporda ilgili kurumlar hakkında görüşlerini bildirir. Ancak ombudsman önerilerini dikkate almayan kamu kurumlarını gecikmeden uyarılması için ara raporlarla parlamentoya bildirmesi de gerekir. Kurumun karar verme, yönetimce verilmiş kararları değiştirme ya da ortadan kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Yani ombudsmanın yaptırım gücü bulunmamaktadır. Fakat yönetimin vatandaşlarla ilgili eylem ve işlemlerinde bulduğu eksikleri ve yanlışlıkları parlamentoya ve kamuoyuna sunma yetkisine sahiptir. Ombudsmanın esas gücü de araştırma ve soruşturma sonucunda oluşturduğu raporu kamuoyuna açıklama yetkisinden gelmektedir (Sağlam, 2010: 7). Ombudsmanın haksızlık yaptığını belirlediği kamu kurumunu halkın önünde açıklaması, ilgili kurum üzerinde baskı oluşturacaktır (Ünal, 2008: 123). Bundan dolayı ombudsmanın parlamentoya erken dönemde sunacağı rapor ile oluşması muhtemel siyasi baskı ve kamuoyu baskısını üzerinde hissetmek istemeyen kamu

kurumu ve personeli ombudsmanın önerilerini dikkate alarak haksız uygulamayı giderme yolunu seçecektir (Gökçe, 2012: 209).

Ombudsmanın kişisel olarak da bazı niteliklere sahip olması gerekmektedir (Özden, 2010: 39):

- Alanında uzman kişilerden seçilmelidir.
- Tarafsız olmalıdır.
- Müşteri (vatandaş) odaklı olmalı ve fakat devlet karşıtı olmamalıdır.
- Halk tarafından beğenilen, saygın, tarafsızlığı konusunda şüphe duyulmayacak güven sahibi bir kişi olmalıdır.

2.4.2. Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Ombudsmanın bağımsızlığı etkinlik ve başarı faktörleri üzerinde doğrudan etkilidir (Ayeni, 2005: 12). Zira Erhüman'a (2000: 158) göre bağımsızlık özelliği ombudsmanın tanımlayıcı özelliğidir. Bağımsızlık seviyesi bir anlamda ombudsmanın politika ve faaliyetlerinin devletin kurumlarından ne derece etkilenmediğini, ilgili kurumların müdahalelerinden etkilenip etkilenmediğini göstermektedir.

Kamunun denetlenmesi ile görevli kurumun yönetim faaliyetine yönelik denetleme faaliyeti sonucu ne olursa olsun, söz konusu denetleme faaliyeti parlamenter denetim kapsamında yapılmaktadır. Bu durumda parlamenter arabulucu veya ombudsmanlık kurumu yönetimin denetimi görevinde parlamentonun bir temsilcisi olarak hareket etmektedir. Yani bu kurum, hükümet karşısında bağımsızlığını koruyabileceği bir statüye sahiptir (Tortop, 1998: 4).

Ombudsman, bağımsız ve tarafsız bir şekilde eşit ve adil olarak görevini yapabilmek için kimseden emir almadan, doğrudan ya da dolaylı bir şekilde hiçbir kurum ve kuruluşunun etkisi altında kalmadan çalışmalıdır. Ayeni'ye (2000: 12) göre ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığının tesisi için anayasa ve yasalar yoluyla, bu bağımsızlığın güvence altına alınması gerekmektedir. Personel ve mali kaynak

konusunda ihtiyaçlarının sağlanması ve atanma Şekli konusunda da bağımsızlığının teminat altına alınması gerekmektedir. Ayrıca ombudsmanlık kurumunun etkin çalışması için kuruma ait bir bütçe sağlanmalıdır. Kurumun bağımsızlığını kuvvetlendirecek diğer uygulamalar arasında parlamento tarafından atanması, dokunulmazlığı, faaliyetlerinin dış denetime tabi tutulmaması, ve görev süresinin uzun tutulması sayılabilir.

Parlamento tarafından seçilen Ombudsman, onun bir temsilcisi olarak görev yapsa da parlamentodan bağımsız bir Şekilde görev yapmaktadır. Zira ombudsman ile parlamento arasındaki ilişki hiyerarşik bir özelliğe sahip değildir. Parlamento, ombudsmanın faaliyet alanını belirleyen yasal düzenlemeleri yapmakta, bunun haricinde kurumun çalışmalarına ve kararlarına hiçbir Şekilde müdahale etmemektedir (Akıncı, 1999: 295). Kurum tarafsızlık ilkesi gereği değerlendirmelerini hukuki çerçevede yapması gerekmektedir (Kestane, 2006: 99).

Ombudsmanın görevini yerine getirirken herhangi bir Şekilde taraf tutmamalı, siyasi partiler ile ilgili herhangi bir faaliyette bulunmamalıdır. Bu nedenle ombudsmanların siyasi iliŐkisini en aza indirmek adına seçim ya da atama yöntemleri sıkça kullanılmaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 99). Kurumun üzerindeki siyasi parti kontrolü toplumun kuruma karşı güvenini sarsacaktır.

Erhürman (1998) yaptığı çalışmasında bağımsız bir ombudsman için bazı noktalara değinmektedir. Bunlar ombudsmanın seçilme yöntemi, görev süresi, bütçesi, personeli ve ombudsmanın yaŐıdır.

Seçilme yöntemi, ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı konusunda en önemli konulardan bir tanesi seçilme Şeklidir. Ombudsman yürütme organı ya da yönetim tarafından bazı durumlarda her ikisi tarafından seçiliyor olması bu kurumlara karşı bağımsızlığını Őüpheli kılmaktadır. Bundan dolayı, ombudsmanı seçme yöntemi ülkeye özel durumlar dikkate alınarak belirlenmelidir. Ayrıca kurum yönetim ve yürütme organlarından olabildiğince uzak olabileceği bir yöntem belirlenmelidir. Ombudsman seçiminde iktidar partisi başta olmak üzere siyasi partilerin etkisinden olabildiğince uzak tutulmalıdır. Aksi bir durum ombudsmanın tarafsızlığına gölge

düşürerek güvenilirliği konusunda şüpheye yol açacaktır. Benzer bir durum Fransa'da uygulanan “mediateur” kurumu için geçerlidir. Zira kurum hükümet tarafından seçilmektedir (Oytan, 1977: 207).

Görev Süresi, ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemli olan bir diğer noktadır. Erhürman'a (2000) göre ombudsmanın tek seferliğine seçilmesi, aksi durumda ombudsmanın tekrar seçilebilmek adına yapabileceği tarafsızlık ilkesini yaralayabilecek faaliyetlerden uzak tutulması için oldukça faydalı bir uygulamadır.

Ombudsmanlık kurumunun bütçesi, kurumun bağımsızlığı için önemli bir kriterdir. Zira yasama organı tarafından denetlemeye tabi tutulan bir ombudsman kurumunun bağımsız olmasından bahsetmek kolay olmayacaktır. Bundan dolayı ombudsmanın, özel bütçeli bir kurum olarak belirlenmesi ve gelirlerinin sabit olması faydalı olacaktır. Aksi takdirde bütçesindeki değişim ihtimali ombudsmanın yürütme organı ile ilişkilerini de etkileyecektir.

Ombudsman personeli kurumun tarafsızlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde seçilmelidir. Bunun için personelin yürütme ya da yönetim organları tarafından seçilmesi yerine bizzat ombudsman tarafından seçilmesi ombudsmanlık kurumunun alacağı kararların tarafsızlığı için önemlidir.

Ombudsmanlık yaşı, ombudsmanın ombudsmanlık görevi sonrasında yapması muhtemel işler açısından önemlidir. Şöyle ki, eğer ombudsman görevi sona erdikten sonra ne yapacağına dair plan yapar ise, örneğin siyasete atılmak ya da bürokratik bir görev yapmak niyetinde ise bağımsız kalması ve tarafsız kararlar vermesi oldukça zor olacaktır. Çünkü ombudsmanlık faaliyetlerinde “geleceğe yatırım” yapabilecektir. Bundan dolayı ombudsmanın yaş açısından ve mesleki açıdan gerekli olgunluğa ulaşmış olması yerinde olacaktır.

2.4.3. Atanması, Görev Süresi ve Görevden Alınması

Ombudsmanın hukuki dayanakları, seçilme ve görevden alınma durumları, görevleri ve yetkileri ülkeye özgü farklılıklar göstermektedir. Ülke örneklerine bakıldığında kurumun hukuki dayanağının genel olarak anayasa olduğu

görülmektedir. Bununla birlikte bazı ülkelerde kurumun kendi yasası bulunmaktadır. Ombudsmanın görev ve çalışma esasları ise yönetmelikler ile belirlenmektedir. Ombudsman seçimi birçok ülke örneğinde parlamento tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, hükümet gibi parlamento dışı organlar tarafından da seçim yapılabilmektedir. Akın'a (1998) göre ombudsman farklı organlar tarafından seçilse bile görevden alınma işlemi parlamento tarafından yapılmalıdır. Ombudsmanın seçimi ile ilgili bir diğer konu da nasıl bir kişiliğin ombudsman olacağı konusundadır. Efe ve Demirci'ye (2013) göre bu kişi iyi bir hukuk eğitimi almış olmalı, en azından hukuki konulara aşina olmalıdır. Ombudsman seçilecek kişinin önemli özelliklere sahip olması gerekmektedir. Ayrıca halk ile arasında olumlu bir iletişimi olmalı, saygılı ve nazik davranmalı, ayrıca halka hizmetin ayrıcalıkları hakkında bilgi sahibi olmalıdır. Dürüst ve doğruluk konusunda samimi olmalıdır. Zira işi gereği ombudsman gerek siyasal gerekse diğer çıkar grupları tarafından baskıya maruz kalacaktır (Ökten ve Turhan, 2014: 137).

Bir ülkede görev yapan ombudsman sayısı aynı konuda birden fazla olabileceği gibi farklı konularda görev yapan birden fazla ombudsman da görev yapabilir. Belirli konular üzerine uzman ombudsman seçilebilmesi için kişinin ilgili konuda uzmanlığının olması gerekmektedir (Özden, 2007: 445).

Fendoğlu'na (2011: 81-85) göre İsveç'te birisi başdenetçi olmak üzere dört kişi parlamento ombudsmanı görevini yerine getirmektedir. Bu kişiler daha önceleri hukukçular arasından seçilirken, bu kural günümüzde kaldırılmıştır. Ombudsman dört yıllığına seçilirken diğer örneklerin aksine tekrar seçilme şansı bulunmaktadır. Baş denetçi diğer denetçilerin kararlarına müdahale etmezken, onun görevi ombudsmanlar arasında koordinasyonu sağlayarak idari boşluğun olmasını engellemektir.

Ombudsman ile yasama organına göre daha uzun süreliğine seçilmesinin, yasama organının kendisinin seçmediği ombudsman ile bir süre çalışmasına neden olacaktır ki Erhürman (1998) bunu yerinde bir uygulama olarak görmektedir. Zira ombudsmanların parlamento tarafından seçilme süreleri genelde 4 ila 7 yıl arasında değişmektedir.

2.4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanı yargı organından farklı kılan özelliği kararlarının kurumlar üzerinde bağlayıcı olmaması ve bu nedenle yaptırım yapma yetkisinin olmamasıdır. Dahası kamusal eleştiri ve ikna etme araçlarının haricinde yaptırım için kullanabileceği bir aracı da bulunmamaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi kurumun karar verme, verilmiş kararı değiştirme ya da tamamen kaldırma yetkisi yoktur. Ombudsmanlık kurumunu yargı erkine bağlı diğer kurumlardan ayıran en önemli özelliği, almış olduğu kararların bağlayıcı olmamasıdır. Bu bağlamda kurumun yaptırım uygulama yetkisi de bulunmamaktadır. Kurumun esas gücünü yapmış olduğu araştırma sonuçlarını halka duyurarak kamuoyu oluşturması yolu ile elde etmektedir (Avşar, 2007: 77).

Ünal (2008) ve Erhürman (2000) çalışmalarında da Avşar'ın (2007) konu ile ilgili yorumlarını desteklemektedir. Ünal'a göre ombudsmanın yıl sonunda hazırlayarak parlamentoya sunduğu raporda ilgili kurumlar ile hakkındaki görüşlerini sunmak suretiyle bildirim yetkisini kullanmaktadır. Bu da ilgili kurum üzerinde baskı oluşturmaktadır.

2.4.5. Eşit ve Adil Değerlendirme

Ombudsman siyasi açıdan tarafsızdır ve kararlarında ayrımcılık yapması mümkün değildir. Almış oldukları kararlarda politik olarak tarafsızdırlar ve kararlarında ayrımcılığa yer yoktur. Ombudsmanların aldıkları kararlarda kişiler arasında milliyet, ırk, din ya da inanç, maluliyet, yaş veya cinsel tercihlere bağlı olarak ayrımcılık yapması mümkün değildir.

Küçüközyiğit'e (2006) göre ombudsmanın kamuoyuna karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Zira ombudsman şikayet eden kadar şikayet edilen kuruma karşı da sorumluluk sahibidir. Ulaşılan sonuç gerekçeli olarak her iki tarafa da hitaben açıklanmalıdır. Bunu yaparken kamuoyunun sağlıklı bilgiye ulaşmasını sağlamalı, medya ile iyi ilişki içerisinde olması gerekmektedir. Aynı zamanda yönetim ve halk arasındaki ilişkide adaletin sağlanmasının yanında ayrıca, yönetici ile yönetilen

arasında ilişkilerin geliştirilmesi, adaletin sağlanmasının yanında ombudsmanın bir diğer görevidir.

[Küçüközyiğit'e \(2006\)](#) göre yönetimin yazılı kurallara sıkı bir şekilde bağlanması ve inisiyatif kullanmaktan imtina etmesi hakkaniyet anlayışına ters sonuçlara neden olabileceği için, halk benzer durumlarda ombudsmana başvurmak suretiyle sorunun çözümünü talep edebilir. Ombudsman gerekli gördüğü durumlarda, halkın sorunlarına idare nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek çözüm yolları arar.

2.4.6. Denetimin Yaptırımı ve Kararlarının Etkinliği

Ombudsmanlık kurumu, kamu kurumlarının denetlenmesinde ve şikayetlere bağlı olarak kurum bünyelerinde araştırma yapılmasında yetkili olmalarına karşın etkin bir yaptırım gücüne sahip değildir ([Temizel, 1997a: 53](#)). Bu çağdaş kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde olması gereken bir durumdur. Ombudsmanın temel işlevi yönetimin vatandaşlarla ilişkilerinde meydana gelen eksiklikleri ve yanlışlıkları ortaya koymaktır. Yönetim bu yanlışlıkları düzeltmez ise ombudsman bunu parlamentoya bildirir ve kamuoyuna duyurur ([Temizel, 1997b: 53](#)).

Ombudsmanın etkinliği ancak inceleme, ikna etme, uzlaştırma, tavsiye kararı verme, raporlama gibi yöntemlerle oluşmaktadır. Bu tip önlemlerin yeterli olmadığı durumlarda ise ombudsman ek yetkiler ile donatılabilmektedir. Bu duruma örnek İspanya uygulaması verilebilir. Zira İspanya'da kamu kurumlarının ombudsmanın verdiği karara uymadığı durumlarda uyuşmazlık yargıya taşınmaktadır. Yargı makamı karar aşamasında ombudsmanın önerilerinden yararlanmaktadır ([Şengül, 2013: 82](#)).

Ombudsman soruşturma yaptığı kurumlarda bilgi ve belge isteme yetkisine sahiptir. Bu durum yasalarla da netleştirilmiştir. Ombudsman aynı zamanda bu denetimler sonucunda ulaştıkları kararlar ışığında disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ve diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadır ([Temizel, 1997a: 55](#)). Bu kararların etkinliği ise yönetim ve kamu görevlileri üzerinde oluşacak siyasi baskı ile artmaktadır ([Erhüman, 1998: 95](#)).

Ombudsmanlık kurumunun etkinliği ülke uygulamaları arasında farklılık göstermektedir. Zira kurumun kuruluş dönemi, kuruluş koşulları, bağımsızlığı ve tarafsızlığı ve buna bağlı olarak toplumdaki siyasal ve yönetsel kültürün etkileri ombudsmanlık kurumunun etkinliğini farklılaştırmaktadır. Bu nedenle ombudsmanlığı ülke bazında değerlendirmek daha doğrudur. Örneğin devletin bireyin üstünde gören, halkı yönetilecek kitleden ibaret olduğunu düşünen, aynı zamanda bireyi devlete hizmet edecek bir varlıktan öte görmeyen bir yönetim kültürünün geçerli olduğu yapıda ombudsmanlık kurumu etkin bir şekilde çalışması oldukça zordur (Parlak ve Sobacı, 2008: 294).

Kısacası ombudsmanın etkinliği, onun şahsi karakterini, tarafsızlığını, halkın ona ulaşılabilirliğini, finansal kaynaklarının bağımsızlığını, kurumsal bağımsızlığı, hükmetme alanını, gücünü, toplum ve hükümet kuruluşlarının kendisine duyduğu saygıyı artıran faktörlere bağlı olarak artacaktır.

2.4.7. Ombudsmanlık Kurumunun İdareye Karşı Baskı Yöntemleri

Ombudsmanın vereceği kararların etkinliği, verdiği kararlara kayıtsız kalan yönetim ve kamu görevlileri üzerindeki halk baskısı ile mümkün olmaktadır (Kestane, 2006: 134). Bunu başarmak için ise medyanın kullanılması en etkin araç olarak görülmektedir. Ombudsmanın medya organları ile ilişkisinin iyi olması gerekmektedir. Böylece ombudsman kamunun denetlenmesindeki rolünü, yetki ve faaliyet alanlarını gerek halka gerekse kamu kurumlarına anlatmak adına medyayı kullanabilecektir (Ayeni, 2005: 26).

Ombudsmanın vermiş olduğu kararların ya da bu kararlara ilişkin tartışmalarının medyada yer alması ombudsmanın toplumda görünürlüğünün arttırmasına ve halk tarafından daha fazla tanınır hale gelmesini sağlamaktadır. Bu durum aynı zamanda ombudsmanın da şeffaflığını arttırmakta, faaliyetlerinin halk tarafından görünürlüğünü de arttırmaktadır. Ayrıca medyada çıkan haberler ombudsman için önemli birer kaynak görevi görmektedir. Bizjak (1999) medyanın ombudsmanın önemli bir ittifak ortağı olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre

ombudsmanın medyadaki varlığı ombudsmanın gücü ve etkinliği hakkında önemli bilgiler vermektedir.

2.4.8. Personel Sistemi

Ombudsman kurumunun faaliyet gösterdiği ülkelerin önemli bir kısmında ombudsmanlık personeli ombudsman tarafından atanmaktadır. Ombudsmanlık kurumunda görev alan personel incelendiğinde genellikle kurumda bir baş denetçi, 5-10 tane kamu denetçisi, yeteri kadar uzman ve idari personelin bulunduğu görülmektedir. Bununla birlikte ülkenin nüfusu ve yüzölçümü ombudsmanlık kurumu personel ve memur sayısı ile doğru orantılı olarak değişmektedir. [Erhüman'a \(2000: 169\)](#) göre; ülkenin yüzölçümündeki ve nüfusundaki artış, ombudsman kurumunun hem iş yükünü artırırken bunun sonucu olarak personel sayısını da artıracaktır. Bu durum aynı zamanda ombudsmanın tek başına yapabileceği iş miktarını azaltacak, ayrıca ombudsman statüsünde olmayan personelin doğrudan doğruya yetki kullandığı alanların sayısını arttıracaktır ([Erhüman, 2000:169](#)).

2.4.9. Bütçesi

Ombudsmanlık kurumunun giderleri merkezi yönetim bütçesinden karşılanmaktadır. Yani ombudsmanlık kurumunun bütçesi de parlamento bütçesi içerisinde yer almaktadır. Baş denetçinin ve ilgili personelin maaş ve giderlerine ait ödemeler merkez yönetim bütçe giderleri çerçevesinde düşünülebilir. Bununla birlikte tam anlamıyla bağımsızlıktan bahsedebilmek ve tarafsız ve özerk bir yapının kurulabilmesi için kendi gelir ve giderlerinin yer aldığı bir bütçesinin olması gerekmektedir. [Erhüman da \(2000\)](#) bu konuya vurgu yaparak, bütçesinin bir anlamda yürütme organına bağımlı haldeyken ombudsmanın bağımsızlığından bahsetmenin oldukça zor olacağını belirtmiştir.

2.4.10. Başvuru Yolları ve Ulaşılabilirlik

Ombudsmanlık kurumunun başarısında halkın kurum hakkında farkındalığının, kurumun bilinirliğinin mevcut olması, bunun yanında halkın da kuruma ulaşabilir olması gerekmektedir. Ombudsman kurumunun bağımsız ve

tarafsızlığı halkın ona erişebilir olması ile anlam kazanmaktadır. Bundan dolayı halkın ombudsman kurumu ve ombudsmana başvuru işlemleri hakkında bilgilendirilmeleri gerekmektedir. Ombudsman kolay erişilebilir bir yerde bulunmalı, hizmetleri herhangi bir ücrete tabi olmamalıdır. Ayrıca tanıtım faaliyetleri yapılarak halkın kurum ile ilgili yeterli bilgiye sahip olması sağlanmalıdır (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 30).

Ombudsman şikayet yoluyla harekete geçerken yapılan başvurularda herhangi bir şekil şartı aranmamaktadır. Avukat aracılığı ile başvuru gibi bir şart yok iken, başvuru ücreti de bulunmamaktadır. Ad ve soyadları ile birlikte adresini içeren bir dilekçe yeterli olmaktadır. Başvuru da başvuru ehliyeti konusunda da oldukça esneklerdir. Yapılan şikayet ile doğrudan ilgili olmak koşulu da aranmamaktadır. Uygulamada bazı ülkelerde vatandaşlık ve hatta ülke topraklarında yaşama zorunluluğu bile bulunmamaktadır (Erhüman, 2000: 173-174). Ombudsman her türlü başvuruyu dikkate almaktadır. Konusu dışında olan başvurularda vatandaşa başka hangi yolların olduğu konusunda dahi bilgi vermektedir. Asılsız şikayetlerde bile neden asılsız şikayet yaptığını dahi incelemektedir.

2.4.11. Harekete Geçme Biçimi

Ombudsmanlar genel olarak şikayet üzerine harekete geçmektedir. Bununla birlikte bazı ülkelerde herhangi bir şikayet olmaksızın ombudsmanın şikayet etme hakkı bulunmaktadır. Ombudsmanın harekete geçme şekli hakkında da üç farklı yöntemden bahsedilmektedir. Bunlardan bir tanesi şikayet üzerine harekete geçme, diğeri ise re'sen harekete geçmedir. Üçüncüsü ise İngiltere ve Fransa haricinde önemli bir kullanım alanı olmayan ombudsmanın bir milletvekili aracılığı ile harekete geçme yöntemidir (Erhüman, 2000: 173).

Ombudsmanların şikâyetleri değerlendirebilmeleri için geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkiler eşliğinde bir başvuru üzerine veya re'sen harekete geçen ombudsman, önce şikayet konusu eylem, işlem ya da davranışı gerçekleştiren yönetime başvurarak konu ile ilgili bilgi ve belgeleri ve ilgili yönetimin görüşünü ister. Ombudsmana yapılan başvurunun konusu, böylece her iki tarafın görüşü ve ilgili bilgi ve belgeler bir araya getirilmek suretiyle aydınlığa kavuşturulmuş olur. Eğer şikayet

konusunun hukuka uygunluğu ya da yerindeliği üzerinde bir kanaat oluşmamış ise iki tarafın görüşlerine başvurabileceği gibi taraflar haricinde tanıkların da görüşlerini dikkate alabilir (Erhüman, 2000: 176).

İngiltere ve Fransa’da ise vatandaşlar ancak milletvekilleri aracılığı ile başvuru yapabilmektedirler. Yapılan başvurunun kabul edilmesi için şikayetin öncelikle ilgili ombudsmanın görev alanına girmesi gerekmektedir. Bundan önce de ilgili yönetime başvurup herhangi bir cevap alamamış olması gerekmektedir. Ombudsman soruşturma sırasında konu ile ilgili yönetime bilgi vermektedir. Bu durumda yönetim problemi çözebilmek adına adımlar atabilmektedir. Bu durum idare tarafından sorunun çözülmesi adı verilmektedir. Sonuçta kazan kazan durumu ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde ortaya farklı durumlar çıkabilecektir. Örneğin kötü yönetim nedeni ile şikayete konu olan sorun inceleme aşamasında çözülemez ise ombudsman devreye girerek dostane bir çözüm bulmaya çalışır. Bu da başarılı olmaz ise kötü yönetimi düzeltmek ve gerekli adımları atmaya çağırır ve tavsiyelerde bulunabilir. Eğer yönetim bu tavsiyeleri de dikkate almaz ise ombudsman parlamentoya konu ile ilgili özel bir rapor sunmaktadır (Diamandouros, 2002: 666 – 667).

2.5. Ombudsmanlık Kurumunun İşlevleri

Ombudsmanlık kurumunun işlevlerini kategorize edecek olursak bunları üç başlık altında toplamak mümkündür. Bunlar; Eğitici işlevi, önleyici (caydırıcı) işlevi ve son olarak da düzeltici işlevidir.

2.5.1. Eğitici İşlevi

Ombudsmanın eğitici rolü sayesinde hem halkın hem de politikacı ve memurların, insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde, demokrasinin temel prensipleri, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir kamu yönetimi konularında ve bunlara ilişkin sahip olmaları gereken roller hakkında eğitilmeleri sağlanmaktadır. Ombudsmanlık kurumu yayınladığı raporlar ve yönetim ile yaptıkları işbirlikleri sayesinde her iki tarafa da hak ve sorumlulukları hakkında bilgi vermektedir. İnsan haklarına duyulan saygının arttırılması ve bürokrasinin vatandaş odaklı hale getirilmesi için eğitim gerektirmektedir. İyi işleyen bir ombudsmanın diğer kamu

kuruluşları ile güçlü ilişkiler kurması ve tarafsızlığı sayesinde meşhur olması nedeni ile kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar memurlar, ombudsman tarafından idari faaliyetler hakkında vereceği tavsiyelerin önemini anlayacaklardır. Devlet kurumları, idari politikalar geliştirmek, bu politikaları uygulamak ve bu uygulamalarda hakkaniyet esasının gözetilmesi için ombudsmanın yol göstericiliğini isteyeceklerdir (Şahin, 2010: 145).

Ombudsman bu her iki taraf için geçerli olan eğitici işlevini, düzenlediği raporlarla, hazırladığı broşür kitapçık gibi materyaller ile medya organları aracılığıyla, düzenlediği seminer ve konferanslarla da yerine getirebilmektedir. Gregory (2000) başta Latin ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan demokrasilerde kurulan insan hakları ombudsmanlarının gerek kamu kurumları gerekse toplumun geneli üzerinde geçerli bir eğitim rolü üstlendiğini belirtmektedir.

2.5.2. Önleyici (Caydırıcı) İşlevi

Ombudsmanın önleyici özelliği kamu kurumlarının denetleneceğini bilmelerinden dolayı işlem ve faaliyetlerinde daha dikkatli olmasına neden olmaktadır. Ombudsmanın salt varlığı bile kamu kurumunun kanuna aykırı davranışlarda bulunmasını engellemektedir.

Ağır çalışan bir yargı sistemine başvuruya nazaran daha hızlı işleyen ombudsmanlık sistemi ile denetleneceğinin farkında olan yönetim, hukuken uygun olmayan ya da hakkaniyete uygun olmayan herhangi bir işlem yaparken, mevzuata uygunluk açısından daha dikkatli davranacaktır.

2.5.3. Düzeltici İşlevi

Ombudsman kamu kurumları tarafından yapılan işlemlerde hukuka aykırılık olması veya yerinde karar alınmaması gibi durumlarda uyarıcı raporlar hazırlayarak ilgili durumun düzeltilmesine olanak sağlamaktadır. Bu bağlamda hata yapan yönetimin hatasını düzeltmesine yardım etmekte ve/veya önayak olmaktadır (Temizel, 1997: 22). Ombudsman tarafından yapılan araştırma ve soruşturma sonucu varmış olduğu kanı her ne kadar bağlayıcı olmasa da kamuoyunda açıklanan karar, yönetimin

kendisini düzeltmesi için fırsat olmaktadır. Aynı zamanda hukuka aykırı işlem sonucu mağdur olan bireyin mağduriyeti de giderilmiş olmaktadır. Omdusmanlık kurumunun çalıştığı ülkelerde yönetimin ombudsman kararlarına çoğunlukla uyduğu görülmektedir. Bu durum ombudsmanlık kurumunun kamu yönetiminde yanlışlıkların tekrarlanmasını engelleyerek, yönetim üzerindeki düzeltici etkiyi yansıtmaktadır.

Ayrıca Ombudsman bu fonksiyonları yerine getirirken idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ve sistemdeki mevcut problemlere ışık tutabilir ve idari reformları teşvik edebilir. Fransız ombudsmanı yılda 20 ila 30 arasında reform tavsiyesinde bulunabilmektedir. Bu yönüyle ombudsmanlar etkin kamu yönetimine katkıda bulunmaktadırlar.

2.6. Ombudsmannın Çağdaş Hukuk Devleti İçin Faydaları

Devletin çağdaş bir düzene sahip olması ve hukukun üstünlüğünü geçerli kılabilmek için hukuk devleti anlayışı geçerli olmalıdır (Aliefendioğlu, 2001: 31). Türkiye’de 1982 anayasası ile kişi ve toplumun refahını, mutluluğunu ve huzurunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacak şekilde sınırlandıran siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak devletin temel amaç ve görevleri arasına girmiştir. Bu anayasa hükmü çerçevesinde devlet ve diğer kamu tüzel kişileri yukarıda açıklanan görevleri, kamusal hizmet şeklinde yerine getirmektedirler. Fakat bu hizmetler sunulurken devlet ile kişi arasında sorunlar yaşanabilir. Bu sorunların giderilmesinde ombudsman kurumlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Uluslararası Ombudsmanlık Enstitüsü (2016) ombudsmanlık kurumunun hukukun üstünlüğü, şeffaflığı, iyi yönetim ve insan hakları konularında önemli bir etki yaptığını vurgularken kurumun dinamik yapısı sayesinde hızlı geliştiğini, kurumu oluşturan ülke sayısında hızlı bir artış olduğunu vurgulamaktadır.

Ombudsman aşağıda sayılan faktörlere bağlı olarak sosyal hukuk devleti gelişmesinde yardımcı olabilir (Kestane, :2006: 135):

- Ombudsman, pozitif hukukun bireye sağladığı hakların uygulanmasında etkili olabilir,

- Ombudsman, idare ve birey arasındaki anlaşmazlıkların azaltılmasında etkili olabilir,
- Ombudsman, kamu idaresinin geliştirilebilmesi ve idari yargı biriminin iş yükünün azaltılması için faydalı olabilir,
- Ombudsman, katılımcı demokrasi kavramının hayata geçirilmesinde etkin bir katkı sağlayabilir,
- Ombudsmanlık, yönetim ile ilgili olan reformları desteklemekte yeni bir adım olabilir.

2.6.1. Devlet Açısından Katkıları

Günümüz demokratik hukuk devletlerinde, özellikle sosyal devlet ilkesinin yürürlüğe girmesi ile kamu kurumlarında yöneticilerin görev ve yetkileri ile birlikte önemi de artmıştır. Bu duruma paralel olarak sorunları da artmıştır. Bundan dolayı yeni kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumu kamu yönetimindeki gelişmeler eşliğinde artan sorunların en azından bir kısmının çözümünde faydalı olma potansiyeli taşımaktadır (Erhüman, 1998: 99; Erhüman, 2000: 157). Zira ombudsmanlığın çıkış noktası yönetilenleri kamu yönetiminin aşırılıklarına karşı koruma isteğidir. Bu istek ile hem demokrasiye hem de hukuk devletine pozitif etkileri olan bir kurumdur (Keskin, 2013: 132).

Ombudsmanlık kurumu anayasamızın 36. maddesinde bulunan hak arama hürriyetine katkı sağlamaktadır. Zira bu maddeye göre her birey meşru araç ve yollar kullanılarak yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hukuk devleti hak arama özgürlüğüne hayat verirken, ombudsmanlık kurumu da, hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve birey haklarının korunmasına katkıda bulunmaktadır (Abdioğlu, 2007: 79).

Ayrıca sosyal devlet modeli, demokrasi ve insan hakları ilkeleri ışığında, sosyal adalet anlayışı ile gelir dağılımını makul ölçülerle belirlemeye çalışan bir devlet modelidir (Talas, 1991: 91). Nitekim devlet, toplumsal hizmetleri kamu yönetimi

aracılığı ile sunmaktadır. Devlet bu yönetim tarzı altında tüm vatandaşlarına, sosyal devlet ilkesi çerçevesinde ulaşmayı amaçlamaktadır. Nitekim ombudsman, idarenin yukarıda açıklanan amaçlarına ulaşmasında yardımcı olabilmektedir. Ombudsman, tüm devlet birimlerinin etkin şekilde çalışmasını sağlamakta, böylece sosyal devletine katkı sağlamaktadır. Bunun sonucu olarak da ombudsmanın eylem ve işlemleri sayesinde devletin sosyal hukuk devleti olma potansiyeli artabilmektedir. Bu bağlamda ombudsman, kamunun hizmet kalitesini artırarak bireyin devletten elde ettiği fayda miktarını da artırabilmektedir (Doğan, 2014: 124).

2.6.2. Vatandaş Açısından Katkıları

Ombudsmanlık kurumunun öncelikli amacı yönetimin denetlenmesi iken nihai amacı, insan haklarının korunması ve özgürlüklerinin yerleştirilmesidir. Yanık'a (2008) göre insan hakları bireyleri devlet iktidarını kullananlara karşı koruyan, dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez haklardır. Bu haklar esasen bireylerin yalnızca insan olmalarından kaynaklanan, insanca bir hayat sürmelerini sağlayan, doğuştan sahip olunan ve hiçbir şekilde elinden alınamayacak haklardır. Vatandaşın bu haklarının korunması ve güvence altına alınması ise demokratik toplumlarda vazgeçilmez bir özelliktir.

Vatandaşların haklarını herhangi bir nedenden dolayı kullanamamaları, hukuk devleti açısından önemli bir sorundur. Vatandaşın haklarını kullanamama nedenleri arasında şu etkenler bulunmaktadır (Erhüman, 1998: 99):

- Vatandaşın kendi haklarından haberdar olması için ihtiyaç duyduğu eğitime veya iletişim olanaklarına sahip olmamaları,
- Vatandaşların haklarından haberdar olsalar bile bu hakları kullanmakta kullanabilecekleri yöntemleri bilmemeleri ya da maddi olanaksızlıklar nedeniyle bu yöntemleri kullanamamaları,
- Vatandaşların devleti karşısına almak korkusuyla haklarını kullanmaktan çekinmeleridir.

Bu sorunların toplamı, süreç içerisinde yurttaşların demokratik hukuk devletine duyduğu güveni azaltacak, halkı sisteme yabancılaştıracak ve demokratik devletin meşruluk temellerini sarsacaktır. İşte ombudsman bu sorunların giderilmesinde önemli bir katkı sağlamaya adaydır. Hak ve özgürlüklerin korunması, yönetimin kötü muamelesi karşısında halkın korunması ve yönetim ile halkın arasındaki ilişkilerin düzeltilmesi ombudsmanlık kurumunun görevleri arasında iken kurum bireyin hak ve özgürlüklerini korumak konusunda halka hizmet etmektedir. Ombudsman şikayet yolu ile ya da re'sen harekete geçerek yönetimin faaliyetleri sonucu hak kaybına uğrayan vatandaşları korumakta ve yapılan haksızlıkları ortadan kaldırmaktadır (Erhüman, 1998:100).

Vatandaş açısından bir başka önemli katkı ise bürokrasi ve kamu yönetiminin kimi zaman yanlış, kimi zaman eksik ve kimi zamanda ağır işleyişinden dolayı vatandaşlar zarar görmektedir. Ombudsman geniş denetim yetkisi sayesinde, idari işlemler, idari eylemler ve idari davranışlar üzerinde denetim uygulayan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (Erhüman, 2000: 158).

2.6.3. İdari Açısından Katkıları

Kamuoyu tarafından güvenilir bir kurum olan ombudsman, parlamentonun güç ve desteğini arkasına alarak yaptığı denetimlerde, kamu idaresine daha intizamlı olması için telkinler yöneltecektir. Eren (2009) Ombudsmanın denetiminin farkında olan bir idarenin işlerinde daha dikkatli olacağını vurgulamaktadır.

Ombudsman, gelen şikayetlerin içeriğine ve yoğunluğuna bakarak ilgili kuruma yol gösterici faaliyetlerde ve önerilerde bulunmaktadır. Akıncı (1999) ombudsmanın, hazırladığı rapor ve benzeri dokümanlar ile parlamentoya önerilerde bulunduğunu belirtmiştir.

Ombudsman, şikayetler üzerine idare ile ilgili vatandaşın ulaşamayacağı bilgi ve belgelere ulaşabilmekte, ilgili kurumu bu konuda zorlayabilmektedir. Nitekim ombudsman, geniş araştırma, inceleme, denetim yetkisi ve her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisi sayesinde, sıradan vatandaşın kolayca ulaşamayacağı belgelere, bilgilere ulaşabilmektedir (Süler, 2010: 163). Ombudsman ayrıca yıl içerisinde

gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlerine dayalı olan yıllık raporları ile kamuoyunu ve Parlamento'yu bilgilendirmektedir ve ombudsmanın bu faaliyetleri sayesinde kamu kurumları kendilerini bir sorumluluk içerisinde hissetmektedirler. Diğer yandan kamu kurumları, genel olarak ombudsmanın önerilerine önem vermek durumundadırlar. Bunun aksi durumunda kamuoyunun yoğun eleştirisi ve Parlamento'nun siyasi denetimi ile karşılaşmaları söz konusu olabilmektedir. Bu da kamu kurumlarınca pek arzulanacak bir durum değildir. Böylelikle kamu yönetimlerinin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun, adil olmasını sağlamakta, yaptığı eylem ve işlemlere güvenen kamu yönetimleri ve yöneticileri de daha hesap verebilir ve şeffaf olmaya zorlamaktadır. Bu da beraberinde iyi yönetimi getirecektir. İyi yönetimin temel prensibi ise hesap verilebilir ve şeffaflık, temel insan hakları ve başarılı anti-yolsuzluktur. Şahin (2010) yolsuzlukla mücadelede, insan haklarının korunması ve iyi yönetim konularında demokrasiye katkısı bulunan ombudsmanlık kurumunun demokrasiyi güçlendirdiğini belirtmektedir. Kurum yolsuzlukla mücadelede insan haklarının korunması, idarelerin hesap verilebilirliği ve şeffaflığının sağlanması ve uzun dönemde iyi yönetim ve demokrasinin tesis edilmesi yoluyla yardımcı olur. Kurumun şikâyetleri kabul etme ve soruşturma fonksiyonları hükümette yolsuzluğun önlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Yolsuzlukla mücadelede, halkın kurumlara olan güveninin devam ettirilmesi şarttır.

Ombudsmanın Parlamento'ya sunduğu ve kamuoyuna açıkladığı raporlar, idarenin denetlenmesinde yasama organı açısından mevcut eksikliklerin daha iyi görülmesini sağlamaktadır ve bu doğrultuda da gereken yasal düzenlemelerin yapılması için daha iyi bir zemin oluşturmaktadır (Aliefendioğlu, 2001: 31). Konu ile ilgili bir diğer nokta ise, ombudsmanlık kurumunun idari yargı yükünü hafifletmesi ile ilgilidir. Erhüman'a (1998) göre idari yargının yükünü hafifletmek için, dava açılmasını zorlaştıracak yöntem kurallarının konulması yerine, idari yargının görev alanına giren konularda çıkan uyuşmazlıkların sayısının azaltılması ve bu konularda ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargı önüne gelmesine gerek kalmaksızın çözülmesine yardımcı olacak yöntemlerin bulunmasıdır.

Eren (2000) ise vatandaşın haklı şikâyetlerini, kolay, masrafsız, hızlı ve hakkaniyetli bir şekilde sonuçlandıran ombudsmanın, yargı organının önüne gelen dava dosyası miktarını azaltacağını belirtmektedir. Konu ile ilgili dikkat edilmesi gereken nokta ombudsmanın idari yargıya alternatif bir denetleme yöntemi olmasından dolayı dava sayısını azaltması değil, bunun yerine yapılan idari yanlışlıkların yargı organına gitmeden çözülme imkanı sunmasıdır.

Ombudsman hem kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik yapacağı katkılar ile uyuşmazlıkların azalmasını, hem de çıkan uyuşmazlıkların bir bölümünü yargıya taşınmadan çözülmesini sağlamak suretiyle yargı organının iş yükünün hafifletilmesini sağlamaktadır (Erhüman, 1998: 101). Erhüman (1998) ombudsmanın yargı karşısındaki cazibesinin sebeplerini şu şekilde sıralamaktadır:

- Ombudsman idari yargıya göre nispeten ucuz bir yöntemdir. Ombudsmanlığın kullanıldığı ülkelerde ombudsman bedel ödmeden harekete geçebilmektedir.
- Ombudsmanın bir şikâyet üzerine ya da re'sen harekete geçmesi geleneksel yargıyı harekete geçirmek yöntemine göre daha basittir. Yönetmelik yargı ombudsmana göre daha şekilcidir. Bundan dolayı başvuranın sadece bir başvuru dilekçesine ihtiyacı var iken bir avukat tutma zorunluluğu bulunmamaktadır.
- Ombudsman, idari yargıya nispetle daha hızlıdır. Bu durumun temelinde de ombudsmanlık kurumunun daha az şekilci bir yapısının olması bulunmaktadır.
- Ombudsman idari yargıya göre daha esnek bir yapıya sahiptir. Zira idari yargıda bulunan dava açma ehliyeti, dava açma süresi gibi engeller var iken ombudsmanlık kurumunda böylesi engeller ya hiç bulunmamakta ya da daha esnek bir yapıdadır.

Ombudsman bu özellikleri ile idari yargıdan ayrılırken, vatandaşlara daha cazip başvuru olanağı sağlamaktadır.

2.6.4. Katılımcı Demokrasinin Gerçekleşmesine Yönelik Katkıları

Demokrasi, tüm üye veya vatandaşların, organizasyon veya devlet politikasını şekillendirmede eşit hakka sahip olduğu bir tür yönetim biçimidir (Cevizli, 2013: 7). Katılımcı Demokrasi ise, vatandaşların birbirleriyle görüş alışverişinde buldukları, yerleşik değerleri özgürce sorguladıkları, birbirlerinden bir şeyler öğrendikleri ve kendi aralarında bir uzlaşmaya varabildikleri bir yönetim biçimidir. Katılımcı demokraside insanlar yönetime aktif olarak dahil olmaktadır. Aslında demokrasinin temelinde de bu tip katılım yer almaktadır. Kestane'ye (2006) göre katılımcı demokrasi, seçimden seçime oy kullanmak yerine, vatandaşın idareye ulaşabildiği, idarenin aldığı kararlarda etkin olduğu bir süreçtir.

Çağdaş demokrasinin benimsendiği toplumlarda, katılımcı demokrasi anlayışının halkın belirli aralıklarda yapılan seçimlerde oy kullanması ile benimsenen karar alma süreçlerinden ibaret olmadığını söylemek mümkündür. Bu tip toplumlarda sivil toplum kuruluşları, sendika, meslek odaları, medya gibi organlar ile siyasal ve toplumsal baskı grupları siyasal sürece doğrudan etki edebilecek güçlerdir. Bu siyasal güce doğrudan etki edebilecek, birçok ülkede var olan ombudsmanlık kurumu da eklenmektedir. Akıncı'ya (1999) göre ombudsmanın hukuk devletinde varlığını sürdürebilecek iken demokrasinin toplumsal hayatın bir parçası olmadığı, devletin örgütlenmesinde hukukun varlığının hissedilmediği toplumlarda ombudsmanın varlığından söz etmek oldukça zordur. Ombudsman demokrasinin geçerli olduğu hukuk devletlerinde hukuki bir araç niteliği kazanabilir. Ombudsman bir anlamda kamu vicdanının gözü ve kulağı niteliğindedir. Bu kurum toplumun demokrasi düşüncesini benimsemesinde ve adaletli toplum düzeninin gelişmesinde önemli katkılar sağlamaktadır.

Ombudsman, katılımcı demokrasi idealine ulaşmakta önemli bir basamaktır. Zira vatandaşın yönetim hakkındaki şikâyetlerini devlete iletebilmeleri açısından oldukça kullanışlı bir araçtır. Vatandaşların şikâyetleri kamu yönetimini iyileştirirken diğer taraftan da hukuka aykırı olan ya da yerinde olmayan eylem ve işlemlerin kendilerinin veya sonuçlarının hukuk âleminden silinmesini sağlayarak devlet yönetimine katılmaktadırlar (Erhüman, 1998: 102). Ayrıca bu noktada ombudsman,

yönetimden kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi için yönetim düzeyinde hatta parlamento düzeyinde öneriler sunarak vatandaşın yönetimden beklentilerine aracılık görevi üstlenmektedir (Kestane, 2006: 135).

Ombudsman, demokratik hesap verilebilirlik mekanizması olarak hareket ederek ülkede demokrasinin gelişmesini sağlayabilmektedir. Kurum; halka, kamu kurumlarının yasa ve adalet çerçevesinde hareket etmediği zamanlarda şikayet etme hakkı vermek suretiyle yönetimin sevk ve idaresini tarafsız olarak soruşturma, hukukun, politikaların ve uygulamaların geliştirilmesi ya da değiştirilmesi yönünde tavsiyede bulunur, yönetimde hukuksuzluk ya da düzensizlik görüldüğünde parlamento ve halka rapor ederek, davaları yargısal kararlar için, Anayasa Mahkemesi ve diğer mahkemelere taşımak ve bazı ülkelerde memurları cezalandırmak gibi daha geniş yetkileri kullanmak suretiyle hükümetin yasal, anayasal ve idari yatay hesap verilebilirliğini geliştirebilir (Şahin, 2010: 142).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK) UYGULAMALARI ve 6328 SAYILI KANUN KAPSAMINDA KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU

İlk iki bölümde kamunun denetimi ve ombudsmanlık kurumu hakkında genel bilgiler verilmiştir. Bu bilgiler ışığında Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun oluşumuna dair karşılaşılan hususların incelenmesi gerekmektedir.

Bu bölümde öncelikle Cumhuriyet öncesi dönemde ve Cumhuriyet döneminde ombudsmanlığa kaynak ettiği düşünülen bürokratik örgütlere değinilecek ve ombudsmanlık kurumunun kurulma gerekçeleri ve kurumun kurulmasına yönelik çalışmalara yer verilecektir. Bölümün devamında ise 6328 sayılı kanunun yasal dayanağı ve değerlendirilmesi yapılacaktır.

3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Kamu Denetçiliğine Kaynak Ettiği Düşünülen Kurumlar

Ombudsman, özellikle ikinci dünya savaşından sonraki dönemde demokratikleşme hareketleri yanında daha katılımcı ve insan haklarına daha çok önem veren demokrasi araçları çerçevesinde hızla yaygınlaşmıştır. Ombudsmanlık kurumunu önemli kılan nokta, ülkelerin bu kuruma duyduğu gereksinimlerdir. Ombudsman basitlik, ucuzluk, sürat ve etkinlik gibi özellikleri ile bütün ülkelerde ortak bir ihtiyacı karşılar niteliktedir (Özbağ, 1997: 265). Çünkü ombudsmanın denetim faaliyeti, Türkiye gibi idari yargı sistemini benimsemiş ülkelerde mevcut yargı denetim sistemine ve izlediği yöntemlere rakip değil, bu yöntemleri destekleyici ve tamamlayıcı niteliktedir.

Günümüzde, ombudmsan sayıları yüzkırkı bulan ulusal ve uluslararası kuruluşta ve ülkede gerek yerel gerekse özel düzeyde uygulanan ombudsmanlık kurumu, Türkiye'de 1970'li yıllarda literatüre girmiştir. Diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında yeni gibi dursa da Osmanlı devletindeki benzer kurumların ombudsmanlık kurumlarına kaynaklık etmiş olması, Türk ombudsmanlık sisteminin

oldukça eski olduğunu göstermektedir. Zira bazı tarihçiler Osmanlı'da bulunan benzer bir kurumun İsveç Ombudsmanı için bir model oluşturduğunu belirtmektedirler. Bu bağlamda Türkiye'de kurulan kamu denetçiliği kurumunun geçmişin bir tekrarı olduğunu söylemek mümkündür (ODIHR, 1998). Özgül ve Şafaklı (2009) ise benzer uygulamaların ikinci Halife Ömer İbni Hattab tarafından oluşturulup devam ettirildiğini, İslam ülkelerinde “divan-ı mezalim”, “muhtesib”, “şikâyetleri inceleme kurulu” adı altında faaliyet gösteren kurumlar da bir nevi kamu denetçiliği modeline uygun çalışan kurumlar olduğunu ifade etmişlerdir. Çağdaş kamu denetçiliği sisteminin daha iyi kavranabilmesi için geçmiş uygulamaların incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Bu uygulamalar Kazaskerlik Kurumu, Divan-ı Hümayün, Kadı-ül Kudat, Divan-ı Mezalim, Ahilik teşkilatıdır.

Osmanlı İmparatorluğunda 1709-1713 yılları arasında sığınmacı olarak kalan İsveç Kralı Şarl, ülkesinde bir buyruk çıkararak, kurumun en üst yöneticisinin kendisi olacağı bir büronun ülkesinde kurulmasını buyurmuştur. Oluşturulan bu kurumun birincil görevi, kamusal faaliyetlerde kanunların uygulanması ve ilgililerin yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamaktır. Kurulan bu büronun ismi “*Kralın Adalet Başkanlığı Bürosu*” şeklinde değiştirilmiştir (Pickl, çeviren: Ergun, 1976). Şarl tarafından kurulan bu büronun yapısı Osmanlı devletindeki adalet dizgesinden esinlenilerek oluşturulmuştur.

Adalet başkanlığı bürosunun temelini oluşturan iki kaynak vardır. Birincisi, Osmanlı devletinde başyargıcının bürosu olan “Kazasker” birimidir. İslam adalet dizgesinde önemli bir yeri olan bu birimde, baş yargıç İslam hukukunu, padişah da dahil olmak üzere, memurlar tarafından, halkın birbiri ile ve devlet ile ilişkilerinde uygulamak ile görevlidir. Bu sayede, memurların yapmış olduğu adaletsiz hareketler, güçlerini kötüye kullanmaları engellenmiş, halkın hakları korunmuştur. İkinci kaynak ise, kuruluşun ilk döneminde padişahın, ilerleyen dönemlerde ise sadrazamın başkanlık yaptığı ve kazaskerlerin katıldığı “Divan-ı Hümayun”dur (Üçok, 1972: 149).

Mumcu (1986) Osmanlı devletinde ana danışma meclisi olarak Divan-ı Hümayun'un kullanıldığını bildirmektedir. Türk devlet idarelerinde divan kurumları yönetimin merkezini oluşturmaktadır. Selçuklu devlet yönetiminde divan kurumu

bulunurken, Osmanlı devletinde Orhan bey döneminden sonra kurulmuştur. Divan kurumunda, devlet ile ilgili siyasi, idari, askeri, örfi, şer'i, adli ve mali işler ve bu başlıkları ile ilgili yapılan şikâyetler ve açılan davalar görüşülüp karara bağlanmaktaydı.

Üçok ve Mumcu (1987) çalışmasında, Abbasilerden itibaren tüm İslam devletlerinde resmi daire ya da kurul niteliğinde divanların bulunduğunu, Osmanlı devletinde de bu idare geleneği sürdürüldüğünü bildirmişlerdir. Fakat yazarlara göre Selçuklu devletinde divan kurumu çok gelişmiştir ve çalışmalarının devamında, İslam devletlerinde çok sayıda resmi işlerle uğraşan farklı divanların var olduğunu belirtmişlerdir. Bu divanların en üstünde ise büyük divanın bulunduğu ve bu divanın danışma ve denetim işlevini gördüğü belirtilmiştir. Osmanlı döneminde ise bir çok divan birleştirilmiştir. Yeni oluşturulan divanın çok geniş yetkileri bulunmaktaydı. Padişahın divanı demek olan Divan-ı Hümayunda, merkezdeki devlet işleri görüşülmekte ve karara bağlanmaktaydı. Bu bağlamda divan son derece önemli bir organ durumunu almış,, kökleşmiş ve kurumsallaşmıştır (Üçok ve Mumcu, 1987: 241). Öztuna (1998) Divan-ı Hümayunu devletin bakanlar kurulu ve meclisi olarak tanımlamıştır. Halaçoğlu da (2012) meclis konuşmasında Öztuna'nın bu düşüncesini desteklemiştir. Osmanlı'da devlet ile kararların burada alındığını ifade etmiştir.

Divan-ı Hümayun, mülki, askeri ve şer'i olmak üzere üç temel konuda görüşmelerin yapıldığı ve bu konulardaki kararların alındığı birimdir. Divanın başkanlığını Vezir-i Azam yapmaktaydı. Divan üç erki padişah adına yürütmekteydi. Divandan çıkan kararlar ancak padişahın onayı ile uygulamaya geçmekteydi. Başta padişah bizzat divana başkanlık ederken Fatih Sultan Mehmet ile birlikte padişahlar kafes arkasından tartışmaları izleme yoluna gitmişlerdir.

Divan-ı Hümayunda Sadrazam, yönetim ve örf-adet hukuku ile ilgili işleri, Nişancı toprak işlerinden, Kazaskerler de şer-i ve hukuki işlerden sorumluydular. Hem Yargıtay hem de danıştay niteliğini taşıyan bu divana herkes derdini anlatmış ve çözüm yolu aranmıştır. Tüm davaların bir hükme bağlanması amaçlanmıştır. Kısaca, en yoksul bir kişi bile Sadrazamdan adalet isteyebilmiş ve ona sorununu söyleyebilmek özgürlüğüne sahip olmuştur (Üçok, 1972: 148).

Bir konu hakkında şikayeti bulunan kişi, ikamet ettiği yerdeki adli birimleri atlayarak doğrudan divana başvurabilmiştir. Yine mevcut mahkemelerde davası görülüp sonucun yansızlığından şüphe duyan kişiler davanın yeniden görülmesi için divana başvurabilmişlerdir. Yani divan bir temyiz mahkemesi olarak da çalışmıştır. Osmanlı devlet yönetiminde alt divanlar da kurulmuştur. Bu divanlar sayesinde merkezi yönetim işlerinin görülmesi kolaylaşmıştır (Üçok ve Mumcu, 1987: 247).

Kamu denetçiliği kurumunun kökenini meydana getiren ikinci kurum ise kazaskerliktir. Osmanlı devletinde “*kadıasker*” olarak da adlandırılan kazaskerler yargı örgütünün önemli bir parçasıdır. Avşar (2007) kadıların ve kazasker kurumunun özellikleri ile kamu denetçisine çok benzediğini vurgulamıştır. Kazasker, kamu denetçiliği kurumunun askeri yönüne, kadı ise kamu denetçiliği kurumunun sivil kısmına benzemektedir. İslam devletlerinde kazasker, önemli devlet işlerinin görüşüldüğü divanın sürekli üyesi idi. Osmanlı devletinde ilk kazasker I. Murad döneminde atanmış, askeriye'nin şer'i ve hukuki işleri ile ilgilenmiştir.

Kamu denetçiliği kurumunu oluşturduğu düşünülen Divan-ı Hümayun'un kökenini ise *Şikayetler Kurulu* olarak da adlandırılan “*Divan-ı Mezalim*” oluşturmaktadır. Öte yandan kazaskerliğin kökenini de Kadi-ul Kudat oluşturmaktadır.

Divan-ı Mezalim'de halkın şikâyetleri dinlenmekte, yönetimin ve memurlarının hukuka aykırı davranışları incelenmekteydi. Bu kurumun başında ise yüksek dereceli bir denetçi bulunmaktaydı (Avşar, 2007: 76). Divan-ı Mezalim, Abbasi Devleti döneminde kurulmuş bir devlet organı idi. Günümüzün Yargıtay ya da Danıştay'a ait görevleri yerine getirmekteydi. Böylece kadıların ve diğer devlet memurlarının haksızlıklarından şikayet eden halkın şikayetlerini dinlemekteydi (Üçok, 1972: 111).

Selçuklu devletinde Divan-ı Mezalim'in yerini Kadi-ül Kudat'lık kurumu almıştır. Kurumun başında bulunan baş hakim, halkın haklarını devlet yönetimine karşı korumakla görevli idi. Baş hakim halkın haklarını İslam adalet sistemi

çerçevesinde Sultan da dahil olmak üzere tüm devlet görevlilerine karşı korumaktaydı (Pickl, 1986: 803).

Kamu denetçiliği kurumuna kaynak ettiği düşünülen bir diğer kurum ise Ahilik kurumudur. Bu Kurum aslında çok eski dönemlerde ortaya çıkan ve İslam sentezi sonucunda şekillenerek karşımıza çıkmaktadır. Demir (2003) çalışmasında, “Ahilik, binlerce yıldan beri süregelen eski Türk uygarlığının Anadolu'yu fethiyle birlikte yakını teması geçtiği İslam kültürü ile uyum içerisinde kaynaşmasından doğan bir iktisadi üretim ve kültür kuruluşudur” ifadelerine yer vermiştir.

Avşar (2007) ahi kelimesinin kökenini Arapça'ya dayandırmakta, Arapça'da kardeş anlamına geldiğini, Divan-ı Lügat-it Türk'te ise eli açık, cömert şeklinde kullanıldığını belirtmektedir. Ahilik sistemi incelendiğinde ise sosyal ve kültürel bir yapılanma örneği olarak birbirini seven ve saygı gösteren, yardımsever, fakirleri gözetip yoksulu doyuran, çalışmaya bir ibadet gözü ile bakan, dini ve ahlaki kurallara bağlı esnaf ve sanatkarların oluşturduğu bir teşkilat olarak tanımlamak mümkündür.

Ahilik örgütü Türklerin Anadolu'ya yerleşmesinde görev yapmışken, Köksal'a (2005) göre ülkenin fetret döneminde olduğu yıllarda ülkenin savunması için de cephede görev yapmış, halkı talandan ve soygundan korumuş, asayişini sağlamış, aynı zamanda devlet kurumları ve yöneticileri tarafından haksızlığa uğratılan halkı korumuştur. Bu özellikler itibarıyla Kral XII. Charles tarafından kurulan ilk ombudsmana, kralın sürgünde olduğu Edirne'de teşkilatlanan ahilik kurumunun temel teşkil ettiği iddia edilmektedir (Demir, 2003: 101).

3.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Denetçiliği Kurumuna Benzer Kurumlar

Anayasanın 5. maddesi devletin temel amaç ve görevlerini Türk milletinin bağımsızlığı ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak şeklinde belirlemektedir. Kişi ve toplumun refahı, huzurunu ve mutluluğunu sağlamak, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri kapsamında kişinin hak ve hürriyetlerini sınırlayan siyasi, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi

ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak yine devletin amaç ve görevleri arasında sayılmaktadır.

Devlete bağlı kamu kurum ve kuruluşlar kamu hizmetlerini yerine getirmektedir. Bu hizmetler yerine getirilirken hukuki sınırlar içerisinde hareket edilmelidir. Hizmetler yerine getirilirken, ayrıca, iyilik, verimlilik ve rasyonellik düsturları dikkate alınmalıdır. Bu bağlamda, yönetimin eylem ve aksiyonları, hukuki açıdan uygunluğu denetlenerek hizmetlerin bu düsturlara göre yürütülüp yürütülmediği kontrol edilmelidir. Bu amaçla çeşitli denetim mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bunlardan bir kısmı yönetimin yargısal denetimi, bir kısmı ise yargı dışı denetim olarak adlandırılmaktadır (Gören; 1999: 140).

İdarenin yargı dışı denetim kavramından anlaşılan, yönetimin yargı organı özelliğine haiz olmayan bir kurum tarafından denetime tabi tutulması ya da yönetimin faaliyetlerinin hukukilik dışında farklı ölçüler ile denetlenmesidir. Bu kurumlar arasında Devlet Denetleme Kurulu, Meclis Dilekçe Komisyonu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, İnsan Hakları Komisyonu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu bulunmaktadır. Bu kurumlar, kamu denetçiliği kurumunun bazı fonksiyonlarını yerine getirirse de tam anlamıyla kamu denetçisi değildirler. Bu kurumlar kamu denetçiliğinin bir takım niteliklerini taşıyalar da, özerklik, tarafsızlık, amaç ve hareket serbestliği gibi bazı yönleri ile kamu denetçiliğinden ayrılmaktadırlar (Temizkan, 2008: 170).

Yukarıda bahsedilen kurumların kamu denetçiliği kurumdan farklılıklarının anlaşılması adına incelenmesi ve bu farklılıkların ortaya konulması yerinde olacaktır.

3.2.1. Devlet Denetleme Kurumu

Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurumu (DDK), 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı kanun ile kurulmuş, 1982 Anayasasının 108. maddesinde tanımlanmak suretiyle anayasal bir kuruluş haline dönüştürülmüştür (Gözübüyük ve Tan, 2013).

Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışan DDK, yönetimin hukuka uygun bir şekilde düzenli ve verimli çalışmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Kamu kurum ve

kuruluşlarında denetleme yapan DDK, cumhurbaşkanının isteği ile harekete geçmektedir. İlgili kurumlarda inceleme, araştırma ve denetleme faaliyetlerini yürütmektedir. Yönetimin iyi işlemesi amacı ile cumhurbaşkanına yardımcı olan bu kurum, vatandaşların şikayetlerine açık değildir (Odyakmaz, 2013: 10).

Cumhurbaşkanının istemi üzerine hareket eden DDK, tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde, kamu kuruluş ve kurumları tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılarak oluşturulan her türlü kuruluşta, kamu kurumu özelliği taşıyan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde, kamuya yararlı dernekler ve vakıflar üzerinde denetleme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte silahlı kuvvetler ve bağlı yargı organları DDK'nın yetki alanı dışında bırakılmıştır (Gözübüyük ve Tan, 2013).

DDK rapor hazırlayıp, bu raporları cumhurbaşkanlığı makamına sunmakta, raporları onaylayan cumhurbaşkanı başbakanlığa göndermektedir. Başbakanlık inceleme, teftiş, tahkik ve dava açılması istenen konularda kırkbeş gün içerisinde işlem yapmalıdır ve konu ile ilgili sonuçlardan cumhurbaşkanlığı bilgilendirilmektedir. Bilgilendirme işlemi ise başbakanlık tarafından yapılmaktadır. DDK raporlarının herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Rapor bir ön rapor ya da ihbar niteliği taşımaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2013). Yani kamu kurum ve kuruluşları açısından hazırlanan raporun herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. DDK'nın denetleme faaliyetini yerine getirdiği kurum ile ilgili tüm belge ve bilgiyi isteme hakkına sahiptir. Bu yönleri ile DDK kamu denetçisine benzemektedir. Fakat DDK bağımsız bir kurum değildir. Kurul başkanı ve üyeleri cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Dahası, kamu denetçisi vatandaşın başvurusu sonucunda ya da re'sen denetim yapabilmekte iken DDK cumhurbaşkanlığı makamının talimatı ile denetleme faaliyeti yürütebilmektedir (Kılavuz vd., 2003: 63). Demirci (2013) kamu denetçiliği kurumunun yönetim ilkesinin uygulanmasını kolaylaştırırken DDK'nın böyle bir amacı ve görevi olmadığını vurgulamaktadır.

3.2.2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

TBMM Dilekçe Komisyonu

1982 Anayasası'nın 74. Maddesi uyarınca, vatandaş kendisi ve kamu ile ilgili dilek ve şikayetlerini yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) yazılı olarak iletebilmektedir (Sayan, 2014: 337). Bu bağlamda, vatandaşın sorunlarını, dilek ve şikayetlerini incelemekle görevli bir komisyon TBMM bünyesinde bulunmaktadır. Bu başvuruların konusu yasal bir hakkın korunması, bireysel ya da kamusal konulardaki dilek ve şikayetler olabilmektedir (Atay, 1999: 75). TBMM bünyesinde bulunan komisyonlardan bir tanesi dilekçe komisyonudur. Dilekçe komisyonuna dilekçe veren vatandaş yasal hakkın korunması, kamu yararı ve kişisel hakları ilgilendiren bir konuda dilekçe verebilmektedir (Atay, 1999: 75).

TBMM başvuru dilekçelerini üç aşamada incelemekte ve karar almaktadır. Bunlar, başkanlık divanı incelemesi, komisyon incelemesi ve meclis genel kurul incelemesidir. Meclis seçici davranmak ve dilekçe konularının belirli bir olgunluğa ve öneme sahip olmasını istemek amacı ile böyle bir yol izlemektedir. Meclise ulaşan bir dilekçe önce dilekçe komisyonu tarafından incelenmekte, uygun görülen başvuru Meclis Genel Kurulunda görüşülmekte ve bir karara bağlanmaktadır. TBMM resmî internet sitesinde Dilekçe Komisyonu tarafından yapılan denetimin; soru, gensoru, Meclis araştırması ve genel görüşme gibi siyasî denetim faaliyetinin bir türü olarak düşünülebileceği belirtilmektedir. Bu sayede TBMM'nin "yasa yapma organları aracılığıyla yaptığı bağlayıcı olan kuralların (kanunların) doğru uygulanmasını, bizzat kendisinin gözettiği, yaptığı denetimle koymuş olduğu kuralların arkasında durduğunu gösterdiği" yorumu yapılabilmektedir (Odyakmaz, 2013: 12).

Dilekçe komisyonunun uygulamadaki işleyişinde, gelen evrak kaydı yapılan bir dilekçe öncelikle uzman incelemesine tabi tutulmakta, uzman görüşü ile birlikte Başkanlık divanına gönderilmektedir. Dilekçe ile ilgili bilgi ihtiyacının hasıl olması durumunda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile irtibata geçilmekte, edinilen bilgi ve belgeler ışığında, uzman görüşü ile birlikte başkanlık divanına sunum yapılmaktadır.

Başkanlık divanı, başkan, vekili, sözcüsü ve katibinden olmak üzere dört kişidir. Divan dilekçeyi incelemek suretiyle, uygulamada, gelen dilekçeler, evrak kaydı yapıldıktan sonra önce uzmanlarca incelenmekte, uzmanın görüşünü içeren raporla birlikte dilekçe, Başkanlık Divanına sunulmaktadır. Eğer dilekçedeki talep ve şikayet konusu hakkında bilgi alma ihtiyacı varsa, kamu kurumlarıyla gerekli yazışmalar yapılarak bilgi alınmakta, edinilen bilgiler çerçevesinde, uzmanın görüşü ile birlikte dilekçe Başkanlık Divanına sunulmaktadır. Meclis İktüzüğünün 116/1 inci maddesince Dilekçe Komisyonunun; Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Kâtibinden oluşan Başkanlık Divanı, komisyona gelen dilekçeleri inceleyerek,

- 1- Belirli bir konusu olmayan,
- 2- Kanun değişikliği gerektiren,
- 3- Yargı organının görevi kapsamına giren konularda olan,
- 4- İçeriğinde ilgili yönetimler tarafından verilmiş bir kesin cevap bulunmayan,
- 5- Kanunen dilekçede olması gereken bir takım şartları taşımayan dilekçeler görüşme kapsamına almazlar.

Komisyonunda görüşülmeyecek dilekçeler aylık olarak hazırlanan Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı Karar Cetveli aracılığı ile TBMM'ye bildirilmekte ve milletvekillerine dağıtılmaktadır. Dağıtımdan on beş gün içerisinde itiraz edilmeyen dilekçeler kesin karara bağlanarak sahiplerine bilgi verilmektedir. Bu komisyon esasen kamu denetçisi gibi çalışmaktadır. Zira bağımsız olan bu komisyon, vatandaşın şikayetlerini dinlemektedir. Alınan kararlar periyodik olarak duyurulmaktadır. Bu bağlamda kamu denetçiliği kurumu Türkiye için yeni bir uygulama değildir ve ilgili komisyon tarafından benzer bir işlev yerine getirilmektedir (Sayan, 2014: 337).

Bununla birlikte iki birim arasında bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Kamu denetçiliği birime herhangi bir başvuru yapılmassa da re'sen harekete geçebilir. Fakat TBMM bünyesinde dilekçe komisyonu için aynı özellikten bahsetmek mümkün değildir. Çünkü dilekçe komisyonu azaları milletvekillerinden oluşmaktadır. Üyelerin partiler arasındaki dağılımı ise partilerin meclis dağılımları tarafından

belirlenmektedir. Bu durumda iktidar partisi komisyonda çoğunluğa sahip olacağından kararlar yanlı olabilecektir. Kamu denetçisi ise meclis dışındandır ve bağımsızlığı daha yüksektir. Komisyonun sorun çözme gibi bir işlevi bulunmamaktadır. Sadece dilekçelerin yönlendirilmesi kısmında bir işlevi söz konusudur (Şengül, 2013: 132).

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu

İnsan haklarına saygının ve bu konudaki gelişmelerin izlenerek kamusal uygulamaların gelişmesini sağlamak amacı ile TBMM kapsamında bir komisyon kurulmuştur. Meclis İnsan Hakları İnceleme Komisyonu adlı bu komisyon ile ilgili esaslar 3686 sayılı komisyon kanunu ile düzenlenmiştir. Komisyon esasen insan haklarına verilen önemin bir göstergesi niteliğinde iken denetim konusunda doğrudan bir atfı yoktur. Komisyonun temel görevi insan haklarının ihlale uğradığına yönelik iddialar ile ilgili yapılan başvuruları incelemek, gerekli durumlarda ilgili mercilere bildirmek ve yapılan çalışmalarını yıllık bazda raporlamaktır (Keskin, 2013: 129). 1987 yılında Avrupa Birliği'ne (AB) başvuru şartları çerçevesinde kanun teklifi ile kurulan komisyon, insan haklarını ulusal düzeyde korunmasını amaçlamaktadır (<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> Erişim tarihi: 14.06.2016).

Komisyon, başkan, iki vekil, bir sözcü ve bir katipten oluşmaktadır. Bir yasama döneminde iki kez seçilen üyeler siyasi partilerin sandalye sayısına göre seçilmektedir. Her bir seçimde komisyon iki yıl çalışmaktadır. 3686 sayılı kanunun dördüncü maddesi komisyonun görevlerini şu şekilde belirlemiştir.

- Uluslararası alanda kabul gören insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek.
- 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.

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca havale edilen kanun tasarı ve teklifleriyle, kanun hükmünde kararnameleri görüşmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarının gündemindeki konular hakkında, istem üzerine görüş ve öneri bildirmek.

- Türkiye'nin insan hakları uygulamalarının, taraf olduğu uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve kanunlara uygunluğunu incelemek ve bu amaçla, araştırmalar yapmak, bu konularda iyileştirmeler, çözümler önermek.

- İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletme

- Gerektiğinde dış ülkelerdeki insan hakları ihlallerini incelemek ve bu ihlalleri o ülke parlamenterlerinin dikkatlerine doğrudan veya mevcut parlamenter forumlar aracılığıyla sunmak.

- Her yıl yapılan çalışmaları, elde edilen sonuçları, yurtiçi ve dışında İnsan Haklarına saygı ve uygulamaları kapsayan bir rapor hazırlamak.

İlgili kanun kapsamında komisyon, bakanlıklar, genel ve katma bütçeli daireler, mahalli idareler, muhtarlıklar, üniversiteler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından bilgi isteme, inceleme yapma yetkisine sahiptir. Aynı kanun kapsamında konu ile ilgili uzman görüşlerine başvurabilir, kamu denetçisi ile benzer şekilde kendiliğinden hareket etme yetkisi bulunmaktadır. Yani başvuru yapmadan da inceleme yapabilmektedir. Komisyon kabul etmiş olduğu raporları TBMM'ye sunmakta, ilgili kurul görüş ve önerisi ile genel kurulda görüşülebilmektedir.

Komisyonunda görüşülen konular genel olarak incelendiğinde, hükümlü ve tutuklu hakları, adil yargılama hakkı, sosyal güvenlik hakkı, mülkiyet hakkı, yaşam hakkı, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı gibi konularda yoğunlaşmaktadır.

Bu komisyonun kamu denetçiliği kurumu ile benzerlikleri olmasına karşın bu iki kurumun ayırt edici özellikleri vardır. İlk olarak komisyon, vatandaşların şikâyetleri olması durumunda başvurabilecekleri önemli birim olmasına ve

demokratik yönetim anlayışına olumlu etki yapmasına rağmen, klasik anlamda bahsedilen kamu denetçiliği kurumu ile bağdaşmamaktadır. Bir ölçüde kamu denetçiliğinin özelliklerini taşımakta ise de denetim alanı, bağımsız ve tarafsız olması, amaç ve hareket serbestliği yönleri ile kamu denetçiliğinden ayrılmaktadır. Fakat komisyon, Türkiye’de kamu denetçiliğine giden süreçte doğru bir adım olarak görülebilir. Böylece vatandaş ile idarenin denetim olgusuna açıklığı sağlanmış ve kamuoyu da buna hazır hale getirilmiş olacaktır (Temizkan, 2008: 170). İkinci olarak komisyon sadece insan haklarının ihlal edildiği durumlarda harekete geçmektedir. Öte yandan kamu denetçisinin harekete geçebilmesi için herhangi bir kısıt bulunmamaktadır. Bu nedenle, yönetim ile vatandaş arasında yaşanan çatışmaları çözebilmek için komisyonun ilgili idare birimleri ile iletişime geçmesi mümkün değildir. Komisyon sadece hukuk devleti tarafından vatandaşlara tanınan özgürlüklerin ve haklarının ihlalinin tespit etmektedir. Tespit ettiği olumsuzlukları ilgili birimlere iletmekten başka herhangi bir eylemde bulunmamaktadır. Bu şekilde TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve kamu denetçiliği karşılaştırıldığında komisyon yetkilerinin oldukça sınırlı olduğu anlaşılmaktadır (Şengül, 2013: 133 - 134).

3.2.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu denetçiliğine kaynaklık ettiği düşünülen bir diğer kurul T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kuruludur. Kurul 2004 yılında 5176 sayılı Kanunla Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. Kamu yönetiminin etik değerlere bağlı olmasının, yönetimin yolsuzlukların önlenmesinde, kaliteli kamu hizmeti sunulmasında ve kamu yönetimine ve kurumlarına güvenin sağlanmasında daha etkili ve daha başarılı olacağı genel kabul görmektedir. Kurulun kanunla belirlenen konuyla ilgili temel görevi etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmaları yapmaktır (Sayan, 2014: 337). 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’un “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1. maddesinde incelendiğinde kanunun kamu görevlilerinin uymaları gereken ilkeleri düzenlediği görülmektedir (Odyakmaz, 2013: 10). 25/5/2004 tarih ve 5176 sayılı kanun kurul ile ilgili düzenlemeleri yapmaktadır. İlgili kanun maddeleri aşağıdaki gibidir.

1. Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini Yönetmeliklerle belirlemek ve uygulamayı gözetmek,

2. Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek,

3. Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,

4. 6328 sayılı Kanuna göre verilen mal bildirimlerini gerektiğinde incelemek,

5. Kamu görevlileri için hediye alma yasağının kapsamını belirlemekle, görevli ve yetkilidir.

Bu kurulun amacı, kamu görevlilerinin uyması gereken bir takım ilkelerin belirlenmesi ve bu ilkelerin uygulanıp uygulanmadığının gözetilmesidir. Bu ilkeler ise saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetmektir (Özden, 2005: 98).

Konu ile ilgili kanunlar kanunun birinci maddesi gereğince cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, bakanlar kurulu, Türkiye Silahlı Kuvvetleri (TSK) ve yargı erki üyelerine, ayrıca üniversitelere uygulanamaz. Kanun kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan işlemlerde etik olmayan bir durum ile karşılaşıldığında genel müdür ve seviyesindeki görevliler hakkında başvuru yapılabilir. Diğer kamu görevlilerine ise ilgili kurumun yetkili disiplin kuruluna başvurmak suretiyle şikayet edilebilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru yapan vatandaşa bildirilmektedir. Başvurular arasında kamu görevlisini karalamaya yönelik, haklı gerekçesi bulunmayan, yeterli bilgi ve belge olmayanları değerlendirmeye alınmamaktadır. Ayrıca, yargı erki tarafından görülen ya da karara bağlanmış olan uyuşmazlıklar ile ilgili başvuru yapılamamaktadır.

Kurul, başvurular ile ilgili inceleme ve araştırmayı etik ilkeler çerçevesinde yapmaktadır. Bu başvuruları üç ay içerisinde sonuçlandırmalıdır. Sonuçlar hakkında

bilgi ilgililere ve başbakanlık makamına bildirilmektedir. Kurul etik davranışın varlığını kesinleşmesi durumunda başbakanlığa ve resmi gazete aracılığı ile kamuoyuna duyurmaktadır. Kurulun kararı yargı tarafından iptal edilir ise yargının kararı kurul tarafından yerine getirilmekte ve resmi gazetede yayınlanmaktadır. Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, kurul tarafından istenilen bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdürler. Kurul aynı zamanda ilgili kurumlardan temsilci çağırarak ve bilgi almak yetkisine de sahiptir.

Kamu denetçiliği kurumu ile karşılaştırıldığında Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile aralarında bir takım amaç farklılıklarının olduğunu söylemek mümkündür. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ilgili etik ilkeleri çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesini sağlamakta iken kamu denetçiliği kurumu, gerçek ve tüzel kişilerin kamu hizmetlerinin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak, önerilerde bulunmaktadır. Kapsam açısından da farklılıklar bulunmaktadır. Etik Kurul kapsamına girmeyen kurum ve kuruluşlar da kamu denetçisinin yetki alanına girmektedir (Odyakmaz, 2013: 11). Ayrıca Etik Kurul üyeleri başbakan tarafından seçilirken ombudsman TBMM tarafından seçilmektedir. Görevden alma işlemi de aynı kurumlar tarafından yapılmaktadır. Bağımsızlık açısından incelendiğinde, mali yapısı olmayan Etik Kurul bağımsız değildir. Bütçe için gerekli ödenekler başbakanlık tarafından verilmektedir. Kamu denetçiliği kurumu ise özel bütçeye sahiptir.

Etik Kurulun tek yaptırım şekli resmi gazete tarafından kararların yayınlanması iken Anayasa mahkemesi bu uygulamaya son vermiştir. Kurul artık kararları sadece kendi internet adresinden yayınlamaktadır. Kurul 2010 yılından bu yana kararları ilgili internet adresine koymamaktadır. Bu açıdan Sayan (2014) kurulun eğitici bir kurul haline geldiğini belirtmiştir. Yaptırım gücü açısından karşılaştırıldığında ombudsmanlık kurumunun daha büyük yaptırım gücüne sahip olduğunu söylemek mümkündür.

3.3. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu Kurulma Gerekçeleri

Önceki bölümlerde yapılan açıklamalardan sonra bir genelleme yapılarak yinelenebilir ki; kamu denetçisi, yönetimden bağımsız ve tarafsız olan, Parlamento seçilen, kamu yönetim sistemi içindeki organların ve memurların haksız ve idarenin kötü işleyişini içeren genel hukuk kurallarına ve yasalarına aykırı işlem ve eylemlerden ötürü, mağdur olan kişiler aleyhine ve Parlamento adına buna müdahalede bulunan, soruşturmasını özgürce yapabilen, idarece alınmış kararları durdurma veya değiştirme yetkisi olmayan, yönetimi eleştirmekle ya da gerekli gördüğü değişiklikleri önermekle yetinen bir denetim organıdır (Tayşi, 1997: 117).

Tayşi (1997) çalışmasında ülkemizde yasama, yürütme ve yargı erki üçgeninde çok ciddi bazı sorunların olduğunu, önemli eksiklikler, yanlışlıklar ve kronik hastalıkların olduğunu vurgulamış ve çalışmanın devamında, bu açıdan bakıldığında, kamu gözeticisi konumunda olan kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması düşüncesi, belki kamu yönetim sistemimizi dışarıdan denetleyen bir can kurtaran simidi gibi görülebileceğini fakat ülkemizde, kamu görevlileri (Bakanları, milletvekilleri, memurlar), görevi kötüye kullanma, usulsüzlük ve yolsuzluk gibi işlem ve eylemlere karşı, bir ölçüde kendilerini güvenceye almış gibi olduklarını, bunun en yalın göstergesinin ise Bakanlar ve milletvekilleri için Anayasamızın 83. Maddesi, memurlar için ise Osmanlı Devleti döneminde, 1913 yılında çıkarılan Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunun olduğunu, ve bu kanunların parlamenterler ve memurlar için dokunulmazlık zırhına büründürdüğünü savunmaktadır. Tayşi, TBMM’ince dokunulmazlıkların kaldırılması gerektiğini, memurlar içinse Memurin Muhakematı hakkındaki kanunda değişiklik yapılması zorunluluğunu ifade etmektedir (Tayşi, 1997:118).

Tayşi (1997) bu bağlamda kamu yönetimindeki temel problemlerin, aşırı merkezîyetçi gelenek ve bürokratik kültürün, koordinasyon eksikliği, şeffaflık yoksunluğu, hesap verilebilirlik eksikliği, kayırmacılık, katılım yoksunluğu, cevap verme yoksunluğu, denetim yetersizliği, personel rejiminde adaletsizliğin oluşu, yolsuzluk ve rüşvetin varlığı ve kötü bir insan hakları karnesidir.

[Temizel \(1997\)](#) çalışmasında idari denetimin bir türü olan hiyerarşik denetim incelendiğinde idari denetimin sınırlarının net görüldüğünü, hiyerarşik denetimin yetki karmaşıklığına sebebiyet verebileceğini, bir kamu kuruluşunda ne kadar çok personel var ise ve ne kadar fazla alt birim var ise üst yönetimin personeli tanınması ve takip etmesi o kadar zor olacağını vurgulamaktadır. Bu nedenle aşağı ve yukarı doğru bilgi alışverişinin olması gerektiğini, aksi takdirde hiyerarşik denetim yetersiz kalacaktır ([Temizel, 1997: 29-30](#)).

Kamu yönetiminin problem çözme kapasitesinin artırılabilmesi için modern denetsel özelliklere sahip olmalıdır. Bunlar, şeffaflık, hesap verebilirlik, saydamlık ve etkinliktir. Demokratik hukuk devletinin en önemli belirleyicilerinden biri, kamu yönetimi faaliyetlerinin vatandaşın gözü önünde cereyan etmesi, olup bitenlerin vatandaşların bilgisine sunulmasıdır ([Uzun, 2013: 231](#)). Bu açıdan bakıldığında şeffaflık, demokratik bir yönetimin kurumsallaşması açısından son derece önem arz etmektedir. Dolayısıyla demokratik bir ülkede yönetim gizli ve kapalı kalmamalıdır. Buna karşın vatandaşların bilgi edinme hakkı ve ifade özgürlüğü vardır ve ancak bu haklar yasal güvenceye kavuşturularak demokrasiden söz edilebilir.

Demokratik bir yönetim tarzında yöneten ve yönetilen arasında karşılıklı hak ve özgürlükler bulunmaktadır. Bu bağlamda şeffaflık; demokratik, katılımcı, etkin, verimli ve kaliteli bir idarenin oluşturulmasında önemli bir konudur ([Eken, 2005: 113 – 114](#)). Şeffaflık ilkesi sayesinde kamu yönetimi içinde kaliteli ve sağlıklı bir düzen oluşturulabilir.

[Aktan \(1998\)](#) çalışmasında kamu denetçiliği çalışmaları ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarına şeffaflığı getireceğini vurgulamış, açık toplum ve şeffaf devlet oluşturma yönünde atılacak adımlarda Kamu Denetçiliği önemli bir gelişim sürecini oluşturduğunu, Kamu Denetçileri devlet ve vatandaş ilişkilerinde özellikle kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kötüye kullanması durumunda bu tür eylem ve davranışları araştırmak, kovuşturma gerektirmeyen durumlarda ise yapılan yanlışlığın veya haksızlığın düzeltilmesini ilgili kamu kuruluşundan talep edebilme yetkisine sahip olduklarını, bununla birlikte Kamu Denetçileri hatalı ve yanlış uygulamaları

kamuoyunun ve basının bilgisine sunarak, şeffaflığın sağlanmasına katkıda bulduklarını ifade etmiştir (Aktan, 1998: 77).

İkinci özellik hesap verebilirliktir. Hesap verebilirlik, yöneticilerin tüm vatandaşlara hizmet etme ve cevap verebilme gerekliliğidir (Maliye Bakanlığı Avrupa Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, 2003: 18). Klasik bürokratik yönetim geleneğinde kamu yönetimi, belirli bir kesimin idare ettiği, hesap verebilme ve şeffaflık anlayışından uzak, gizlilik esaslı bir tutum içerisinde bulunmaktadır (Erdağ, 2009: 94 – 95). Bu nedenle, bu kamu yönetimi sorunları veya olumsuzluklarından biri de hesap verebilirliğin sağlanamadığı durumu ifade eden hesap verebilirlik zafiyetidir. Kamu yönetimleri arasında hesap verebilirliğin artırılmasında temel amaç ise bürokrasilerin hesap verebilirlik doğrultusunda ehlileştirilerek demokratikleştirilmesidir (Balci, 2005: 331).

Bir başka faktör olan yargı denetimindeki eksiklikler hakkında Temizel (1997) çalışmasında “yargı denetimi uygulamada yetersiz ve aynı zamanda da bu yönde yapılan işlemlerin karmaşıklığı, pahalılığı şeklinde bahsetmiştir (Temizel, 1997: 26-27). Bununla birlikte, hesap sorma ile ilgili işlemler Türkiye’de çok yavaş ilerlemekte ve dava sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu artış ise yargıda yığılmaya neden olmaktadır. Bu bağlamda kamu denetçiliği, bir nevi ön değerlendirme aşaması gibi hareket ederek yargıya intikalden önce olaylara müdahale etmekte ve yapıcı çözümler getirmeye çalışmaktadır (Abdioğlu, 2007: 96). Fendoğlu (2013) çalışmasında idareyi mevcut yargı sistemi dışında denetleyen fakat yönetime de bağlı olmayan bir denetim sisteminin Türkiye’de kurulması gerektiğinden bahsetmiştir.

Kurumun Kurulma gerekçesi olan bir başka faktör de, Avrupa Birliğine (AB) girme çabasıdır. Kamu denetçiliği kurumunun kurulması uluslararası örgütler tarafından da desteklenmiştir. Bunlardan en önemlisi AB’dir. Türkiye’nin Gümrük Birliği’ne üyeliği sonrasında, Türkiye’de yargının geç işlediği dikkat çekmiştir. Bu durum kamu denetçisi benzeri bir kurumun varlığının gerekliliğini gündeme getirmiştir. Nitekim 1999 Helsinki zirvesi sonrası Kopenhag kriterleri içerisinde kamu denetçiliği kurumunun varlığı topluluk mevzuatı içerisinde yerini almıştır.

Şahin (2010) çalışmasında, “Türkiye daha fazla demokratikleşmek ve AB’ne tam üye olmak istediği ve vatandaşlar tarafından kamu yönetiminin denetlenmesi için kurumsal bir çerçeve oluşturarak ortaklık antlaşmasının bir şartı ve önemli bir adımını yerine getirdiğini vurgulamıştır.

3.4. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulması Amacı ile Yapılan Çalışmalar

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumu hakkındaki ilk çalışmalar 1960’lı yıllara dayanmaktadır. Altuğ (1968) çalışmasında İsveç, Norveç, Yeni Zelanda ve İngiltere kamu yönetimi yapılarında kamu denetçiliği kurumlarının yeri hakkında bilgi vermiştir (Isır, 2004: 266). Baylan (1978) tarafından yapılan çalışma ise daha kapsamlıdır ve çalışmada İsveç’teki ombudsmanlık kurumunun Türkiye için uygulanması hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonrasında konu ile ilgili pek çalışma yapılmamıştır (Saygın, 2008: 1048). Zira siyasal gerginliklerin olduğu 1980’li yılların ilk kısmında, ancak 1982 yılında Ankara Üniversitesi öğretim üyeleri hazırlamış oldukları raporda kamu denetçiliğinin kurulması önerilmiştir. Fakat dönemin Milli Güvenlik Konseyi tarafından bu öneri kabul görmemiştir.

1990’lı yıllarda kamu denetçiliği kurumuna yönelik ilgi artmış ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) adlı rapor yayınlanmıştır. Raporunda Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması önerilmiştir (Sarier, 2010: 126). İlerleyen dönemlerde kamu denetçiliği konusundaki gerekliliği üstünde durulmuş, özellikle 4.7. ve 8. Beş yıllık kalkınma planlarında değinilmiştir. Geçmiş dönemlerde kamu denetçiliği kurumuna hukuki statü kazandırılmasına yönelik çalışmalar yapılarak konuyla ilgili kanun taslak ve tasarıları hazırlanarak yasal zeminde ilerlenmeye başlanmıştır. Bu çalışmalarını 5548 sayılı kamu denetçiliği kanunu, 2010 Anayasa Değişikliği ve 6328 sayılı kamu denetçiliği kurumu kanunu olarak kısaca sıralamak mümkündür.

3.4.1. Öneri Girişimleri

3.4.1.1. Akademik Çalışmalarda Kamu Denetçiliği Önerisi

Türkiye’de akademik anlamda ilk çalışma Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından yapılan “Gerekçeli Anayasa Önerisi” isimli bir rapordur. Raporda yeni anayasada olması gereken nitelikler ile birlikte kamu denetçiliği kurumunun kurulması teklif edilmiştir. Bununla birlikte öneri Milli Güvenlik Kurulu’nca (MGK) kabul edilmemiş, önerilenin yerine Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur (Saygın, 2008: 1049).

Özden (2010) Gerekçeli Anayasa Önerisi adlı çalışmada vatandaşın dilekçe hakkını etkin bir şekilde kullanabileceği Kamu Denetçileri Kurulunun önemli bir denetim mekanizması olarak kabul edildiğini vurgularken, öneride aynı zamanda bu kurum ile birlikte yönetimin iyileştirilmesi ve yenileştirilmesi için öneriler de getireceğini belirtmiştir.

3.4.1.2. (KAYA) Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

Türkiye 90’lı yıllara geldiğinde kamu denetçiliği çalışmaları hız kazanmış somut bir takım girişimlerde bulunulmuştur. Kamu yönetimindeki mevcut problemleri belirlemek ve yeni düzenlemeler önerebilmek amacı ile 1991’de DDK, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’ne (TODAİE) bir rapor hazırlatmıştır. Bu projenin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek idi (KAYA, 1991: 4).

Başkanlığını Prof. Dr. Nuri Tortop'un yaptığı, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) sonucu oluşturulan raporda, DDK'nin bir kamu denetçisi olarak faaliyet göstermesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasını önerilmiştir. İlgili raporun öneriler kısmında yeni bir kamu denetçiliği kurumundan bahsetmemekle beraber mevcut olan DDK'nin yasal düzenlemelerle ombudsman kurumuna dönüştürülmesi düşüncesi yatmaktadır (KAYA, 1991:22- 23). Özden'e (2010) göre, raporun önerisi olan DDK'nin kamu denetçiliği kurumuna çevrilmesi işlemi için herhangi bir yasal adım atılmamıştır.

3.4.1.3. Sivil Toplum Kuruluşlarının (STK) Çalışmaları

Ombudsman sözcüğü, Ombudsman Modeli, Ombudsman Kurumu, Ombudsman Sistemi gibi terim ve kavramlar, ülkemizde ilk kez Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) tarafından hazırlanarak 1996 yılı sonunda Devlet ricaline ilettiği ve kamuoyuna sunduğu "Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri" ATV'nin "Siyaset Meydanı" programında yapılan tartışmalarla gündeme gelmiştir (Tayşi, 1997:116).

Bu kapsamda Sobacı ve Köseoğlu (2008), akademisyenlerin hazırladığı öneri raporları ve devletin resmi rapor ve planlarının yanı sıra, TÜSİAD ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) gibi sivil toplum örgütlerinin, Türkiye'de yöneten-yönetilen arasındaki ilişkinin dönüştürülmesi ve demokratik standartların yükseltilmesi amacı ile kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik raporlar hazırladığını belirtmiştir (Parlak ve Sobacı, 2008: 298).

TÜSİAD kamu yönetiminin problemleri ve yapılması gereken reformlar hakkında iki rapor hazırlamıştır. İlk çalışması 1983 yılında yayınladığı "Kamu Bürokrasisi" isimli rapordur. Kılavuz vd.(2003) çalışmasında 1983 yılında yayınlanan bu raporun kurumun kurulmasının gerekliliğine vurgu yaptığını belirtmiştir. Raporda bu gereklilikten, devletin sürekli büyümesinden dolayı ve vatandaşın bürolardaki robotik ve sert davranışlardan bunalmasından dolayı vatandaşın kendisine güleryüze yaklaşacak, problemlerini dinleyecek ve yönetimin yaptığı yanlışları düzeltebilecek bir birime ihtiyaç duyması şeklinde bahsedilmektedir. Bu nedenle İskandinav modeli

benzeri bir büronun açılmasının, bürokratları vatandaşlarla ilişkilerinde daha dikkatli ve anlayışlı olmaya yönelteceği iddia edilmiştir (Kılavuz vd., 2003: 63).

TÜSİAD'ın 1997'de yayınlamış olduğu diğer raporun başlığı ise "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği" şeklindedir. Bu raporda ise kamu denetçiliği detaylı bir şekilde incelenmiş, bu kurumun Türkiye'de kurulabilmesi için yapılması gerekenler izah edilmiştir. Hazırlanan rapor ile kurumun temel özellikleri ve Dünya üzerindeki uygulamalarından bahsedilmiş ve bu kurumun kurulmasının demokratik bir ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır (Tayşi, 1997: 116). Her iki raporda uygulamaya geçirilememiştir.

3.4.1.4. Kalkınma Planlarında Kamu Denetçiliği Kurumunun Kurulmasına Yönelik Öneriler

Akademik dünyadaki gelişmeler kamu politikalarına da yansımıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 32). Devlet politikalarının yazılı göstergesi niteliğindeki kalkınma planları hazırlanmıştır (Sarier, 2010:127). Bu kalkınma planlarından ilki olan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983), uyuşmazlıkları yargıya ulaşmadan çözebilecek bir kurumun oluşturulması planlanmış, bununla birlikte o dönemde kamu denetçiliği ile ilgili hazırlanan raporlar devletin planlarında yerini almıştır. Yedinci beş yıllık kalkınma planında (1996 – 2000) temel hedef olarak programa dahil olmuştur. Plan içerisinde yönetim ve birey arasındaki işlerde yaşanan uyuşmazlıkların hızlı bir şekilde çözülmesi, yönetimin yargı dışından denetleyecek ama aynı zamanda yönetime bağlı olmayan ve AB bünyesindeki ülkelerde bulunan bu sistemin Türkiye'de de kurulmasından bahsedilmiştir. Bir sonraki beş yıllık kalkınma planında da (2001 – 2005) aynı hedef tekrarlanmıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 32).

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

Kalkınma hedefleri arasında kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması ifadelerine ilk defa, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 1979 ve 1983 yılları arasında kalan dönem için hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, devlet

avukatlığı kurumundan bahsedilmiştir. Bu kurum uyuşmazlıklar mahkemeye gelmeden çözecek yetkiler ile donatılması amaçlanmıştır (Sarier, 2010: 127).

3.4.1.4.2. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Kamu denetçiliği kurumunun kurulması ile ilgili ilk resmi çalışmalar 1995 yılında kabul edilen ve 1996 ile 2000 yılları arasındaki dönemi kapsayan yedinci kalkınma planı içerisinde yerini almıştır. Bu plana uygun olarak İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanın yapısı ile ilgili düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu kapsamda çeşitli ülke kamu denetçiliği mevzuatları toplanmış, bazı ülke kamu denetçileri davet edilmiş ve kurumun işleyişi ile ilgili bilgi alınmıştır (Demirel, 2006: 98).

Bu kapsamda oluşturulan raporda konu ile ilgili aksaklıklara yer verilmiştir. Aksaklıklar arasında, aşırı merkezileşmenin getirmiş olduğu karmaşadan, etkinlik, verimlilik ve rasyonel kaynak dağılımının olmayışından bahsedilmiştir. Rapora göre, kamunun sunmuş olduğu hizmetlerin etkinliğinin artırılabilmesi için devletin rolünün değişen koşullara uygun olarak yeniden tanımlanması ve değerlendirilmesi, kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi ihtiyacı önemini korumaktadır. Bu bağlamda, görev ve teşkilat yapısı arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesine yönelik hukuki ve idari düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir (<http://www.kalkinma.gov.tr/> s.16, Erişim tarihi: 17.06.2016).

Aynı raporda “Performans ölçülmesine ilişkin denetim sistemine geçilebilmesi için 832 sayılı Sayıştay Kanunu, Kesin Hesap Kanununa ilişkin düzenlemeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM’ce Denetlenmesi Hakkında 3346 sayılı Kanun ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarında yer alan denetim birimleriyle ilgili hükümler gözden geçirilecektir. Ayrıca Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması amacıyla bir yasa yürürlüğe konulacaktır.” İfadelerine yer verilmiştir (<http://www.kalkinma.gov.tr/> s.121, Erişim tarihi: 17.06.2016).

3.4.1.4.3. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık (2000-2005) Kalkınma Planı, 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kanun gereğince, TBMM Genel Kurulunun 27.6.2000 tarihinde onaylanmıştır.

Adı geçen Planın Onuncu Bölümünde “Uzun Vadeli Gelişmenin (2001 – 2023) ve 8. Beş yıllık Kalkınma Planının (2001-2005) Temel Amaçları” başlığı altında, “Kamu Hizmetlerinin Etkinliğinin Artırılması” alt başlığınının 77. maddesinde, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının temel amaç, ilkeleri ve politikalarına şu şekilde yer verilmektedir. “Yargılamanın işleyişi ve unsurlarında kaliteyi artırıcı ve çağdaş ölçütlere uyumu sağlayıcı çabalar sürdürülecek, yargı sürecini hızlandırıcı düzenlemeler yapılırken, kişilere sağlanan yasal güvencelerin zedelenmemesine özen gösterilecektir.” (<http://www.kalkinma.gov.tr/> s.231, Erişim tarihi: 21.06.2016).

Aynı Planın Dokuzuncu Bölümünde “Kamu Yönetiminin iyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” alt başlığınının 1850. maddesinde Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin alt yapısının oluşturulmasına şu şekilde yer verilmiştir. “Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikayetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetimcisi (ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamına önem verilecektir.” (<http://www.kalkinma.gov.tr/> s.193, Erişim tarihi: 21.06.2016).

3.4.2. Kanun Girişimleri

3.4.2.1. 5548 Sayılı Kanun Denetçiliği Kanunu

Türkiye Cumhuriyeti’nde kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması amacı ile atılan ilk somut adım 2000 yılında 57. hükümet dönemine aittir ([Şengül, 2007: 136-137](#)). Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, TBMM’ye sunulmuştur. Kanun tasarısı 2006 yılında AB’ye uyum komisyonunun görüşleri doğrultusunda Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığında kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımıyla son

halini almıştır. TBMM Genel Kurul görüşmeleri sonucunda onaylanmış ve cumhurbaşkanının onayına sunulmuştur (Efe ve Demirci, 2013: 57). 2000 yılında TBMM'ne sunulan 14.09.2000 tarihli 5521 sayılı kanun tasarısı yasama dönemi içerisinde kanunlaşamadığından kadük kalmıştır (Şengül, 2007: 136-137).

Başarısızlıkla sonuçlanan bu girişimin sonrasında, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik en önemli girişim, 2003 yılında Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde kabul edilen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”da yerel yönetimlere ilişkin şikayetleri inceleyecek bir kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yer verilmesidir (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 32). Ancak, 5227 sayılı Kanun’un dönemin 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından yayımlanması uygun görülmeyen, 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın 89. ve 104. maddeleri uyarınca bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir. Sobacı ve Köseoğlu'na (2014) göre kanunun meclise geri gönderilmesi ve bir daha gündeme alınmaması ve yasalaşmaması Türkiye’de bu kurumun kurulmasının ertelenmesine neden olmuştur.

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu 2006 yılında kabul edilerek kamu denetçiliği kurumu hukuki anlamda varlık kazanmıştır. Kanun maddesinde ombudsmanlık tabiri kullanılmasa da öneriler içerisinde kamu denetçisi tabiri kullanılmıştır (Şengül, 2007:136-137). Kanun kapsamında kurumun kuruluş amacı gerçek ve tüzel kişilerin “idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışlarıyla ilgili yakınmalarını, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” şeklinde belirlerken, aynı kanunun dördüncü maddesi ile de kurumun TBMM’ye bağlı, özel bütçeli ve Ankara merkezli olduğu belirtilmiştir (Dursun, 2011: 383).

[Şengül \(2013\)](#) çalışmasında, Kamu Denetçiliği Kurumu, teşkilatlanmasına başlayamadan yasal statüsünün dava konusu olduğunu belirtmiştir. Nitekim dönemin Cumhurbaşkanı, tasarının güçler ayrılığı ilkesine zarar vereceğini, Anayasa’da yazılı maddeler dışında başka bir denetim mekanizmasının yasamaya bağlı bir şekilde faaliyet yürütemeyeceğini ve bu haliyle tasarının Anayasa’ya aykırı olduğunu belirtmesiyle tasarıyı red etmiştir. Noktası virgülüne değışmeden tasarı tekrar Cumhurbaşkanı’nın onayına gelince Sezer onaylamak durumunda kalmış daha sonradan Cumhurbaşkanı ile Ana Muhalefet Partisi Cumhuriyet Halk Partili (CHP) 125 milletvekili anayasaya aykırı olduğu savıyla Kanun’un iptalini Anayasa Mahkemesi’ne götürmüşlerdir. Anayasa Mahkemesince 5548 sayılı Kanun’un Anayasa’ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek, esas hakkında karar verilmeye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir. Ardından, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline 25.12.2008 tarihinde karar verilmiştir ([Efe ve Demirci, 2013:57-58](#)).

3.4.2.2. 2010 Anayasa Değişikliğinin Getirdikleri

5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 2008 yılında Anayasa Mahkemesi tarafından tümüyle iptal olunması kararı bir bakıma Kamu Denetçiliği Kurumu’nun anayasal bir statüye kavuşmasının yolunu açmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti 5548 sayılı Kanun’da yaşanan anayasal sorunları aşabilmek için Kanun’un iptal gerekçeleri ve muhalefetin görüşlerini de dikkate alarak bir Anayasa değişiklik paketi hazırlamış (5982 sayılı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun) ve 30 Mart 2010 tarihinde 26 maddeden oluşan Anayasa değişiklik paketi içinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır ([Efe ve Demirci,2013:58](#)). [Şengül’e \(2013\)](#) göre 2010 yılında gerçekleşen anayasa değişikliğiyle 74.maddeye Kamu Denetçiliği ilave edilerek anayasallık sorununun ortadan kaldırıldığını savunmuştur ([Şengül, 2013: 74](#)). Gerçekten de söz konusu paketin 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı “VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” şeklinde

değiştirilmiştir (Dursun,2011: 384). 74. maddenin üçüncü fıkrası kaldırılmış ve söz konusu maddeye yeni fıkralar eklemiştir. Bunlar:

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

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

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

(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.) Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usûl ve esaslar kanunla düzenlenir.” (Odyakmaz, 2013: 18). Bu hükümler ile kurumun anayasal altyapıya kavuşması hedeflenmiştir.

Anayasa değişikliği ile ilgili paket Meclis Genel Kurulu’nda görüşülmüş, fakat iktidar partisi, anayasa değiştirme çoğunluğunu sağlayamadan Cumhurbaşkanlığına gönderdiği için Cumhurbaşkanlığı anayasa değişikliği ile ilgili paketi halkoyuna sunmuş, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla halkın % 58’i anayasa değişiklik paketine “evet” oyu kullanması sayesinde paket onaylamıştır. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçelerinden Anayasanın 6. maddesinde “hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” ilkesine hem de 87. maddesinde yer alan meclisin görev ve yetkileri maddesinde “böyle bir görev ve yetkinin olmaması hali” gibi iptal gerekçeleri ortadan kaldırılmıştır (Efe ve Demirci, 2013: 59). Böylece Anayasal engelin ortadan kalması ile 5548 sayılı Kanun’un çoğu hükümleri içeren yeni bir Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu tasarısı hazırlanmış ve Bakanlar Kurulundaki

tüm üyelerin imzasıyla Meclis Başkanlığına 05.01.2011 tarihinde ilgili tasarı Anayasa komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Bu kanun kapsamında başdenetçi olarak görevlendirilen kişi dört yıl süreyle göreve getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Meclis tarafından görüşülen tasarı 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak yasalaşmış ve Cumhurbaşkanlığınca onaylanarak 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Aktel vd., 2013: 8). Bu kanun çerçevesinde 28 Kasım 2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda Kamu Baş denetçiliğine Mehmet Nihat Ömeroğlu seçilmiştir (Ökten ve Turhan, 2014: 139).

Bir sonraki başlıkta 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun yasal dayanağına, Kurumun Kurumsal özelliklerine ve işlevsel analizine ayrıntılı olarak yer verilecektir.

3.5. 6328 Sayılı Kamu Kurumu Kanununun Anayasal Dayanağı ve Değerlendirilmesi

3.5.1. Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Dayanağı

2006 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi hükümeti tarafından hazırlanan ve TBMM Genel Kurulunda kabul edilen fakat Anayasa Mahkemesi tarafından iptali gerçekleştirilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunundan bir süre süre gündeme alınmayan, kurum, 24. Dönem 2. Yasama yılı 119.-120. Birleşimde görüşülerek 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” genel kurulda kabul edilmiştir. 28 Haziranda dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanmış ve 29 Haziranda 2012’de 28338 no’lu Resmi Gazetede yayınlanarak yasallaştırılmış oldu.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda bir takım farklı hükümler bulunsa da yapısının önemli bir kısmı 5548 sayılı Kanun’a dayandırılmıştır. 6328 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde daha önce Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen önerinin iptal gerekçelerinin önemsendiği ve bu konuda Anayasanın 74.

maddesinde bu yönde değişiklik yapılmak suretiyle bu kanunun hazırlandığı belirtilmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 59).

Kanunun Birinci Bölümde yer alan “Amaç” başlıklı 1. maddesi yer almaktadır. Birinci maddede demokrasinin temel ilkelerinin göz önüne alınarak düzenlendiği vurgusu yapılmıştır. Fakat daha önce hazırlanmış muhtelif tasarıların aynı maddesi kanunda hayli değişikliğe uğramıştır. Bu maddede vurgulanan hususlar: Yönetimin; her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek için bir kamu denetçiliği kurumu oluşturmaktır. Bu kanunun amacı; idarî yargı yoluna başvurulmadan da uyuşmazlıkların çözülebilmesi için bir kamu denetçiliği kurumu oluşturmaktır. Böylece anlaşmazlıkların çözümü hızlanacak, böylece idarî yargının da yükü hafiflemiş olacaktır (Odyakmaz, 2013: 21).

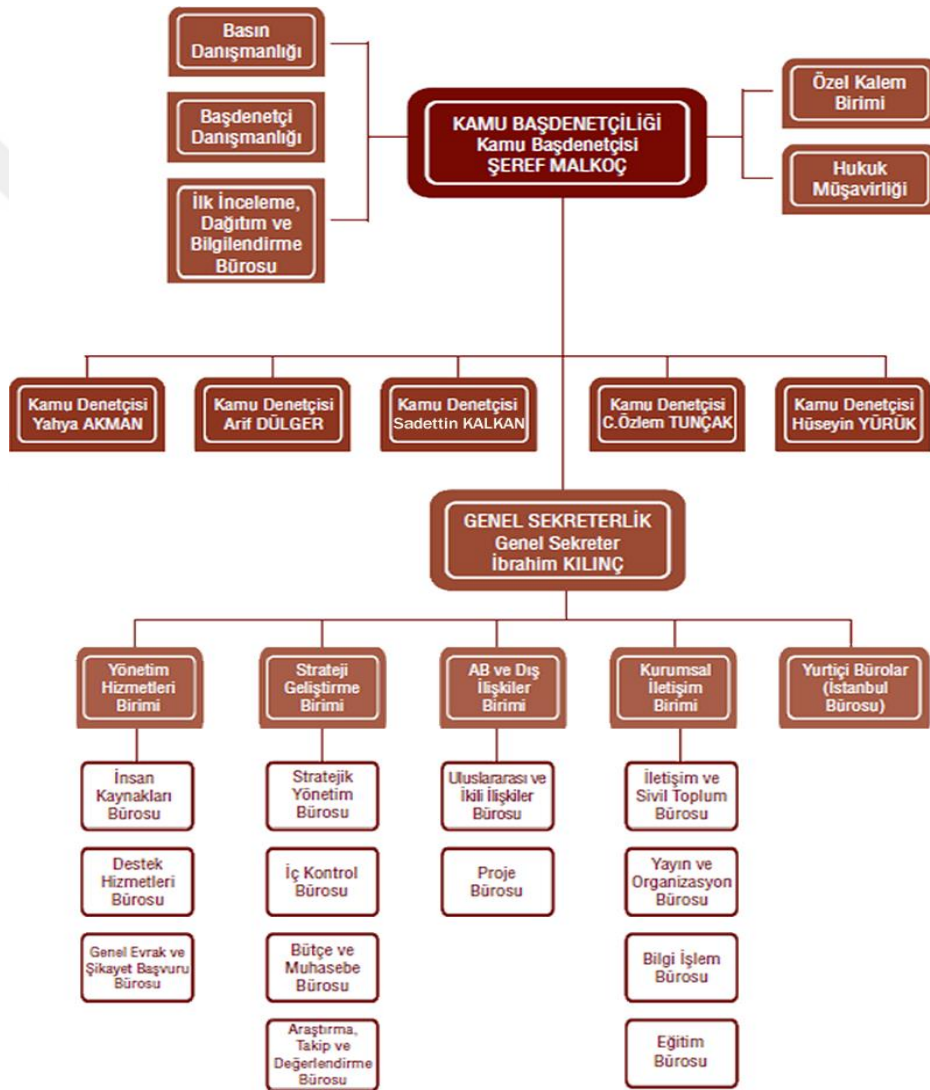
6328 sayılı Kanun’un “Kurumun görevi” başlıklı 5. maddesinde Kurum’un “idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu belirtilmekle birlikte, Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ile Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askeri nitelikteki faaliyetlerinin kurumun görev alanı dışında olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla Kurumun görev alanı Avrupa’daki örneklerinden daha dar kapsamlı olarak, yasama, yargı ve askeri nitelikteki işlemler haricindeki faaliyetlerle sınırlandırılmıştır (Aktel vd. 2013: 29).

3.5.2. Kamu Denetçiliği Kurumsal Yapılanma Analizi

Kamu Denetçiliği Kurumu gibi, vatandaşların şikâyetlerini süratli ve hakkı gözetecek şekilde çözmeyi amaçlayan bir kurumun kurumsal yapılanması bir hayli önem taşımaktadır.

Kanunun dördüncü maddesi birinci fıkrasına göre kurum, kanunda belirlenen görevlerin yerine getirilmesi amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı, kamu

tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan bir kuruluştur (md.4/1). Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlik olarak örgütlenmiştir. Kurumda bir başdenetçi ve beş denetçi görev yapmaktadır. Denetçi sayısının, Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda en fazla on olması öngörülmüşken bu sayı yeni Kanun’da beşe düşürülmüştür. Ankara kurumun merkezi olarak belirlenmiş fakat gerek görüldüğünde farklı yerlerde de büro açabileceği belirtilmiştir (md. 4/4) (Aktel vd., 2013: 28 – 29).



Şekil 3.1. Kamu Denetçiliği Kurumu organizasyon şeması

Kaynak: <https://www.ombudsman.gov.tr/kamu-deneticiligi-kurumu-organizasyon-semasi/index.html>
(Erişim tarihi: 15.02.2019)

3.5.2.1. Başdenetçilik

Başdenetçilik; bir başdenetçi ve denetçilerden meydana gelmektedir. Kurumu başdenetçi yönetmekte ve temsil etmektedir. 25.07.2005 tarihinde Yargıtay üyeliğine seçilen M. Nihat Ömeroğlu, 27.04.2012 tarihinde emekli olmuş, sonrasında TBMM Genel Kurulu tarafından Kamu Başdenetçisi olarak seçilmiştir. Başdenetçilikte çalışan 5 adet kamu denetçisi ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başdenetçilik birimine bağlı iki birim bulunmaktadır. Bu birimler Özel Kalem Birimi ve Hukuk Müşavirliği' dir. Kamu denetçileri görev ve sorumlulukları bakımından başdenetçiye bağlı olarak çalışmaktadır. Yasanın sekizinci maddesi, başdenetçinin denetçiler arasında işbirliğinin sağlanması ve denetçilerin uyumlu çalışmasını sağlamak ile yükümlü olduğunu belirtmektedir.

3.5.2.2. Genel Sekreterlik

Genel sekreterlik kurumun ikinci ana yapılanmasıdır. 6328 no'lu kanuna göre idari, mali ve sekreteryaya hizmetleri genel sekreterlik tarafından yürütülmektedir. Bu birimde genel sekreter ile birlikte diğer idari personel görev almaktadır (Özer, Ö.F., 2015:143). Genel sekreterliğin oluşumu ve görevleri ilgili kanunun dokuzuncu maddesinde düzenlenmiştir. İlgili madde aşağıdaki gibidir:

Genel Sekreterlik; Kurumun idari ve mali işleriyle sekreteryaya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapar.

Genel Sekreterliğin görevleri ise ilgili maddenin 2. Fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir:

- a) Kurumun büro işlemini yürütmek.
- b) Personelin şahsi dosyalarını tutmak.
- c) Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek.

ç) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı

Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.

d) Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.

e) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.

f) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak.

g) Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak.

Genel Sekreterlik kendi içerisinde bir büro ve dört birimden oluşmaktadır. Bu birimler; Yönetim Hizmetleri, Strateji Geliştirme, AB ve Dış İlişkiler, Kurumsal İletişim Birimleri ve Yurtiçi Bürolar(İstanbul Bürosu)'dur.

3.5.3. Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevsel Analizi

İlk olarak adaylık süreci ve seçim işlemi incelendiğinde, gerekli düzenlemelerin ilgili kanunun onbirinci maddesinde yapıldığı görülmektedir. 11. maddeye göre:

(1) Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından 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 adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir.

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

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

(6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki on beş 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 ara verme sırasında işlemez.

Başdenetçi adayı olan kişide aranan özellikler ise ilgili kanunun onuncu maddesinde sıralanmaktadır. 10. madde şu şekildedir:

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak.

c) Tercihen 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) Kamu kurum veya 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 gerekiyor.

İlgili kanunun onuncu maddesinde belirtilen şartları taşıyan herkes aday aday olabilir. Odyakmaz (2013) çalışmasında aday adayı olabilecek kişiler arasında yüksek seviyeli bürokratların da olabileceği, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî

Yüksek İdare Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi'nin, Türkiye Barolar Birliğinin kendi mensupları arasından da aday adayının önerilmesinin yerinde olacağını vurgulamıştır.

Odyakmaz (2013) çalışmasında, TBMM'nin bir başdenetçi seçmesi, bu başdenetçinin kendi yardımcılarını kendisinin seçmesi hemen hemen bütün yabancı ombudsmanlar tarafından yıllardır dile getirildiğini ve neden kendisine seçtirilmediğinin anlaşılmadığını ifade etmektedir. Bir diğer eleştirinin ise yaş şartını Düzenleyen 10. Maddenin 1. Fıkrasının (b) bendinde bulunan Başdenetçi için 50 yaş sınırının getirilmiş olmasıdır. Bir kısım yabancı ombudsmanların eleştirisine göre yaş sınırının diğer ayrımcılık türü gibi (ırk ve cinsiyet gibi) bir çeşit ayrımcılık olduğunu eklemiştir.

Şengül (2007) ise özel sektörde çalışmış insanların başdenetçi ve denetçi seçilebilmesinin altında özel sektör tecrübesi olan insanların bu tecrübelerinden faydalanmak olduğunu belirtmiştir. Öte yandan başdenetçi ve denetçinin kamu yönetimini iyi tanınması kurumun başarısı için önemlidir. Bu bakımdan özel sektörden gelen bir başdenetçinin idari yapıya adapte olması zaman alabilecektir (Şengül, 2013: 139).

Başvuru yapan kişinin başvuru esnasında herhangi bir parti mensubu olmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu durumda ilişkisizlik başvuru esnasında geçerli olduğundan daha önceki üyelikle dikkate alınmadığından, geçmişte siyaset alanında ülkeye ve millete hizmet etmiş kişilere adaylık şansı verilmektedir (Odyakmaz, 2013).

Başdenetçinin görev süresi ve çalışma ilkeleri aynı kanunun ondördüncü maddesinde, çalışma ilkeleri ise sekizinci maddede belirlenmiştir. 14. madde aşağıdaki gibidir:

(1) Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır.

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

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

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

8. madde ise aşağıdaki gibidir:

(1) Başkanetçi, denetçiler arasında iş birliğini sağlar ve bunların uyumlu çalışmasını gözetir. (2) Denetçiler, Başkanetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başkanetçiye sunarlar.

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

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

Şengül (2013) başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmaları ile ilgili açık bir düzenlemenin olmadığını ve başdenetçinin tekrar seçilmesinin faaliyetlerini etkileyeceğini belirtmiştir. Bu durumun tarafsızlığı konusunda olumsuzluk doğuracaktır.

Kamu başdenetçisinin ve denetçilerin görevleri ise ilgili kanunun yedinci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında belirlenmiştir. Kamu Başdenetçisinin Görev ve Yetkileri ilgili Kanunun 7. Maddesinin 1. Fıkrasında şu şekilde tanımlanmaktadır:

- 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

Denetçilerin Görevleriyle ilgili kısım ise aynı maddenin 2. Fıkrasında düzenlenmiştir.

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

Kamu Denetçilerinin görev ve Yetkileri, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41. Maddesinde ise şu şekilde tanımlıdır:

- a) Görevlendirildikleri konu veya alanlara ilişkin şikâyetleri incelemek, araştırmak ve Başdenetçi ye 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 Başdenetçi ye 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 Başdenetçi ye yardımcı olmak.
- ı) Başdenetçi tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Kuruma bir şikâyet olması durumunda başdenetçi harekete geçecek, yardımcılarını aracılığı ile şikâyete konu olan faaliyeti araştıracaktır. Tüm inceleme ve araştırmalardan sonra yönetime önerilerde bulunacaktır. Yönetimin haklı bir fiiliyat işlemesi durumunda başvuru sahibine bilgi verecektir (Odyakmaz, 2013: 41). Kamu denetçisinin araştırma ve inceleme yapabileceği ve yapamayacağı durumlar kanunla belirlenmiştir. Buna göre merkezi yönetime bağlı kamu idareleri ve sosyal güvenlik

kurumları, mahalli idareler ve onlara bağı idarelerin, mahalli idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kamusal tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar, kamu iktisadi teşekküller, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağı ortaklıklar ve müesseseler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşların, kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişiler denetime tabi olan kurum ve kuruluşlardır. Öte yandan cumhurbaşkanı tarafından yapılan işlemler ile re'sen imzalanan karar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına yönelik işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, TSK tarafından yapılan askeri özellikteki faaliyetler denetim dışında tutulmaktadır. Yasama yetkisinin kurumun görev alanı dışında bırakılmasının nedeni bu işlemlerin Anayasa yargısı kapsamında olmasıdır (Erhürman, 2000: 171). Bununla birlikte, bunun dışında kalan idari işlem, faaliyet, tutum ve davranışlar kurumun görev alanı içindedir (Odyakmaz, 2013: 36).

Kurumun görev alanı içinde olmayan bu konulara ek olarak bir de incelemeye ve araştırmaya tabi tutamayacağı konular bulunmaktadır. İlgili yönetmeliğin beşinci maddesi gereğince yargı organında görülen ya da görülmüş ve karara bağlanmış olan konular incelemeye tabi tutulamaz. Ayrıca belirli bir konuyu ihtiva etmeyen başvurular da incelemeye alınmamaktadır.

Yönetmeliğin altıncı maddesine göre kurum inceleme ve araştırma esnasında insan haklarına riayet ederek, kanunlara uygun bir şekilde, ayrımcılık yapmadan, ölçülü bir şekilde, yetkiler kötüye kullanılmadan, eşit, tarafsız, dürüst, nazik bir şekilde, 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 uyulup uyulmadığına dikkat etmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Kuruma başvuru ve usulleri madde 17' de düzenlenmiştir. 17. madde aşağıdaki gibidir.

(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.

Odyakmaz'a (2013) göre ilgili kanun maddesi ile başvuruların en kolay yolda herkesi kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Bu madde ile mümkün olduğunca formalitesiz, kısa bir metin ile herhangi bir ücret ödenmeden, yerli ya da yabancı ve gerçek ve tüzel kişi ayrımı yapmaksızın kuruma kolay ulaşım sağlanmıştır.

Kanun maddesinin ikinci fıkrasında, başvuru yapan kişinin kimlik bilgilerini belgelemesi zorunlu tutulmuştur. Buradaki amaç ise kuruma yapılan başvuruların ciddi bir şekilde yapılması ve gereksiz başvuruları önlemektir. Yine aynı maddenin dördüncü fıkrasında idarenin işlemlerini gözden geçirmesi ve düzeltmesi imkânı sağlanmaktadır. Böylelikle ilgililerin kuruma veya mahkemeye başvurmadan sorunlarının giderilmesi amaçlanmaktadır (Odyakmaz, 2013: 59).

Şikâyet başvurusunun yapılması Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 9. maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır.

(1) Şikâyet başvurusu, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan ve Kurumun resmî internet sitesinde yayımlanan Gerçek Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu veya Tüzel Kişiler İçin Şikâyet Başvuru Formu 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.

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 yapılan şikâyetler ise kanunun onuncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre kurumun resmî internet sitesi aracılığıyla elektronik ortamda şikâyet başvurusu yapılabilir. Elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunda dokuzuncu maddede belirtilen koşulların bulunması gerekmektedir. Bu başvurularda imza şartı aranmaz; ancak kurum elektronik ortamda güvenli elektronik imza kullanılarak şikâyet başvurusu yapılmasına karar verebilir. Şikâyet başvurusuna ilişkin belgeler elektronik başvuruya ek yapılır.” şeklinde tanımlanmıştır.

Dava açma süresinin durdurulması kurum kanununun 17. maddesi, 8. fıkrasında ve İlgili Yönetmeliğin 17. Maddesinde tanımlanmaktadır. Bu maddelere göre, “Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur.” Sekizinci fıkrada, hem kuruma hem de yargı mercilerine başvurunun bir hak olduğu ve birine başvurunun diğerini engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerektirdiği göz önünde bulundurularak kuruma başvurunun dava açma süresini durduracağı kabul edilmektedir (Odyakmaz, 2013:59). Konu ile ilgili dava açma süresinin tekrar işlemeye başlaması ilgili kanunun yirmibirinci maddesinde açıklanmıştır. 21. madde ise şu şekildedir:

(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.

Kurum kanununun uygulanmasına ilişkin usul ve esasların yer aldığı yönetmelik kurumun başvuru sonucu yapılan araştırma ve incelemeler sonucunda alınabilecek kararları bildirmiştir. Buna göre kurum, tavsiye, ret ve karar verilmesine yer

olmadığına dair karar verebilir. Tavsiye kararı ilgili yönetmeliğin 32. maddesince, ret kararı 33. maddesince ve karar verilmesine yer olmadığına dair karar ise 34. maddesince belirlenmiştir. İlgili maddeler aşağıdaki gibidir:

32. Madde

(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.

33. Madde

(1) İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde ret kararı verilir.

34. Madde

(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.

Karar verme süresi İlgili Yönetmeliğin 36. maddesince; “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.” Kurum, kararlarını ilgili merci ve şikâyetçiye tebliğ eder. İlgili kanunda başvurunun sonuçlandırılması ile ilgili belirli bir sürenin konulması, şikâyetlerin geciktirilmeksizin sonuçlandırılmasına yönelik bir tedbirdir. Bu süreye uyulması kuruma prestij ve güvenilirlik sağlamaktadır. Şikâyetin incelenmesi sonucunda kurum, ulaştığı sonucu ilgili merci ve başvuru sahibiyle paylaşmaktadır. Şikâyetin giderilmesine yönelik olarak yönetim kamu denetçisinin yaptığı önerileri kabul edilebilir veya reddedebilir. Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmemesi durumunda yönetime düşen ödev, kararının gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirmesidir. Gerekçe bildirme yükümlülüğünün benimsenmiş olması yönetimin sistematik olarak olumsuz görüş bildirmesini engelleyeceği gibi red kararının dayanağının öğrenilmesine imkan verecektir. Şikâyetin karara bağlanmasında kamu denetçisine düşen diğer bir ödev başvurana işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı göstermesidir. Mevcut düzenlemeyle kişiler, şikâyetle ilgili yöntem ve süreçler konusunda bilgilendirilmekte ve kendilerine hukuki destek sağlanmaktadır. Kanunun

genel gerekçesinde yönetimin mümkün olduğunca kamu denetçisinin görüşlerine uyması istenmektedir. Bu hususla hedeflenen, idareden kaynaklanan şikayetlerin azaltılması ve idari yargının iş yükünün hafifletilmesidir (Şengül, 2013: 84).

Kurum kanununun 22. Maddesine göre, Kamu Denetçiliği Kurumu her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak komisyona sunar. Komisyon, bu raporu ara verme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetler. Daha sonra Genel Kurula sunulmak üzere hazırlanan bu raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.

Bu konuda TBMM’nde görüşülmesine gerek olmadığı, TBMM’ne bastırılarak, çoğaltılarak sunulmasının yeterli olacağı ifade edilmiştir. Raporların Kurumun uyguladığı bir çeşit müeyyide teşkil ettiği, bu nedenle görüşülmesinin ya da raporun en azından okunması önemlidir. Nitekim Kanundaki gibi Kurumun hazırladığı, Karma Komisyonun özetleyerek sunduğu rapor genel kurulda ivedilikle görüşülecektir (Odyakmaz, 2013: 72). İlgili kanununun 23. Maddesi uyarınca, kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya yetkisi ise Başdenetçi veya görevlendireceği denetçiye verilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bağımsızlık ve tarafsızlığı ile ilgili ilkeleri de kanununun 12. Maddesine belirlenmiştir. Odyakmaz’a (2013) göre kurumun bağımsızlığı kadar tarafsızlığı da önemlidir. Zira bağımsız olan bir makam tarafsız davranmayabilir. "Andiçme" metninde "görevi tarafsızlıkla yerine getireceğine dair" ifadesi bulunmaktadır.

Kanununun 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. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır. Yine ilgili

yönetmeliğin 47. maddesi uyarınca kurum üyeleri, kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemez. Başdenetçi, denetçiler ve Genel Sekreter herhangi bir siyasi kimlik taşıyamaz; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamaz.

TBMM tarafından seçilerek parlamentonun desteğini almış bir kamu denetçisi, görevini daha rahat yerine getireceği gibi denetçinin Meclis tarafından seçilmesi, onun bağımsızlığının sağlanmasının yanında gücünün ve otoritesinin de kaynağını oluşturacaktır (Tutal, 2013:531). Kamu denetçisinin bağımsızlığını sağlayabilmek için; parlâmentonun seçmesi, kendisine yeterli bütçe ayrılması, yeterli maaş verilmesi, çıkar ilişkisi düşünmeyecek ve tarafsız davranacak saygın bir kişiliği olması, görevle bağdaşmayacak işlere heves etmemesi arzu edilmektedir (Odyakmaz, 2013: 54).

Kamu Denetçiliği kanununun 29. maddesi uyarınca kurumun gelirleri TBMM bütçesinden alınan hazine yardımı ve diğer yardımlar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kurum bütçesinden bu kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderler yapılır.

3.6. Kamu Denetçiliği Vaka Örnekleri

6328 sayılı kanun ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'na çeşitli konularda başvurular yapılmaktadır. Yapılan başvurular ve alınan kararların incelenmesi kurumun etkinliğinin anlaşılması açısından faydalı olacaktır. Bu amaçla bölümün sonunda örnek vakalar ve kararlar incelenmektedir. Vakalar seçilirken başvuranın başvuru konusu ve alınan kararlar dikkate alınmıştır. Vakalar daha çok son döneme aittir.

İlk vaka olarak hem Sağlık Bakanlığı hem de Kültür ve Turizm Bakanlığı'na yapılan başvurular sonucunda alınan karara yönelik yapılan başvuru incelenmektedir. 2017/11679 no'lu başvuruda başvuranın aile bütünlüğünün sağlanması amacı ile eşinin Diyarbakır iline tayini talep edilmektedir. Başvuru sahibi Mersin ili Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı müdürlükte arkeolog olarak çalışırken Diyarbakır'a tayini çıktığı, eşinin ise Sağlık Bakanlığı'na bağlı Mersin Şehir Hastanesi'nde sosyal

araştırmacı olarak çalıştığını belirtmektedir. Başvuru sahibi kendisinin Mersin'e tayin edilmesini ya da eşinin Diyarbakır'da bir göreve atanmasını talep etmiş fakat talebi yerine getirilmemiştir. Kurum yasal mevzuatın incelenmesi sonucunda, başvurunun kabulüne ve Sağlık Bakanlığı'na başvuranın eşinin Diyarbakır iline aile birliği mazeretinden dolayı tayinin yapılması yönünde tavsiyede bulunulmasına karar vermiştir. İlgili tavsiye kararı Sağlık Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı'na iletilmiştir.

İkinci vaka olarak bir polis memurunun performans değerlendirme notunun yeniden değerlendirilmesi talebi ele alınmaktadır. 2017/11219 no'lu başvuru sahibi polis memuru, daha önceki performans değerlendirme notlarının yüksek olmasına rağmen, 2018 yılında verilen performans değerlendirme notunun görevden uzaklaştırma tedbiri nedeni ile n yargılı olarak verildiğini iddia etmiştir. İnceleme sonunda kurum, başvuruyu haklı bulmuş ve Trabzon Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü'ne tavsiye kararı vermeyi uygun grmştir. Karara göre ilgili il emniyet müdürlüğü'nün polis memurunun performans puanının tekrar hesaplanmasını tavsiye etmiştir.

2017/11683 no'lu başvuruda, başvuran Altındağ Belediye Başkanlığı'nı Pazar yerinin değerştirilmesi ve yeni pazar yerinin koşullarının pazar kurulması için uygun olmadığını iddia etmiştir. Başvuran ayrıca pazar yeri olarak farklı bir alanı önermiştir. Kurumun yapmış olduğu hukuki ve fiziki inceleme sonucunda başvuruyu kısmen reddetmiş, kısmen de tavsiye kararını kabul etmiştir. Karara göre başvuranın farklı bir yere taşınması talebini reddetmiştir. Bununla birlikte mevcut yerdeki eksikliklerin tamamlanması yönünde ilgili belediye başkanlığına eksikliklerin giderilmesi yönünde tavsiye kararını bildirmiştir.

2017/13385 no'lu başvuruda, başvuran Erzincan Üniversitesi Rektörlüğü'n Şikayet etmiştir. Şikayet konusu ise şu Şekildedir: başvuran Erzincan niversitesi'nde uzman kadrosunda çalıştığı, 2017 yılında Bülent Ecevit niversitesi'nde araştırma görevliliği sınavını kazandığı, fakat Erzincan niversitesi'nin muvaffakiyet vermediği ve istifasını kabul etmediğini belirtmiş, görev süresinin kendisinin haberi olmadan uzatıldığını belirtmiştir. Başvuran Erzincan Üniversitesi Rektörlüğü'nn ya

muvaffakiyetinin verilmesi ya da istifasının kabul edilmesini talep etmiştir. Kurum inceleme sonunda, başvuruyu kabul etmiş ve başvuranın Bülent Ecevit Üniversitesi'ne atanması için ilgili muvafakatin Erzincan Üniversitesi Rektörlüğü tarafından verilmesi yönünde tavsiye kararını ilgili kuruma bildirilmesine karar vermiştir.

2017/13593 no'lu başvuruda, başvuran hükümlü ailevi durum (hastalık, maddi imkansızlık) nedeni ile ailesinin kendisini ziyaret edemediği, bu nedenle ailesine yakın bir hükümevine nakline yönelik talebinin reddedildiğini bildirmiş ve bu maduriyetin giderilmesi amacı ile kuruma başvuruda bulunmuştur. Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'ne yönelik bu şikayeti kurum incelemiş ve yapmış olduğu inceleme sonucunda başvuranın talebini kabulüne yönelik tavsiye kararı vermiştir. Karara göre, başvuranın ailesi tarafından ziyaret edilebilmesini kolaylaştırmak için, öncelikle Aydın'da bulunan, bunun mümkün olmaması halinde İzmir'de bulunan veya ailesine yakın illerdeki durumuna göre uygun ve kapasitesi müsait infaz kurumlarından birine nakledilerek maduriyetin giderilmesi ilgili genel müdürlüğe tavsiye edilmiştir.

Son olarak, 2017/8915 no'lu başvuru incelenmiştir. Başvuru sahibinin Milli Eğitim Bakanlığı'na yönelik şikayetinde, başvuran öğretmenlerin iki aylık izin sürelerinde yüksek öğretime yönlendirme ve tercih ile ilgili iş ve işlemler için tatil dönemlerinde görevlendirilmelerinde görevlendirilmelerine itiraz etmiştir. Kurumun Milli Eğitim Bakanlığı'na yönelik bu şikayeti değerlendirmiş ve başvuruyu kabul etmiştir. İlgili karar çerçevesinde Milli Eğitim Bakanlığı Ortaöğretim Kurumları Yönetmeliğinin dayanakları olarak 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile birlikte 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanununun da gösterilmiş olduğu, yapılan görevlendirmelerin milli eğitimin temel amaçları çerçevesinde, kamu yararı amacına da uygun olarak ilgili görevlendirmelerin yasal dayanağının oluşturulması hususunda tavsiye kararı vermiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE OMBUDSMANLIK SİSTEMİ

Bu bölümde ombudsmanlık sisteminin en gelişmiş olduğu ve ombudsmanlık sisteminin yoğun bir şekilde kullanıldığı ülkelerden bir tanesi olan Amerika Birleşik Devletleri incelenmektedir. Ombudsmanlık sisteminin Amerika Birleşik Devletleri'nde nasıl çalıştığına dair uygulama ve kanuni çerçeve bölümün genelinde anlatılmaktadır.

İlk kısımda tarihsel olarak Amerika Birleşik Devletleri ombudsmanlık sisteminin nasıl geliştiği anlatılmaktadır. Sonrasında bu ülkede ombudsmanın yetkilerinin ne olduğu izah edilmekte ve ombudsmanın sınırları çizilmektedir. Diğer ülkelerden farklı olarak her bir kurum ya da konu için spesifik olarak çalışan ombudsman tipleri sırasıyla açıklanmaktadır. Bu bölümün devam eden kısmında ombudsmanlar konularına göre sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır.

Bölümün nihayetinde Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsmanlık standartları açıklanmakta, ombudsmanlığın prensipleri detaylı bir şekilde izah edilmektedir. Böylelikle, ABD içerisinde faaliyet gösteren ombudsmanların ve ombudsmanlık sisteminin detayları hakkında bilgi verilmiş olacaktır.

4.1. ABD'de Ombudsmanlık Sisteminin Genel Yapısı

Birçok Avrupalı demokrasiler, Avustralya, Yeni Zelanda ve İsrail gibi dünyanın farklı ülkeleri, her seviyede kamu kurumlarına yönelik tüm konudaki şikayetleri dikkate alan yargı faaliyetlerinde bulunmak üzere ulusal düzeyde ombudsmanlar istihdam etmektedir (Andersen ve Hill, 1991: 14). Amerika Birleşik Devletleri de benzer şekilde ombudsmanlık kurumunu bünyesinde bulundurmakla beraber, diğer ülke örneklerinden farklı olarak ombudsmanlık iki farklı yapıda teşkilatlandırılmıştır. Bunlar yerel yönetim ombudsmanları ve federe devlet ombudsmanlarıdır. Daha sonra ayrıntılı bir şekilde anlatılacak olan yerel yönetim ombudsmanları daha sık karşılaşılan uygulama iken beş eyalette federe devlet

(merkezi yönetim) ombudsmanı yer almaktadır. Bunlar Hawaii, Nebraska, Iowa, Alaska ve Arizona ombudsmanlarıdır.

Bunların yanında eyalet bazında ya da örgütsel yapıda bulunan ombudsmanlık ofisleri konularında uzmanlaşmakta, bu konulardaki şikayetleri dikkate almaktadır. Bunlar arasında çocuk ombudsmanı, çevre ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, cezaevi ombudsmanı, azınlıklar ombudsmanı, sağlık ombudsmanı, aile ombudsmanı ve işveren sorunları ombudsmanı bulunmaktadır (Fendoğlu, 2010: 10). Bu ombudsmanların yetki alanları, sorumlulukları ve bağlı oldukları kurumlar farklılık göstermektedir. Bu nedenle her bir eyalet ve kurumun yapısını ayrı ayrı incelemek gerekmektedir. Ombudsmanlık kurumunun en önemli rolü esasen yönetim organizasyonlarının kültüründe bir değişiklik yapmak, bireysel bazı problem ve yanlışlıkların sadece bireysel bazda değil aynı zamanda sistemin tamamında düzeltmektir (Jones and Cohn, 2005: 6).

Ombudsmanlık kurumu ile ilgili ilk girişimlerin 1960'lı yıllarda olduğu görülmektedir. 1960'lı yılların hemen başında eyalet meclisleri eyaletlerde ombudsmanlık kurumlarının kurulması için yasa tasarıları vermeye başlamıştır. İlk yasa tasarısı Connecticut eyaletinde temsilci Roger Eddy tarafından verilse de kabul edilmemiştir (Bennett, 2014: 10). Takip eden yıllarda ombudsman ya da ombudsman benzeri kurumlar yerel yönetimler tarafından test edilmiştir. Federal hükümet tarafından kurumun oluşturulmasına yönelik çeşitli çevrelerden baskılar oluşmuştur. Zira bu dönemde ABD'de ombudsmanlığa gerek kamu gerekse özel sektör boyutunda duyulan ihtiyaç artış göstermiştir. New York eyaletinin Long Island bölgesine bağlı Nassau idari bölgesinde kurulan ombudsmanlık ofisi 1 Haziran 1966 tarihinde göreve başlayarak ABD'de kurulan ilk ombudsmanlık kurumu olmuştur. 3 Nisan 1969 tarihinde Hawaii eyaletinde kurulan ombudsmanlık ofisi ise eyalet bazındaki ilk ombudsmanlık ofisi olmuştur (Jansen, 1971: 58).

American Bar Association (Amerikan Barosu) (ABA) gizlilik, tarafsızlık ve bağımsızlık ilkelerini ombudsman organizasyonlarının temel karakteristikleri olarak belirlemişlerdir (ABA, 1969). Aynı zamanda, eyalet ve bölgesel yönetimlerin yönetsel faaliyetlerin ve hükümet programlarının halk tarafından eleştirilebilmesi için

ombudsmanlıkların kurulmasını önermiştir. 1971 yılında ABA tüm federal faaliyetler için ombudsmanlığın faaliyete geçirilmesini önermiştir.

Klasik ombudsmanlık kurumlarına bakıldığında, ilk ofislerin 1972 yılında kurulduğu ve bu ombudsmanlık ofislerinin ilk olarak vatandaşların haklarının savunulması, sonrasında hasta hakları ve çocuk hakları için faaliyet gösterdiği görülmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde kurulan uzun dönem bakım ombudsmanlığı ile yaşlıların sağlık sistemi ile ilgili hakları genişletilmiş, 1980'li yıllardan 2003 yılına kadar hasta sigortaları ile ilgili önemli gelişmelerin yaşanmasını sağlamıştır (Hoffman, vd, 2010: 153).

1979 yılında Vergi Mükellefleri Hakları Hizmetleri birimi içerisinde bir ombudsmanlık ofisi kurulmuştur. Bu ombudsman vergi mükelleflerinin vergi sistemi ile ilgili şikayetlerini çözmek amacı ile faaliyet göstermektedir (Omarova, 2012: 649). 1984 yılında ise kaynakları koruma ve iyileştirme kanunundan kaynaklanan problemlerin çözümü amacı ile Çevre Koruma Kurumu içerisinde bir ombudsmanlık ofisi açılmıştır (Bennett, 2010: 12).

Örgütsel ya da spesifik ombudsmanlık kurumlarının yanı sıra federal ombudsmanlık kurumlarının oluşturulabilmesi için de tarihsel süreçte bazı girişimlerde bulunulmuştur. Bunlardan bir tanesi olan, 1971 yılında Amerikan Barosu tarafından sunulan teklif ABD Kongresince reddedilmiştir. Bu süreçte daha fazla örgütsel ombudsmanlık ofisleri kurulmuştur. 1977 yılında Smithsonian Enstitüsü, 1985 yılında Amerika Birleşik Devletleri Bilgi Ajansı, 1987 yılında Birleşik Devletler Gizli servisi tarafından birer ombudsmanlık ofisi açılmıştır (Bennett, 2010: 13). Yine aynı kaynağa göre 1990 yılında Birleşik Devletler İdare Birliği (United States Administration Association) ise halk ile sıkça ilişki içerisinde olan devlet kurumlarının birer ombudsmanlık ofisi açmasının federal hükümetin etkinliğinin desteklenmesi için faydalı olacağını önermiştir.

Haziran 1990'da Amerika Birleşik Devletleri İdari Konferansı (United States Administration Conference), tüm kamu kurumlarına ve özellikle halk ile yoğun bir şekilde ilişki içerisinde olan kurumlara bünyelerinde ombudsmanlık ofisleri

kurulmasını önermiştir. Bunu yaparken sadece ombudsmanlık kurumunu barındırmak için değil, aynı zamanda halka verilen hizmetin kalitesinin artırılması amaçlanmıştır (Andersen ve Hill, 1991: 1).

Takip eden yıllarda ombudsmanlık ofislerinin sayısında önemli artış olmuş, 1990'lı ve 2000'li yıllarda hükümetler tarafından klasik ombudsmanlık ofisleri kurulmuştur. 1994 yılında yürürlüğe giren "Topluluğun Gelişmesi ve Kalkınması için Düzenlemeler Yasası" ile düzenlemeler hususundaki konular, FED (Federal Reserve) kurulu tarafından ele alınmış ve bu kurum ombudsmanlık görevini yürütmüştür. Bu ombudsman, arabulucu gibi hareket ederek şikayet sahibinin doğru bir şekilde temyiz faaliyetlerine başvuru yapmasını ve diğer adımların zamanında atılmasını sağlamaktadır. 1996 yılında ise "Yürütme İhtilaflarının Çözülmesi" kanunu yürürlüğe girmiş ve ombudsmanlığın da içinde bulunduğu alternatif ihtilaf çözme programları üzerine yoğunlaşmıştır. Federal hükümet bünyesinde bir ombudsmanlık ofisinin kurulması ise diğer alanlarda olduğu gibi memur boyutunda ombudsmanın faaliyetlerinin ve tanımının tamamlanmamasından dolayı zorlaşmıştır (Bennett, 2010: 14).

1997 yılında Utah'da eyalet yasama organı tarafından kurulan mülkiyet hakları ombudsmanı eyaletin kamulaştırma yetkisi hakkındaki endişeler nedeni ile kurulmuştur. Bu ofis mülk sahiplerine açılan davaların yüzde yetmiş beş oranında düşmesine neden olmuştur. Call (2010: 375) bu ombudsmanlık ofisinin anlaşmazlıkların çözümünde ilk aşamanın olduğu avukatlar tarafından desteklendiği ve okul bölgeleri gibi kamulaştırma yetkisine sahip kamu kurumlarının kamulaştırma anlaşmazlıklarını çözmeye çalıştığını belirtmiştir.

Mağdur hakları ombudsmanı, 2004 yılında kurulmuştur ve sadece mağduriyet durumları alakalı şikayetleri kabul etmektedir. 2007 yılında Amerika Birleşik Devletleri kongresi tarafından kurulan OGIS ombudsmanı ise bilgi hürriyeti kanunu kapsamında ombudsmanlık faaliyeti yürütmektedir. 2010 yılında Dodd-Frank Wall Street reformu ve tüketici koruma kanunları çerçevesinde kurulan ombudsmanlık kurumları ise halkı finansal sistem ürünleri ile ilgili problemlerin çözümünde desteklemektedir. Benzer şekilde 2012 yılında kurulan özel eğitim borçları

ombudsmanı da özel okul borçlarının ödenmesi ile ilgili yaşanan sıkıntıları gidermeyi amaçlamaktadır (Kosakowski, 2010: 80).

Suç mağdurları ombudsmanı, düzeltme kolaylaştırıcı ombudsman, polis ombudsmanı, AIDS timi ombudsmanı, hapisane ombudsmanı, bankacılık ombudsmanı, sağlık hizmetleri ombudsmanı, telekominikasyon ombudsmanı, askeriye ombudsmanı, kamu kaynakları ombudsmanı, politik ombudsman, fuhuş ve müstehcenlik ombudsmanı Amerika Birleşik Devletleri'nde faaliyet gösteren diğer yasama ya da klasik ombudsman türleridir (Abedin, 2012: 896).

Raines (2012: 111) Amerika Birleşik Devletleri'nde faaliyet gösteren işletmeler içerisinde kurulu bulunan ombudsmanları şu şekilde sıralamaktadır. Coca-Cola, UPS, BP America, Dell, General Electric, Shell Oil, New York Life, American Express, Chevron, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler'e ait bir çok organizasyon, United Technologies, vb.

Bir diğer ombudsmanlık tipi olan örgütsel ombudsmanlık ofislerine ilk örnek Doğu Montana Kolejinde 1966 yılında kurulan üniversite ombudsmanlık ofisidir (Janzen, 1971: 200). İlerleyen yıllarda Michigan State Üniversitesi bünyesinde de kurulan ofis üniversite yönetimine etki etmese de eğitim organizasyonlarına sunmuş olduğu rapor ve yaptığı öneriler ile etki de bulunmaktadır. Takip eden yıllarda açılan üniversite ombudsmanlık ofisleri ile sayısı iki yüzün üstüne çıkmıştır.

Gazetecilik ombudsmanı ise ilk olarak Louisville Kentucky'de Courier-Journal ve Louisville Times adlı gazetelerde 1967 yılında kurulmuştur. Bu ombudsman tipi esasen gazetelerde yayımlanan yanlış ve doğru olmayan haberler hakkındaki şikayetler için kurulmuştur. Gazete ombudsmanı sadece okuyucuların şikayetlerini almamakta, aynı zamanda düzenleyici ve denetleyici bir rol de üstlenmektedir. Gazete Ombudsmanı Birliği, gazete ombudsmanı için üç husus üzerinde durmuştur. Bunlar, gazetenin doğruluğunu ve tarafsızlığının desteklenmesi, gazetenin güvenilirliğinin artırılması ve gazetede bir yazı ile ilgili okuyucudan gelen endişelerin editör ve yazarlara ulaştırılmasıdır (Bennett, 2010: 19).

1986 yılında savunma sanayinde evrakta tahrif, faturalama, kullanılan malzemeler ve müteahhitlik konularındaki şikayetlerin çözümü amacı ile ombudsmanlık ofisleri kurulmuştur. Savunma Sanayi İş Etiği Girişimi adı altında kurulan ofis bir ombudsman ofisi gibi faaliyet göstermiştir (Howard, 2010: 19). Benzer şekilde ülke içerisinde bir çok kurumda benzer etik ofisleri kurularak ombudsman benzeri bir görev yaptığı görülmektedir (Benett, 2010: 20-21).

2000'li yıllarda örgütsel ombudsman ofislerinin sayısında önemli bir artış görülmüştür (Bennett, 2010: 21). 2001 yılında Uluslararası Franchise Organizasyonu ombudsmanı, franchise sahibi ile franchise alan kişi arasındaki anlaşmazlıkları çözmek için kurulmuştur. 2005 yılında iflas bağımlılığını önleme ve müşteri koruma kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte ombudsmanlık ofisinin kurulması zorunlu olmuştur.

Benzer şekilde Hazine, bireylerin finansal sistem ile ilgili sorunlarını çözmek amacı ile bir ombudsmanın görevlendirilmesini uygun görmüştür (Kosakowski, 2010: 81). 2012 yılında ise eczacılık ve sağlık hizmetlerini kapsayan sağlık ürünü üreten ve dizayn eden işletmeler için güvenlik ombudsmanının kurulması önerilmiştir. Bu ombudsmanlık ofisi ile sağlık ürünlerindeki eksikliklerin giderilmesi ve konu ile ilgili ihbarların toplanması amaçlanmıştır (Edwards vd.,2012: 265-269).

ABD'de 1977 yılında tüm ombudsmanlık ofisleri bir araya gelmiş ve Amerika Birleşik Devletleri Ombudsman Birliği (USOA) kurulmuştur. Benzer şekilde Kanada ve ABD'deki altı adet ombudsmanlık ofisi bir araya gelerek Ombudsman Birliği (OA) kurulmuştur (Doğan, 2014: 166). Bu birlikler sayesinde ABD'de ombudsmanlığın gelişmesi ve yaygınlaşması için eğitim seminerleri verilmektedir.

Görüldüğü gibi Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsmanlık kurumu yaygınlaşırken kurumsal özellikler bakımından da farklılaşmaktadır. Başlangıçta klasik ombudsmanlık kurumları diye adlandırılabilir yasama ombudsmanları daha yaygın iken örgütsel ombudsmanlar 2000'li yıllarda yaygın hale gelmiştir. Bu bağlamda Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ombudsmanlık ofislerini sınıflandırırken hem kurum yapılarına göre hem de konularına göre sınıflandırmaya tabi tutmakta

fayda vardır. ABD’de ombudsmanlar anayasaya göre değil, belirli bir yasaya dayanılarak kurulmaktadır (Fendoğlu, 2010: 9). Bundan dolayı her ombudsman eyalete ve ombudsmanlığın konusuna göre farklı yasalara dayanmaktadır. Doğan (2014) eyalet ve ombudsmanlık türüne göre yasaların değiştiğini, bununla birlikte tüm ombudsmanların “Harward Journal on Legislation” da önerilen yasa modeline göre kurulduğundan genel olarak birbirlerine benzer yetki, görev ve sorumluluklara sahip olduklarını belirtmektedir.

4.2. Ombudsmanlık Standartları

ABA, 2004 yılında yayınlamış olduğu standartlar ile ombudsmanlık ofisinin faaliyetleri ile ilgili muğlak noktalara açıklıklar getirmiştir. ABA söz konusu standartlar raporunda, ABD’de çeşitli ombudsmanlık ofis türlerinin ve çok sayıda ombudsman ofisinin faaliyet gösterdiği farklı süreçlerin yaygınlaşmasından dolayı, yardım istemek için ombudsman bürosuna gelen kişilerin, neyi bekleyebileceklerini bilmeyebilmektedirler. Aynı zamanda ombudsmanlık ofislerinin faaliyetleri, kendi etkinliklerini tehlikeye atacak şekillerde kurulabilir. Bu nedenle ABA, ombudsmanların işlevlerini daha iyi yerine getirebilmeleri için ombudsman ofislerinin yapısı ve işletimi konusunda tavsiye ve rehberlik sağlamak üzere geliştirilen standartları onaylamış ve böylece ombudsmanlık ofislerinin yardımlarından faydalanan kişilerin, bunu daha güvenli yapabilecekleri bir süreç olduğunu ifade etmiştir.

ABA’nın bu eylemi, Federal Ombudsman Koalisyonu, Ulusal Devlet Ombudsmanı Programları Ulusal Birliği, Uluslararası Ombudsman Programı Koalisyonu temsilcilerinden oluşan bir yönlendirme komitesini görevlendiren İdare Hukuku ve Düzenleyici Uygulama ve Uyuşmazlık Çözümleme Bölümlerinin ortak çabalarına dayanmaktaydı. Bu kapsamda Ombudsman Enstitüsü, Ombudsman Derneği, Birleşik Devletler Ombudsman Derneği ve Üniversite Ombudsman Derneği’nin yanı sıra diğer bu konudaki uzmanlar bir araya gelmiştir (ABA, 2004: 10). Özünde bu standartlar, ombudsmanın kamu ve özel bürokrasilerin aşırılıklarına karşı bireysel hakları koruyabilmesini sağlamak için, İdare Hukuku ve Düzenleyici Uygulama, İş Hukuku, Anlaşmazlık Çözümü ve Bireysel Haklar ve Sorumlulukların

bölümleri birlikte çalışması ile ortaya çıkmış ve ombudsman topluluğu ve ombudsman ofislerinin kurulması ve faaliyetleri için standartlardaki değişiklikleri desteklemek için bir karar geliştirmek için ortaya çıkarılmıştır (ABA, 2004: 11).

İlgili tüm standartlar alt başlıklar halinde aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (ABA, 2004).

4.2.1. Kuruluş ve Operasyonlar

ABA'ya (2004) göre bir ombudsman, sözü edilen fiiller, ihmaller, usulsüzlükler ve ombudsmanın yargı alanı çerçevesinde tanımlanmış olduğu daha geniş, sistemik sorunlar hakkında şikayet kabul etmeye veya sorular sormaya, bu konuları bağımsız ve tarafsız olarak ele almaya, araştırmaya veya başka şekilde incelemeye yetkili bir kişidir.

İlk olarak, şikayetçi olan kişinin ya da şikayet edilen unsurlar üzerinde ombudsmanın yetkisi- görevleri ve yetkisinin kapsamı belirlenerek önceden tanımlanmalıdır. Ombudsmanın yargı yetkisi, "tüzük" olarak adlandırılan standartlar çerçevesinde, uygun bir biçimde ofisi kuran tarafından tanımlanmalıdır. Bu ombudsman tarafından verilecek karar, tanımlanmış bir seçim bölgesi ya da nüfusla sınırlı olabilir. Yani ombudsmanın yetki alanı belirlidir. Örneğin, bir devlet ombudsmanı herhangi bir kişiden şikayet veya soruşturma talebi alabilir iken, bir üniversite ombudsmanı, şikayet veya soruşturmayı sadece o üniversitedeki öğrencilerden alabilir, uzun süreli bakım ombudsmanı ise sadece uzun süreli bakım alan bir yaşlı tarafından yapılan şikayetleri çözmek için görevlendirilebilir.

Ombudsman, belirli bir şikayet veya soruyu kabul edip etmeyeceğini veya işlem yapıp yapmayacağını kendi kendine belirleyebilir. Ombudsmanın şikayet veya soruşturma almadan da harekete geçme yetkisi de vardır. Bir ombudsman şikayetin haklı olup olmadığına karar verebilir. Ya da bir ombudsman, belirli bir konuyla ilgili bir şikayet veya soruşturma başlatabilir ve daha geniş veya dar kapsamda bir soruşturmaya çevirebilir.

Ombudsmanın incelemesi gereken konular arasına haksızlık, kötü yönetim, iktidarın kötüye kullanımı, takdiri kötüye kullanma, ahlaksız davranış ya da sakatlık, kanun ya da politikanın uygunsuz uygulanması, verimsizlik, yasalar tarafından desteklenmeyen karar ve yasadışı ya da uygunsuz davranışlar dâhildir. Ombudsmanın meselenin adil çözümüne yardımcı olabilmesi için adil prosedürlerle çalışması esastır. Ombudsman, incelemenin adil ve inandırıcı olmasını sağlamak için ilgili şikayet veya soruşturma talebi ile ilgili tüm bilgilere erişime ihtiyaç duymaktadır. Tüzük, ombudsmana tüm ilgili bilgilere erişebilmesine izin vermelidir ve ombudsmanın yargı yetkisine sahip olması nedeniyle adli program ile tam iş birlik içerisinde çalışması gerektirmelidir. Yürütme, ombudsmandan yardım isteyenlerin ya da kişisel bilgi, mesleki ya da ekonomik misilleme, gizlilik kaybı ya da ilişkilerin kaybı konularında ombudsmana bilgi sağlayan kişilerin korunması için sorumlu olmalıdır.

Ombudsman, gözden geçirme veya soruşturmadan kaynaklanan sonuçların ve tavsiyelerin resmi veya gayri resmi bir raporunu hazırlayabilir. Ombudsman, özellikle bir kişi ya da grubu eleştiren bir rapor hazırladığında, rapor yayınlamadan önce söz konusu bireye veya gruba danışmalı ve o kişi ya da kişilerin yorumlarını rapora eklemelidir.

Buna ek olarak, ofiste hesap verebilirliği sağlamak için bir ombudsman, ombudsmanlık bulgularını ve faaliyetlerini özetleyen periyodik raporlar oluşturmalı ve yayınlamalıdır. Bu, ombudsmanla olan temasların sayısı, değerlendirmesi için şikayetçilerin ombudsmanlara başvurduğu konular hakkında istatistiki bilgileri içerebilir. Bu raporlar en az yılda iki kez olmak üzere yılda iki veya daha sık yapılabilir.

Ombudsman, şikayet veya soru sormakta ve sorunları incelemek için çeşitli anlaşmazlık çözümü teknikleri ve diğer teknikleri kullanabilir. Bu teknikler şunları içermektedir: Bir soruşturma yürütmek; bulguları araştırmak ve raporlamak; iyileştirme veya telafi için mevcut olabilecek seçenekleri geliştirmek, değerlendirmek ve tartışmak; kolaylaştırma, müzakere etme ve arabuluculuk; sorun ve şikayetlerle ilgili olarak yetki sahibi olan kişilere bireysel şikâyetlerin veya sistemik bir sorunun

çözülmesine ilişkin tavsiyelerde bulunmak; şikayet kalıplarını ve eğilimleri belirleme; ve eğitmek.

Ombudsman, tüzük tarafından yetkilendirildiğinde ve şartlar buna uygun olduğunda, etkilenen kişiler veya gruplar adına avukatlık yapabilir. Bir ombudsman, ombudsmanlık ofisinin yetkisini uygulamak veya korumak için dava açabilir. Örneğin, bir ombudsman bir mahkeme celbi çıkartır ve celp sahibi bunu ihmal ederse, ombudsman bir cevap alabilmek adına dava açabilir. Buna ek olarak, bir ombudsman, tüzük tarafından sağlanan veya kanunların gerektirdiği gibi dava açabilir. Örneğin, bir avukat ombudsmanı, gerektiğinde idari yargı veya yasama formunda harekete geçme yetkisine sahip olmalıdır.

Ombudsman, konunun çözülmesine yardım etmek için akıl ve ikna yetkilerini kullanmaktadır. Ombudsman çabalarının amacı adaletin sağlanmasıdır. Bu nedenle, Ombudsmanın görevi, meselenin adil ve doğru bir şekilde çözülmesini istemektir.

4.2.2. Yeterlilikler

[ABA'ya \(2004\)](#) göre ombudsman, tanınmış, bilgili, yargılama yeteneği olan, nesnel ve konu ile ilgili tüm bilgilere sahip bir kişi olmalıdır. Ombudsman ilgili eğitimleri sürekli olarak niteliklerinin periyodik olarak güncellenmesi ile sağlamalıdır.

4.2.3. Temel Karakteristikleri

ABA'nın temel 1969 kararı, açıklanan ombudsmanlara ilişkin on iki temel unsurdan bahsetmektedir. Bunlar 2004 standartlarında damıtılmış ve genişletilmiştir. Temel nitelikler, bağımsızlık, soruşturmada tarafsızlık ve gizliliklidir. [ABA'ya \(2004\)](#) göre bunlar olmadan, bir ombudsman ofisinin görevlerini etkili bir şekilde yerine getiremez. Bu nedenle, standartlar, bir işletmenin, ofisin görevlerinin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak için bu temel özelliklerle tutarlı bir şekilde çalışmak üzere kurduğu bir ombudsmana izin vermesini şart koşmaktadır.

[ABD Ombudsman Briliği \(USOA\) \(2013\)](#) tarafından belirlenen modele göre ombudsman, hükümetin faaliyetleri hakkında yapılan şikayetleri gayri resmi olarak belirlemek, soruşturmak, kabul etmek sorumluluğu ve yetkisine sahip bağımsız ve

tarafsız, kamu kurumudur. Bahsedilen temel prensipler ve kılavuz çizgileri Ombudsman ofisleri tarafından kendi amaçları çerçevesinde en iyi faaliyeti gerçekleştirebilmek amacı ile geliştirebilir. Bu temel prensip ve kılavuz çizgileri ise şu şekilde sıralanmaktadır:

Bağımsızlık: Ombudsman ofisi faaliyet ve yapısı itibari ile dışsal kontrol ve etkilerden bağımsız olmalıdır.

Tarafsızlık: Ombudsman aldığı ve incelediği her şikayeti objektif ve adil bir bakış açısı ile, tarafsız bir şekilde incelemelidir.

Gizlilik: Ombudsman soruşturma ya da şikayet ile ilgili herhangi bir bilginin paylaşılması konusunda önceliği bulunmaktadır.

Güvenilir Gözden Geçirme Süreci: Ombudsman tüm şikayetçiler için erişilebilir, gizli ve saygıyı gerektiren sorumluluklarını yerine getirmelidir.

Bu şartlardan bir tanesinin yerine getirilmemesi fonksiyonel problemlerin ortaya çıkmasına neden olur. Bu nedenle [ABA \(2001\)](#) her bir prensip için ayrıntılı izahat yapma gereği duymuştur.

4.2.3.1. Yapı, İşlev ve Görünüm Bakımından Bağımsızlık

Güvenilir ve etkili olmak için, Ombudsman ofisi, yapısında, işlevinde ve görünümünde bağımsızdır. Bağımsızlık, ombudsmanın meşru görevlerini yerine getirirken müdahale edilmemesi, denetim ya da sınırlamaya tabi tutulmaması, ya da bir şikayete ya da soruşturmaya konu olabilecek bir kişi ya da kuruluşun görevlisinin misilleme amacıyla uygulayacağı cezadan da muaftır. Bir ombudsmanın bağımsız olup olmadığının değerlendirilmesinde aşağıdaki faktörler önemlidir: Ombudsman soruşturmasına tabi olan herhangi biri ya da ombudsman soruşturması altındaki bir kişiden doğrudan sorumlu herhangi biri (a), ombudsmanın görevlerini yerini getirme performansını kontrol edip ya da sınırlayıp sınırlayamadığına; ya da (b) misilleme amacı ile, (1) ofisi kontrol edip edemediğini, (2) Ombudsmanı görevinden uzaklaştırıp uzaklaştıramadığına, ya da (3) büro bütçesini veya kaynaklarını azaltıp azaltmadığına göre ofisin bağımsızlığı belirlenebilir ([USOA, 2013: 2](#)).

[ABA \(2001\)](#) kararında tanımlanan bağımsızlığın sağlanması için ombudsman ofisinin yapısı oluşturulurken büyük özen gösterilmelidir. Bağımsızlık yaklaşımlarından hangisinin uygun olduğunu seçmek, çevreye bağlı olacaktır. Bağımsızlığın kurulması için kullanılan araç, mevcut olanlar içerisinde en güçlüsü olmalı ve ombudsmanın diğer herhangi bir kişi tarafından kontrol edilmesine olanak verilmemelidir.

[ABA \(1969\)](#) kararında bağımsız bir ombudsman için önerilen on iki temel karakteristik, idari eylemi araştırmaya, yasama denetimini sağlamaya ve ajansları harici bir perspektiften eleştirmeye yetkili olan, yasama organına rapor veren, bir ombudsman için model olmaya devam etmektedir. Bağımsızlık elde etmek için potansiyel yollar olsa da, devlet ve yerel düzeydeki tecrübeler, bu ombudsman için 1969 ABA kararında atfedilen benzer yapısal bir bağımsızlık olmadıkça tam bağımsızlığın sağlanamayacağını göstermektedir ve ofisin bu kural ve beraberindeki standartlarda öngörüldüğü şekilde çalışabilecek durumda olması gerekmektedir.

[ABA \(2001\)](#) kapsamında hizmet veren ombudsmanlar için bağımsızlığın yapılandırılması benzer bir özen gerektirmektedir. Bu unsurlar tüzükte olmalıdır. Ombudsmanın pozisyonu, örgütün en üst düzeylerinde yetki verilen, örgütsel bir politika meselesi olarak açıkça tanımlanmalı ve kurulmalıdır; Ombudsmanın, organizasyonun genel müdür, üst düzey yetkilileri ve gözetim organı veya yönetim kuruluna erişimi olmalıdır; Ombudsmanın yasa ile sınırlandırılmış durumlar hariç olmak üzere, organizasyon içindeki tüm bilgilere erişimi olmalıdır; Ombudsmanların bağımsız yasal danışmanlık ve danışmanlık için kaynaklara erişimi olmalıdır. Aşağıdaki maddelerin olmaması durumunda ombudsman bağımsızlık problemi yaşayacaktır ([USAO, 2013: 2](#)):

1- Ombudsman otoritesi kanunla kurulmalıdır.

- Ombudsmanın resmi bir belge ile oluşumu, kuruma nihai bir yapı ve koruma sağlamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun yasalar ile kurulması Ombudsmana sağlam ve dayanıklı bir varlık verir.

- Ombudsman ne kadar pratik ya da uygulanabilir olur ise varlığı, otoritesi ve gücü de, o kadar zarar verilmesi, ödün verilmesi, meydan okunması o kadar zor olacaktır.

- Ombudsman, ombudsman tarafından sorgulanmayan bir kurum tarafından atanmalıdır. Aynı zamanda bu kurumun operasyonel ya da yönetsel anlamda, ombudsmanın soruşturmasına konu olan program ve kurumlar üzerinde bir otoritesi bulunmamalıdır.

- Bağımsızlığın garantisi için yasama organı tarafından yapılan atamalar tercih edilmektedir.

- Yürütme tarafından atanan bir ombudsman soruşturma yetkisine sahip olduğu kurumlardan operasyonel ve yönetsel bağımsızlığa sahip olmalıdır.

- Bağımlı bir ombudsmana daha en baştan kritik soruşturmaları yönetemeyeceği şüphesi ile bakılır. Böyle bir durumda, misilleme veya düşmanlığa karşı daha duyarlı olabileceği söylenebilir.

2- Görev süresi bitmeden önce ombudsman bir nedenden ötürü görevden alınabilir (Bu fiiller bir neden ile yapılmalıdır anlamında kullanılmıştır).

- Ombudsmanın belirli bir süreliğine atanması onun dış baskılardan, içsel tereddütlerden uzak bir şekilde soruşturmayı yönetmesine ve raporlar hazırlamasına neden olacaktır.

- Sabit bir süre ile atanan ombudsman atamayı yapan kurumun etkin olmayan ombudsmanın yerine etkin bir ombudsman ataması yapmasını sağlarken, etkin ombudsmanın görevine devam etmesini de sağlayabilir.

- Ombudsman ataması ya da görevden alınması net bir şekilde tanımlanmalı, şeffaf olmalı ve bir sebepten dolayı olmalıdır. Bu göstergeler ombudsmanın misilleme ya da politik intikam duyarlılığını düşürecektir.

3- Ombudsmanın yeterli statü, bütçe, kaynak ve personeli olmalıdır.

- Yeterli sayıda personel, kaynak ve bütçesinin olması, ombudsmanın bir öneminin ve anlamının olduğunu gösterir.

- Ombudsmanın aldığı maaş (diğer emekli hakim maaşlarına oranla) faaliyetlerinin kalitesi ile ilgilidir.

- Yeteri bütçe ve kaynağının olması ombudsman kurumunun faaliyetleri üzerindeki kısıtlamasını da kaldıracaktır.

- Maaşın, ombudsmanın statüsüne nispetle yeterli olmadığı durumda daha az tecrübeli ve yetenekli kişiler bu görevi yapacak ve ombudsmanın faaliyetlerinden optimum verimlilik alınamayacaktır.

4- Ombudsman kendi personelini seçmek, yönlendirmek ve işten çıkarmak konularında tek yetkili olmalıdır.

- Bu ombudsmanın özgürlüğünü arttırmaktadır. Aksi durumda ombudsman tarafsızlık ilkesi çerçevesinde kritik soruşturmaları yürütmekte başarılı olamayacaktır.

- Bazı Ombudsmanlar çalışanlarına sendikalara üyelik konusunda izin verebilirler, fakat bu durum Ombudsmanlık hizmetlerinin performansını etkileyebilir.

- Ombudsman dış uzmanlar ile anlaşma yapabilir. Örneğin doktorlar gibi. Bu soruşturma yürütürken gereken bir durum olabilir.

5- Ombudsman soruşturma konusunu kabul etmek ya da reddetme yetkisine sahip olmalıdır.

- Politika parametreleri bu ayrımı yapmakta ombudsmana yol gösterebilir.

- Bununla birlikte spesifik göstergeler genel olmalı ve esnek bir yapıda olmalıdır. Böylece Ombudsman kabul edilen ve de incelemeye alınan şikayetlerin seçilmesi, incelenmesi ve sonuca ulaştırılması konusunda özgür olabilir.

6- Ombudsman şikayetlerin nasıl yapılacağını ve nasıl kabul edileceğini kendisi seçebilmelidir.

- Böylelikle ombudsmanın bağımsızlığı artırılır.

7- Ombudsman ulaşılan sonuçlarda ve önerilerde seçim hakkı olmalıdır. Buna yapılan soruşturmaların boyutu ve şekli de dahildir.

8- Ombudsmanın bulgu ve önerileri diğer otoriteler tarafından temyize gönderilemez.

- Eğer ombudsmanın bulgu ve önerileri başka bir otorite tarafından kovuşturulabilirse ombudsmanın süreçteki rolü düşürülmüş olacaktır.

- Bu özelliği ile Ombudsman diğer rutin yönetsel işlemlerden kurtulur ve bu özellik onun tarafsız eleştiri yapma rolünü destekler.

- Ombudsmanın bulgu ve önerileri başka bir otorite tarafından herhangi bir değişime ya da değişikliğe tabi tutulamaz.

- Bu koruma için en iyi uygulama bir yasa, tüzük ya da anayasa ile belirlenmesidir.

4.2.3.2. Soruşturmaların Yürütülmesinde Tarafsızlık

ABA'ya (2004) göre ombudsmanın yapısal bağımsızlığı ombudsmanların tarafsızlığının temelini oluşturmaktadır. Ombudsmanlar, kamu yönetiminden bağımsızsa ve idari ve benzeri yükümlülükleri ya da işlevleri bulunmuyorsa, ombudsman tarafsız bir şekilde davranabilir.

Ombudsmanın tarafsızlığından kastedilen, ombudsmanın soruşturma yapma ve soruşturma yaparken önyargı ve çıkar çatışmalarının olmamasıdır. Tarafsız bir şekilde davranmak, ombudsmanı, ilgili kaynaklardan gerçekleri, ilgili politikaları, yönergeleri ve kanunları toplamak konusunda yetkili olmayı ve yargılama kapsamında etkilenen tarafların hak ve çıkarlarını göz önünde bulundurmaya gerektirmektedir.

Ombudsman, soruşturma işlemlerini tarafsız bir şekilde yürütmektedir. Bir ombudsman, bir şikayetin haklı olmadığına karar verebilir ve soruşturmayı başka bir işlem yapmadan kapatabilir. Ombudsman, şikayetin bir gerçekliğe sahip olduğunu

tespit ederse, ombudsman tarafa tavsiyelerde bulunur ve / veya adil bir sonuç için kararlar almaya çalışır.

Tarafsızlık ilkesi ombudsmanlık kurumunun kalbindedir. Hem şikayetçi hem de kurum bilir ki, ombudsman yapılan soruşturmanın sonuçlarından herhangi bir fayda sağlamaz. Eğer ombudsmanın tarafsız olmadığını bilirse şikayetçi ombudsmanın yardımına başvurmayacaktır. Eğer kurum ombudsmanın tarafsızlığı konusunda şüphe duyarsa inceleme sonuçlarına uymak konusunda isteksiz olacaktır. Aşağıdaki tarafsızlık göstergelerinden bir tanesi olmaz ise etkinlik ve güvenilirlik problemlerini ortaya çıkaracaktır (USAO, 2013: 5):

1-Ombudsman parti ve politik faaliyetlerden uzak durmalıdır. Bu fikir ayrılığına neden olabilir.

- Ombudsman parti seçimlerinde oy hakkını kullanabilir. Bununla birlikte, çalıştığı politik ortam nedeni ile bir politik grup ya da bireyin, diğer politik grup ya da birey üzerinde üstünlük kurması ya da böyle bir ayrıma izin vermemesi gerekir.
- Ombudsman ticari ilişkiler içerisine girmemelidir.

2-Ombudsman potansiyel fikir ayrılığına neden olacak bir başka kamu kurumu kuramaz.

- Partizan olmayan bir kamu kurumu açması mümkündür. Fakat bunu yaparken bir fikir ayrılığı oluşturacak faaliyete girilmemesine aşırı özen gösterilmelidir.
- Ombudsman incelemesi altında olan kurumlar ile ilişkisi olabilecek kurumlar ile de ilişki içinde olmamalıdır.

3-Eğer ombudsman kendisine yapılan bir şikayet başvurusunda kendisi ile ilgili bir menfaat çatışması görecektir ise kendini şikayet dosyasından tamamen çekmeli, şikayeti başka bir çalışanına ya da uygun eylemleri gösterecek üçüncü bir şahsa aktarmalıdır.

4-Ombudsman yapılan şikayet ile ilgili olarak herhangi bir üçüncü kişinin fikir beyan etmesine, ya da soruşturma kararını etkilemesine izin vermez.

- Ombudsmanın yapılan şikayet ile ilgili olarak kişisel fikir ya da değerlerinin olması gerektiğini düşünmek gerçekçi olmaz. Ombudsman yansız, tarafsız bir şekilde şikayete yaklaşmalıdır.

- Ombudsman kabul edilen ve işlem yapılacak şikayet ile ilgili kişisel düşüncelerinin kararlarını etkilememesi gerektiğinin farkında olmalıdır.

5-Ombudsman ne bir avukat gibi şikayet sahibini savunmalı ne de kamu kurumu adına özür dileyici olmalıdır. Ama duruma göre kamu kurumlarının eylemlerini savunmalıdır. Aynı zamanda şikayet sahibi lehine önerilen değişikliklerin yapılması için avukat gibi hareket etmelidir.

- Ombudsmanın müşterisi yoktur. Şikayet sahibinin temsilcisi değildir ya da kamu kurumlarının savunucusu değildir.

- Ombudsmanın birinci hedefi kanun, kural ve politikaların uygulanması ve sonucunda çıkan kararın adaletli olmasıdır.

- Şikayet sahibinin şikayeti sonucunda değişiklikleri savunan ombudsmanın temel amacı kamu kurumlarının performanslarını artırarak daha iyi hizmet vermesini sağlamaktır.

4.2.3.3. Gizlilik

USAO'ya (2013) göre gizlilik, ombudsmanın, sürecin etkili bir şekilde çalışmasına izin veren, temel bir özelliğidir. Gizlilik, şikayet yapmaya çekinen şikayetçilerin şikayette bulunmalarını teşvik etmekte, tüm tarafların samimi bir şekilde açıklama yapmasını sağlamakta, herhangi bir tarafın misillemesine karşı artan bir koruma düzeyi sağlamaktadır. Gizlilik, ombudsman ile seçilmiş yetkililer, insan kaynakları personeli, devlet görevlileri ve etik görevliler gibi şikayetleri kabul eden diğer kişiler arasındaki farkı oluşturan bir faktördür.

Gizlilik, söz konusu görevlerin yerine getirilmesinde ombudsmanla yapılan tüm iletişimleri ve ombudsman tarafından tutulan tüm not ve kayıtları kapsamaktadır. Gizlilik düsturu, şikayet sahibinin ombudsmanla randevu almak ya da şikayette bulunmak için bir iletişim kurması ile başlamaktadır. İletişim kaynaklarına ve iletişimin içeriğine gizlilik uygulanabilir. Bireyler, ombudsmanların kimliğini ifşa etmesini istemeyebilir ya da ombudsmanın sunulan bilgilere göre hareket etmesini isteyebilir. Bu nedenle, bir ombudsman, şahsın rızası olmaksızın bir şikayetçinin kimliğini ortaya koyamaz.

Bununla birlikte, ombudsman, gizli bilgileri, bilgiyi sağlayan kişinin kimliğinden ödün vermediği sürece ifşa edebilir. Bu bilgilerin ifşa edilip edilmemesi kararının ombudsmana aittir. Bu ilgili tüzük ile vurgulanmalıdır.

Yetkilendirme kuruluşu, ombudsmana ofis ile iletişim kuran kişilerin kimliğini ve güven içinde sağlanan bilgilerin gizliliğini sağlamasına izin vermelidir. Yetkilendirme yapan kuruluş, şikayetçilerin kimliğine ilişkin bilgileri aramamalı ve ombudsman notlarına ve kayıtlarına erişmeye çalışmamalıdır.

Gizlilik, ombudsmanın önemli bir aracıdır. Zira ombudsman gerekli gördüğü takdirde şikayetçi, kurum ve şikayet konusu ile ilgili bilgileri paylaşabilirken gerektiğinde ilgili bilgileri gizli de tutabilir. Bu durum dosyaya bağlı olarak değişiklik gösterebilir. Yargı branşlarında yer alan ombudsmanlar yönetim branşlarında olanlara göre daha koruyucu olabilir. Ombudsmanın bu konudaki takdiri ile ilgili noktalar aşağıda belirtilmektedir ([USAO, 2013: 7](#)):

1- Gizlilik konusunda bir gereklilik olduğunda ombudsman bilgi paylaşmamalıdır.

- Ombudsman konu ile ilgili olarak şikayetçiye, kurum çalışanına karşı gizlilik konusunu sormalıdır.
- Ombudsman karşı tarafın isteği üzerine de şikayet ile ilgili gizlilik kararı verebilir. Bu gizlilik tüm dosya için ya da bazı bilgiler için olabilir.

- Gizlilik bir kez söz verildiğinde ve sınırları belirlendiğinde ombudsman buna uymak zorundadır.

2- Ombudsman gizliliğin kanun ile zorunlu kılındığı ya da aksinin sonuçları olumsuz etkileyeceği durumlarda bilgi paylaşmamalıdır.

- Ombudsmanın soruşturması sırasında federal ya da eyalet yasaları ile halka elde edilen bilgilerin duyurması yasaklanabilir.

- Ombudsmanın soruşturması sırasında elde edilen bilgilerin gizliliği, soruşturmaya tabi tutulan kurum tarafından da talep edilebilir.

- Herhangi bir yasal çerçeve olmaksızın, ombudsman eğer bilgi paylaşımının soruşturma ile ilgili bir olumsuzluğa neden olacağını düşünüyor ise bilgi ve kaynaklarını kendisinde tutmalıdır.

3- Ombudsman bilgi paylaşımına zorlanmamalıdır.

- Ombudsman ofisinin kuruluşunda yönetsel ya da yasal işlemler dahilinde açıklama yapmaya zorlanmasına karşın statüsü gereği koruma talep etmelidir.

- Ombudsmanın soruşturmalar ile ilgili bilgi paylaşımına zorlanması, onun gizlilik değerlerini sınırlı hale getirecektir.

- Ombudsmanın soruşturma sırasında topladığı bilgilerin gizliliğini korumakta zorlanması, tarafların ombudsmana başvurmak konusundaki cesaretini de kıracaktır.

4.2.3.4. Güvenilir Gözden Geçirme Süreci

Güvenilir gözden geçirme süreci kavramı, ombudsmanı ve ombudsmanın şikayetçiye, şikayete konu olan olaya, atayan kurum ve halka karşı sorumluluklarını kapsamaktadır. Eğer ombudsmanın izlediği yol kusurlu ise sonucunda yapılan öneriler dikkate alınmamaktadır. Ombudsmanın bu süreçteki güçleri ve sorumlulukları şu şekilde sıralanmaktadır (USAO, 2013: 8 - 12):

1- Ombudsman konuları ve problemleri, kanun ve politikalar çerçevesinde inceleyebilmelidir.

- Ombudsman için önemli olan özelliklerin neler olduğunu söylemek oldukça zordur. Çünkü kararlarına saygı duyulacak bir ombudsmanda olması gereken maddi olmayan bir çok özellik bulunmaktadır.

- Bağımsızlık ve tarafsızlık özelliklerine ek olarak bir ombudsmanda olması gereken en önemli özellik, konuları yönetim, kanun ve politika çerçevesinde değerlendirebilmesidir.

- Bazı durumlarda özel bir durum hakkındaki uzmanlık, bilgi ve tecrübe önemli hale gelebilmektedir.

- Özel yeteneklerin gerektiği durumlarda, bu yetenekler yetkilendirme kanunlarında belirlenmelidir.

- Ombudsmanlar ofislerde aynı zamanda diğerlerinin yöneticisi olarak çalışmaktadır. Bu yüzden vasıflı çalışanlar ve uzmanlar üstünde yöneticilik vasıflarının da olması gerekmektedir.

2- Ombudsman bir şikayeti çözmek için gerektiğinde gayri resmi olarak da hareket etmesini bilmelidir.

- Ombudsmanların birincil önceliği soruşturmaların yürütülmesidir. Fakat şikayetlerin ya da sorunların hepsi resmi soruşturmalar için uygun olmayabilir.

- Ombudsman için diğer opsiyonlar bilgi ve referans sağlamak, bireysel konuların hızlandırılması, bireylerin kendi başlarına hareket edebilmeleri için koçluk yapmak, arabuluculuk ve benzeri yardım şekilleridir.

- Yukarıdaki yaklaşımlardan hangisinin uygun olduğu ombudsmanın himayesindedir.

- Ombudsmanın çözdüğü vakalar incelendiğinde resmi soruşturma yapılan dosyalar, toplam dosyalar içerisinde oldukça az bir kısmını kapsamaktadır.

3- Ombudsman gücünü bir temsilcisine aktarabilir.

- Ombudsmanın yokluğunda güç ve görevlerini bir personeline aktarabilmelidir.

- Aktarılamayan yegane güçleri tavsiye ve temsil güçleridir.

4- Ombudsman şikayet sahiplerinin herhangi bir ücret ödmeden kendisine doğrudan şikayetlerini iletebilecekleri bir iletişim kanalı oluşturmalıdır.

- Eğer şikayetçi ombudsmana kolayca ulaşamıyor ise ombudsmanlığın bir değeri kalmayacaktır.

- Ombudsman halk tarafından görülebilmeli ve ombudsmanlık görevini bu şekilde yerine getirmelidir.

- Ombudsman şikayetçilerin kendisine doğrudan ve başvuru bedeli gibi herhangi bir engel olmadan ulaşmasını temin etmelidir.

- Ombudsman başvuruya engelleri olan bireyler için önlemler de almalıdır. Örneğin birincil dili İngilizce olmayan bir başvuran için gerekli önlemi almalıdır.

5- Ombudsman soruşturma şekillerini net bir şekilde belirlemelidir. Soruşturma sırasında da bu düsturlar dışına çıkmamalıdır.

- Soruşturmaya konu olan kamu kurum ya da kurumların nasıl ve ne şekilde soruşturulacağı yetkilendirme belgesinde belirtilmiş olmalıdır.

- Ombudsmanın kovuşturmasının sınırları halka beyan edilmelidir.

- Ombudsman bir kez yetkilendirildiğinde sınırları haricindeki konularda soruşturma yapmamalıdır.

6- Ombudsmanın araştırma zemini geniş bir şekilde belirlenmelidir.

- Ombudsman kamu yönetiminin geliştirilebilmesi adına yönetsel faaliyetlerin soruşturulması için en geniş yetkiler ile donatılmalıdır.

- Ombudsmanın yetkileri yasa ve politikalara uygun olmalı fakat dar bir şekilde belirlenmemelidir.

- Ombudsman nihai karara varılmış faaliyetlerde olduğu kadar henüz tamamlanmamış faaliyetler için de soruşturma açabilmektedir.

- Ombudsmanlar herhangi bir kaynaktan gelen şikayetleri değerlendirmeye alma gücüne sahiptir. Aynı zamanda halk tarafından herhangi bir şikayet olmamasına rağmen bir kamu kurumu hakkında soruşturma başlatma yetkisine sahiptir.

- Ombudsman soruşturması için gelen şikayetleri reddetme ya da kabul etme yetkisine sahiptir.

7- Ombudsman soruşturmayı yürütmek için gerekli yetkiye sahip olmalıdır.

- Bazı hükümet kuruluşları soruşturmalarda işbirliği yapmak konusunda istekli olmayabilir. Bu yüzden ombudsmanın otoritesi net bir şekilde belirtilmelidir.

- Kamu yöneticileri, ombudsmanların personelleri ile doğrudan konuşmasını engellememelidir.

- Ombudsman bir çalışan ile görüşürken sendikadan bir temsilcinin görüşmede bulunmasına izin verebilir.

- Ombudsmanın hükümete ait taşınmazlar üzerinde inceleme yapma yetkisine sahip olması soruşturmalar için önemlidir.

- Ombudsmanlar kurum binalarına girmesi ve herhangi bir izne tabi olmadan inceleme yapma yetkisine sahip olmalıdır.

- Ombudsman kovuşturmaya konu olan kurumun kayıtlarına sınırsız giriş hakkına sahip olmalıdır. Bu halka açık ve açık olmayan tüm belgeler için geçerlidir.

8- Ombudsmanın elde ettiği bulguları, raporları ve önerileri yayınlama hakkına sahip olmalıdır.

- Hesap verilebilirliğin artırılması adına ombudsmanın soruşturma sonuçlarını yayınlaması ombudsmanın bir görevi olarak görülmektedir.

- Eğer ombudsmanın bulguları halk ile paylaşılmaz ise ombudsmanın beklilik görevi boşa çıkmış olacaktır.

- Şikayetçilerin bilgileri gizliliğin korunması amacı ile değiştirilebilir.

9- Ombudsmanların hazırlamış olduğu raporlar, raporlara konu olan kişiler tarafından yayınlanmadan önce incelenmesine izin verilmelidir.

- Ombudsman hazırladığı raporu yayınlamadan önce kurum yetkilisine, çalışanına ya da incelemeye yetkili bir personele vererek bulgu ve önerilere karşılık vermesine fırsat vermelidir.

- Gizlilik çerçevesinde; kurum ile paylaşılan ön raporun herhangi yetkili bir kişi tarafından halkla paylaşılması yasaktır.

- Ombudsman kurumdan gelen cevabı inceledikten sonra raporun nihai halini yayınlamakla yükümlüdür.

- Bazı özel durumlarda ombudsmanın kurumun vermiş olduğu cevabı da rapor ile birlikte yayınlama yetkisine sahiptir.

10- Şikayetlerin nasıl yapıldığı, kabul edildiği, işlem yapıldığı, soruşturmaların kapsam ve tutumları, tanımlanmalı ve şeffaf olmalıdır.

- Ombudsmanın kabul ettiği ve işleme koyduğu şikayetler ile ilgili işlemler halk ve incelenen kurum için net bir şekilde tanımlanmalıdır.

- Ombudsmanlık ofisinin şikayet kabulünde zorunlu kıldığı bir başvuru şekli ya da benzeri herhangi bir kural var ise bunlar net bir şekilde belirtilmelidir.

- Ombudsmanın soruşturmayı nasıl yaptığı ya da bir şikayeti nasıl reddettiğine dair prosedürler ilgili kişiler tarafından ulaşılabilir olmalıdır.

11- Ombudsman reddedilen şikayetlerin neden soruşturmaya lüzum görülmediğini açıklamalıdır.

- Bir şikayet soruşturmaya kabul edilmediğinde neden kabul edilmediği ombudsman tarafından şikayet sahibine açıklanmalıdır.

- Soruşturmaya kabul edilmeyen şikayetler şu nedenler ile reddedilmiş olabilir. Ombudsmanın ilgi alanına girmiyor olabilir. Şikayet sahibinin farklı çözüm yolları olabilir. Şikayet sahibi kötü niyetli olabilir. Şikayet saçma olabilir. Şikayet sahibi soruşturma için gerekli olan bilgileri veremeyecek olabilir. Şikayet konusu daha önce soruşturulmuş olabilir.

12- Ombudsman soruşturmalarını zamanında tamamlamalıdır.

- Soruşturmaların zamanında bitirilmesi ombudsmanın güvenilirliği açısından önemlidir.

- Ombudsman soruşturması genellikle yönetsel bir karardan sonra yapılır. Eğer soruşturma sonucu gecikirse önerilerin herhangi bir değeri kalmayacaktır.

13- Ombudsman ofisi yılda en az bir kez kendisini atayan birime, halka ve politika yapıcılarına ofisin faaliyetleri hakkında bir rapor hazırlamalıdır.

- Ombudsmanın halka ve kendisini atayan birime karşı rapor hazırlama zorunluluğu bulunmalıdır.

- Bir çok ofis yıllık rapor hazırlamaktadırlar. Bu raporlarda bir önceki yıl neler yapıldığı, başvuru sayısı, başvurulardan kaç tanesinin gayri resmi çözüldüğü, kaç tanesinin soruşturulduğu, bunlardan ne kadarının bekletildiği, öneride bulunulduğu ve ne kadarında bu önerilere uyulduğu hakkında bilgi verilmektedir.

14- Ombudsman görünüşte ve uygulamada kamu hizmetlerinin en yüksek hizmet kalitesine ulaşmasını desteklemelidir.

4.3. Ombudsmannın Yetki ve Sınırları

ABA (2004) bir kişinin ombudsman olabilmesi için dürüstlüğü, objektifliği, sağduyusu ve bilgisi herkes tarafından bilinmesi gerektiğini vurgulamıştır. Öte yandan ombudsman tüzel varlığını oluşturan kurum ise ombudsmana ilgili ombudsmanlık eğitimini vermeli ve ombudsmanlık ile ilgili gelişmeleri ombudsmana bildirmelidir. ABA (2001) standartlarına göre ombudsmanlarda olması gereken yetkiler şunlardır:

- Sistemik problemler, uygunsuzluklar, ihmal ya da iddia edilen uygulamalar hakkındaki sorular ya da şikayetleri kabul etmek ve incelemek, soruşturmak, yönlendirmek,

- Soru ve şikayetleri kabul ya da ret etme takdiri,
- Kendi inisiyatifinde hareket etmek,
- Şikayet ve soruların çözümünde adil çözümlerin üretilmesine yardım etmek,
- İlgili kaynaklardan bilgi toplamak,
- Konuların olabildiğince uygun çözülmesi,
- Periyodik olarak kamu raporlarının hazırlanması,
- Kolaylaştırıcı, müzakereci ve arabulucu rolleri üstlenmesi,
- Araştırma ve soruşturmaların yönetimi,
- Şikayete neden olan hem sistematik problemlere hem de bireysel başvurulara ilişkin tavsiyeler ile bulguların rapor haline getirilmesi,

- Hem halkın hem de konu ile ilgili kurumun ombudsman himayesi altında eğitilmesi.

ABA (2004) ombudsman atayan kurumun ombudsmana veremeyeceği izinleri ya da ombudsmanın yapamayacağı faaliyetleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Bir kanun yapmak, politika belirlemek ya da yönetim kararı almak, değiştirmek ya da mevcut kanun, politikayı göz ardı etmek,
- Bağlayıcı kararlar almak ya da hakları belirlemek,
- Bir kurum ya da kişiye ombudsmanın önerilerini uygulamaya zorlamak,
- Yönetim ve adli yargılama usullerini ikame eden soruşturma süreci izlemek,
- Tüm taraflar ve adli başkanın rızası olmadığı sürece halen devam eden bir olay hakkında kovuşturma yapmayı kabul etmek,
- Ofisin görevlerini yerine getirirken soruşturma sınırlarına ve imtiyazlarına uygun bir şekilde hareket etmemek.

4.4. ABD’de Ombudsmanlık Kurumuna Başvurular ve Çalışma Şekli

ABD’de ombudsmanlık kurumu, vatandaşlardan gelen şikayetleri değerlendirmek üzere klasik bir ombudsmanın yerine getirdiği temel görevleri yerine getirmektedir. Bununla birlikte ombudsmanlık kurumları eyaletten eyalete başvurularda değişkenlik göstermektedir. Buna göre Alaska ombudsmanına vatandaş yazılı olarak başvurmalıdır. Vatandaş Hawaii ombudsmanına ise telefon, faks ya da e-mail ile de başvurabilir (Doğan, 2014: 171). Tüm ombudsmanların ortak noktası ise vatandaşın kolayca ulaşabilmesidir.

ABD’de ombudsmanlar genel olarak vatandaş şikayeti ile inceleme ve araştırma başlatmaktadır. Örneğin Hawaii ombudsmanı gelen şikayet üzerine soruşturma yaptıktan sonra kararı şikayet sahibine sonucu telefon aracılığı ile bildirmekte, ilgili kamu kurumuna da bilgi vermektedir. Ombudsman aynı zamanda herhangi bir şikayet olmaksızın da inceleme ve araştırma yapabilmektedir (Doğan, 2014: 172). ABD’de ombudsmanın şikayeti değerlendirmesi ile ilgili herhangi bir yasal süre sınırı bulunmamaktadır. Bununla birlikte her eyaletteki ombudsman belirli bir süre içinde başvuru ya da şikayeti değerlendirmeye almakta ve sonucu her iki tarafa da bildirmektedir. Örneğin Alaska ombudsmanı şikayetin ulaşmasından onbeş gün içerisinde şikayeti gündeme almakta ve ilgili yerlere bilgi vermektedir.

Ombudsmanlık kurumu her türlü belge ve bilgiye ulaşma imkanı bulunmaktadır. Bu ABA'nın 2004 yılında yayınlamış olduğu ombudsmanlık standartları ile ilgili yayınlamış olduğu belgede de bahsedilmektedir. Nitekim bazı eyaletlerde bununla ilgili sınırlamalar mevcuttur. Örneğin Alaska Ombudsmanı federal ve eyalet kontrolü ile ilgili belgelere, Iowa Ombudsmanlık kurumu ise hukuk tarafından özel olarak düzenlenmiş olan belgelere ulaşması sınırlandırılmıştır (Doğan, 2014: 172 – 173).

ABD ombudsmanları, ABA standartları çerçevesinde, yıl içerisindeki faaliyetlerini rapor halinde kamuoyuna duyurmaktadır. Bu bağlamda raporlar kimi eyaletlerde parlamentoya kimi eyaletlerde ise eyalet valisine sunmaktadır. Örneğin Hawaii, Iowa ve Nebraska eyaletlerinde hem parlamento hem de valiye rapor ederken, Alaska eyaletinde parlamento ile birlikte kamuoyuna duyurmaktadır (Doğan, 2014: 173 – 174).

Doğan'a göre (2014) ABD ombudsmanlık sisteminde eyaletler arasında yaptırım ve etkinlik farklılıkları da mevcuttur. Ombudsmanların geniş bir araştırma ve inceleme yetkisi bulunmaktadır. Yapmış oldukları bu faaliyetler nihayetinde ulaşılan sonuçlar ile rapor hazırlayabilir ve kamuoyuna duyurabilirler. Bazı ombudsman kurumlarının ise soruşturma açmaya ve yüksek mahkemeye başvurma hakkı bulunmaktadır. Soruşturma açma yetkisine örnek olarak Hawaii Ombudsmanı, dava açma yetkisine haiz ombudsman kurumuna ise Alaska Ombudsmanı örnek olarak verilebilir.

ABD'deki ombudsmanlık ofislerinin bütçeleri incelendiğinde, eyalet ombudsmanlarının bütçelerinin genel olarak kongre tarafından karşılandığı görülmektedir. Yıllık olarak belirlenen bütçe ofislere dağıtılmaktadır. Bu sayede ofislerin bağımsızlığının sağlanması öngörülmektedir (CRS Report, 2019: 1 – 5).

4.5. Kurum Yapılarına Göre Ombudsman Çeşitleri

ABA'nın (2001) ayırımına göre iki temel ombudsman tipi vardır. Bunlar klasik ve organizasyonel (örgütsel) ombudsmanlardır. Buna göre klasik ombudsman, kanun ile oluşturulmuştur. Yasama organı tarafından atanmıştır. Kamu kurumlarının

faaliyetlerine yönelik şikayetleri kabul etmektedir. Nötr bir şekilde dizayn edilmiştir. Genellikle mahkemeye çağırma yeteneği vardır ve resmi soruşturma yürütmektedir.

Organizasyonel (örgütsel) ombudsmanlar ise genel olarak kanun ile oluşturulmazlar. Yasama organı tarafından atanmamaktadırlar. Genellikle kurum içi eleman olarak hizmet vermektedirler. Bazen kurum dışına da hizmet verebilmektedir. Problem ve şikayetleri gayri resmi bir şekilde ele almaktadır. Nötr bir şekilde dizayn edilmiştir. Gayri resmi incelemeler yapmakta, fakat soruşturma yapmamaktadır (ABA, 2004, 6).

ABA'nın 2004 yılında yayınlamış olduğu ombudsmanlık ofislerinin çalışma ve kurulma standartları belgesinde ise ombudsmanları dörde ayırmıştır. Bunlar yasama, yürütme, organizasyon ve savunma ombudsmanıdır. Ombudsmanlık kurumunun daha iyi anlaşılabilmesi adına dörtlü ayırımın dikkate alınması yerinde olacaktır.

4.5.1. Yasama Ombudsmanı

Yasama ombudsmanı yasama organı tarafından kurulan ve devletin bir kurumu ya da çalışanın bir eylem ya da yanlına yönelik halktan gelen şikayeti alan kişidir. Yasama ombudsmanı yasama organı ya da yasama organının bilgisinde yürütme organı tarafından atanmaktadır (ABA, 2004: 7).

ABA (2004) yasama ombudsmanının, ombudsmanda olması gereken niteliklere ek olarak şu nitelikleri taşıması gerektiğini belirtmektedir:

- Yasama organı ya da yasama organının bilgisi dahilinde yürütme organı tarafından atanmalıdır.
- Ombudsmanlık ofisi, soruşturma talimatları çerçevesinde bağımsız ve tarafsız soruşturma yapma yetkisine sahip olmalıdır.
- Ombudsmanlık ofisinin soruşturması dahilinde tanıklık ve soruşturma delillerine göre celp kağıdı yayımlama yetkisi olmalıdır.
- Kamu raporları yayımlama yetkisi olmalıdır.

4.5.2. Yürütme Ombudsmanı

Yürütme ombudsmanı hem kamu hem de özel sektör içerisinde varlığını sürdürebilir. Gerek halktan gerekse dahili birimlerden tüzel kişilik, tüzel kişilik çalışanları ve işçileri hakkında gelen şikayetleri kabul etmektedir. Yürütme ombudsmanı, tüzel bir kişiliğin hesap verebilirliğini sağlayabildiği gibi kamu görevlileri ile birlikte çalışıp bir programın performansının artırılmasını da sağlayabilir. Ombudsman ofisinde olması gereken genel niteliklerine ek olarak yürütme ombudsmanının şu özelliklere sahip olması gerekmektedir (ABA, 2004: 7):

- Ombudsman ofisinin soruşturma ve araştırma yapmaya yetkisi olmalıdır.
- Bu soruşturma ve araştırmaların sonucunda elde edilen bulguların rapor halinde yayımlayabilmelidir.
- Eğer kamuda yerleşik ise birden fazla kamu kurumu üzerinde soruşturma yapmamalıdır. Fakat birden fazla kurumun ilgili olduğu bir konu üzerinde soruşturma yaparken bu durum geçerli değildir.

4.5.3. Organizasyon Ombudsmanı

Örgütsel ombudsmanlık tüzel kişiliklerde ortaya çıkan sorunların makul ve adil bir şekilde çözülmesine olanak tanımaktadır. Diğer standartlara ek olarak örgütsel ombudsman şu özellikleri taşımalıdır (ABA, 2004: 8):

- Örgütsel ombudsman gelen talepleri tüzükte belirtildiği gibi gayri resmi şekilde işlevini yerine getirmeli ve şikayeti üstlenmelidir.
- Ombudsmanlık ofisinin daha önceden belirlenen soruşturma usulleri çerçevesinde tarafsız ve bağımsız soruşturma yapmaya yetkili olmalıdır.
- Soruşturmalar ile ilgili raporlar yayımlayabilmelidir.
- Tüzel kişilik ile ilgili bir değişiklik için savunma yapmaya yetkili olmalıdır.

4.5.4. Savunma Ombudsmanı

Savunma ombudsmanı tüzükte belirlenmiş olan bir topluluk adına bir avukat gibi hizmet vermektedir. Genel standartlara ek olarak savunma ombudsmanında olması gereken nitelikler şu şekilde sıralanmaktadır (ABA, 2004: 8):

- Avukatlığın doğası ve rolü ile ilgili temel bir anlayışının olması gerekmektedir.
- Hitap ettiği halkın üyelerine destek olmalı, bilgi ve tavsiye vermelidir.
- Şikayetçinin iddialarını objektif bir şekilde değerlendirmeli ve gerçekler iddiaları desteklediğinde değişiklik ya da çözüm için savunma yapmalıdır.
- Tüzel kişilik, kamu kurumu ya da tüzük tarafından tanımlanan diğer organizasyonlar tarafından oluşturulan ya da uygulanan politikalar çerçevesinde temsil edilen topluluğun çıkarlarına vekalet etmelidir (temsil etmelidir).
- Gerektiği durumlarda yürütme, yargı ya da yasama formunda bir faaliyeti başlatmaya yetkili olmalıdır.

4.5.5. Kamu Kurumlarının Görevlerine Göre Ombudsmanlık Türleri

Andersen ve Hill (1991) ombudsmanlık kurumlarının faaliyet gösterdiği kamu kurumlarını fonksiyonlarına göre üçe ayırmaktadır. Bunlar, müşteri hizmetleri kurumları, müşteri işlemlerine yönelik kurumları ve düzenleyici ve kaynak yönetici kurumlardır. Yazarlar müşteri hizmetleri kurumlarına örnek olarak barınma ve istihdam konularında faaliyet gösteren kamu kurumlarını örnek gösterirken ikinci tip kurumlara lisanslama, vergileme, gümrük ve göçmenlik konularında uzman kurumları örnek vermektedirler. Düzenleyici ve kaynak yönetimi konularında faaliyet gösteren kurumlar ise çevre, kaynak ve arazi kullanımı kurumlarıdır.

Müşteri hizmetlerine yönelik ombudsmana örnek olarak ordu bünyesinde bulunan Ordu Materyal Komutanlığı içerisinde kurulan ombudsman örnek verilmektedir. Bu ombudsman komutanın kapsamlı tedarik fonksiyonu ile ilgili

şikayetleri soruşturmak amacı ile 1984 yılında kurulmuştur. Bu kurum daha sonra ordu içerisinde kurulan diğer altı ombudsmanın kurulmasında öncülük etmiştir. Bu ombudsman resmi şikayetlerin yanında ihbarları da soruşturmaya yetkisi bulunmaktadır.

Vergi mükellefi ombudsmanı ise ikinci grup ombudsmanlık ofislerine örnek verilebilir. Bu grup ombudsmanlara kamu kurumları ile yaşanan anlaşmazlıkları çözmek amacı ile kurulmuş ombudsman ofisleri örnek verilmektedir. 1980 yılında kurulan ombudsmanlık ofisi şubeleri ile birlikte vatandaşın vergi ödemelerinde yaşadığı ve normal kanallardan çözemediği sorunları ve şikayetleri değerlendirmek için kullanılmaktadır. Böylece uygulama ile ilgili sistematik sorunlar çözülmeye çalışılmaktadır. Bu ombudsmanlık kurumunda kayıp ya da geç geri ödeme, hatalı faturalamalar, sosyal güvenlik numarası karışıklıkları, mükellef hataları ve benzeri durumlarda faaliyet göstermektedir.

4.6. Konularına Göre Ombudsmanlık Türleri

ABD’de kurulmuş olan ombudsmanlar konularına göre de uzmanlaşabilmektedir. Bu sayede şikayetleri hızlı ve yerinde değerlendirebilme imkanları bulunmaktadır. Bunlar arasında çocuk ombudsmanları, üniversite ombudsmanları, yaşlı bakım ve hizmetleri ombudsmanı, vergi ombudsmanı, vatandaşlık ve göçmenlik ombudsmanı, gümrük ve göçmenlik ombudsmanı, ordu ombudsmanı, sağlık hizmetleri ombudsmanı ve gazetecilik ombudsmanı bu ombudsmanlar arasında sayılabilir. Bölümün bu kısmında yukarıda sayılan ofislerden dört tanesi incelenecektir. Bunlar çocuk ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, vergi ombudsmanı ve vatandaşlık ve göçmenlik ombudsmanıdır.

4.6.1. Çocuk Ombudsmanı

Çocuk avukatlık ofisi olarak da bilinen çocuk ombudsmanlık ofisi, çocuklara yönelik hizmetlerin gözetiminde destek olmak amacı ile eyalet seviyesinde kurulmuştur. Çocuk avukatı ve/veya çocuk ombudsmanı Amerika Birleşik Devletleri’nde yirmi iki eyalette görevini yerine getirmektedir. Beş eyalette kamu ile ilgili tüm ombudsmanlık görevini yerine getiren ombudsmanlık ofisi tarafından çocuk

avukatlığı görevi yerine getirilmektedir. Dokuz eyalette ise ombudsmanlık ile alakalı özel programlar ya da hizmetler bulunmaktadır. [Ulusal Yasama Topluluğu \(NCSL\) \(2014\)](#) çocuk ombudsmanının görev, amaç ve sorumluluklarını şu şekilde sıralamaktadır:

- Çocuk ve aileler ile ilgili kamu hizmetleri hakkında vatandaşlardan ve ailelerden gelen şikayetleri ele almak ve araştırmaktır. Bu hizmetler, koruma servislerini, koruyucu bakım hizmetlerini, evlat edinme servislerini içermektedir.
- Çocuk ve ailelerin yararına sistem genelinde iyileşmeleri önererek sistemin hesap verebilirlik mekanizmasının gelişmesini sağlamaktır. Bu genelde yasama organı, vali ya da halka yıllık raporlar hazırlayarak sağlanmaktadır.
- Hem bireysel hem de genel olarak çocuk ve ailelerin hak ve çıkarlarını korumaktır.
- Çocuk hizmetleri veren program ve bölümleri takip etmektir. Bu program ve bölümler içerisinde eyalet tesis ve kurumları da bulunabilir.

[Puritz ve Scali \(1998\)](#) çocuk ombudsmanlarının etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için olması gereken bazı özelliklerden bahsetmektedir. Bunlardan birincisi ombudsmanın faaliyet gösterdiği kurumdan tam anlamıyla bağımsız olmasıdır. İkinci olarak ombudsman üç alanda uzman personel çalıştırmalıdır. Bunlar ihlaller konusunda bilirkişi, sosyal hizmetler konusunda uzman bir kişi ve uygulanan programların akademik anlamda etkinliğini ölçebilecek eğitim uzmanıdır. Üçüncü özellik yeterli kaynak ve fondur. Dördüncüsü soruşturma ve düzenlemeleri kabul ettirebilecek yeterli düzeyde yasal otoritedir. Mahkeme celbi ile birlikte kayıtlara ve belgelere ulaşabilme imkanının olması gerekmektedir.

Ayrıca çocuk ombudsmanı olarak görev yapacak kişide olması gereken kişisel özelliklerden de bahsetmek mümkündür. Bunlar ([Melton, 1996](#)), çocuklar ile ilgili konularda objektif bir liderlik gösterebilmelidir. Bu konudaki tarafsızlığını ve bağımsızlığını koruyabilmelidir. Çocuklar ve gençler ile iletişim kurabilmelidir. Çocukların hakları ile gerçekten ilgilenebilmelidir.

O'neill (2011) çocuk ombudsmanın şikayet üzerine çalışma şeklini şu şekilde ifade etmektedir. Bir şikayet geldiğinde ombudsman şikayetin soruşturmaya değer olup olmadığını belirler. Sonrasında ise iki seçeneği bulunmaktadır. Birincisi şikayet sahibinden şikayet ile ilgili delilleri istemek, ikincisi ise şikayet edilen kurum ile ilgili direk bir şikayet dosyası oluşturmak ve şikayet edilen kurumdan savunma istemektir. Gerekir ise ombudsman bir toplantı düzenlemek ya da yasal bir aksiyom talep ederek ilgili kurum ile iletişim kurabilir. Ombudsman karar verdiğiğinde ofis bir rapor oluşturarak ilgili kuruma gönderir ve cevap hakkı verir. Ombudsman aynı zamanda yıl bazında raporlar yayınlarak halkın genel şikayetlerinin ve çözüm yollarının neler olduğunu kamuoyuna duyurur.

Çocuk ombudsmanının yetki alanı, faaliyetleri ve ölçeği eyaletler arasında değişkenlik göstermektedir. Bir çocuk ombudsmanı yasama, yürütme ya da çocuk refah ajansı tarafından da kurulabilir. Ombudsmanlık ofisi mevcut yasama ya da yürütme organı içerisinde bağımsız bir statüde kurulabilir. Ofis aynı zamanda çocuk sosyal yardımlaşma ve hizmeti içerisinde de yer alabilir. Ofis kamu tarafından işletilebileceği gibi kar amacı gütmeyen bir organizasyon da kamu ile mutabakat eşliğinde ofisi çalıştırabilir. NCSL (2014) organizasyonel anlamda çocuk ombudsmanlık ofislerini aşağıdaki gibi sınıflandırmaktadır.

Çocuk Sosyal Yardımlaşması ve Hizmetleri Konusunda Özel Otonom ve Bağımsız Ombudsmanlık Ofisleri: Çocuklara özel konuları ele alan otonom ve bağımsız ombudsmanlık ofisleri on bir eyalette faaliyet göstermektedir. Bunlar, Colorado, Connecticut, Georgia, Indiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Missouri, Rhode Island, Tennessee ve Washington'dur. Bu ofisler yasama organı tarafından kurulmuştur. Hem yasama hem de yürütme organlarından bağımsız faaliyet göstermektedirler. Bu ofisler eyaletin çocuk ve aile servislerinin birer parçası değildirler. Bu ombudsmanlar çocuk ve aile hizmeti veren kurumların faaliyetlerini denetler ve her türlü bilgiye giriş serbestisine sahiptir. Ombudsmanlar vali ya da yasama organı tarafından atanmaktadır. Görevleri genel olarak şikayetleri toplamak ve soruşturmak, celp kağıdı göndermek, hangi bilgilerin halka duyurulacağına

hangilerinin ise gizli kalacağına karar vermek, halka açık olan yıllık raporlar yayınlamaktır.

Çocuk Sosyal Yardımlaşma ve Hizmet Kurumları İçerisinde Otonom Hizmet Veren Ombudsmanlık Ofisleri: California, Texas ve Utah eyaletlerinde hizmet veren ombudsmanlık ofisleri çocuk sosyal yardımlaşma ve hizmetleri kurumları içerisinde otonom bir şekilde kurulmuştur. Bu kurumlar yasa ya da tüzükler ile kurulmuştur. Kurumun yöneticisi ombudsman atanmasına ya da atanmasına yardımcı olmak ile sorumludur. Bu bağımsız ombudsman ofisinin görev ve faaliyetleri genel olarak çocuk ile ilgili hizmetler hakkında yapılan şikayetleri kabul etmek ve değerlendirmek, bilgi toplamak, gizliliği sağlamak ve halkın erişimine açık yıllık raporlar hazırlamaktır. İlk ombudsman tipinden farklı olarak bu ombudsmanlık tipinde mahkeme celbi hazırlama yetkisi bulunmaktadır.

Çocuk Sosyal Yardımlaşma ve Hizmet Kurumları Dahil Tüm Kamu Kurumlarını Gözetleme Yetkisi Olan Ombudsmanlık Servisleri: Çocuk sosyal yardımlaşma ve hizmet kurumları dahil tüm kamu kurumlarını soruşturma yetkisi olan ombudsmanlık kurumları Alaska, Arizona, Hawaii, Iowa ve Nebraska eyaletlerinde bulunmaktadır. Bu kurumlar yasa ile kurulurken yasama organından bağımsız faaliyetlerini yürütmektedir. Yasal görevleri içerisinde şikayetleri almak ve değerlendirmek, celp kağıdı göndermek ve bilgiye erişim, gizliliğin korunmasını sağlamak, halkın erişimine açık yıllık raporların düzenlenmesini sağlamaktır.

Çocuk Sosyal Yardımlaşma ve Hizmetler Kurumları İçerisinde Bağımsız Olmayan Çocuk Ombudsmanlık Ofisleri: Arkansas, Kentucky, Illinois, New Hampshire, New Jersey, New York ve Oregon eyaletlerinde bağlı buldukları kurumlara karşı bağımsız olmayan ombudsmanlık ofisleri bulunmaktadır. Bu ofisler bağlı buldukları kurumlar ile ilgili şikayetleri kabul eder ve anlaşmazlıkları çözmeye uğraşır. Bu ombudsmanlar kurumun yöneticisi tarafından atanmaktadır. Bu ofisler şikayetleri kabul eder, soruşturma yapar, celp kağıdı olmadan bilgi toplar ve duruma göre yıllık raporlar yayınlabilir.

Diğer Ombudsman Benzeri Yasal Kurumlar: Delaware, Maryland, Minnesota ve Nevada eyaletlerinde bulunan ombudsman enzeri kurumlar yasa ile kurulmuştur. Bu kurumlar çocuk sosyal yardımlaşma ve hizmetleri servisleri çerçevesinde sınırlı konu ya da bölgelerde faaliyet gösterir. Delaware eyaletinde adli avukatlık desteği verilirken, Maryland eyaletinde yerleşik gençlere çocuk avukatı hizmeti vermektedir. Minnesota'da dört farklı topluluğa hizmet veren dört farklı ombudsman bulunmaktadır. Nevada'da ise kayıp ve kaçak çocuklar için hizmet vermektedir. Bu ombudsmanlık tiplerinde ofisler denetledikleri kurumlar bağımsız ve otonom olabilir ya da olmayabilirler.

İdari Bölge ya da Program Özel Gayri Resmi Ofisler: Montana, Ohio, Güney Carolina, Kuzey Carolina ve Virginia eyaletlerinde program ya da bölgeye özel ombudsman benzeri ofisler faaliyet göstermektedir. Bu ofisler yasal bir statüde kurulmamıştır. Bu ofisler valilik bünyesinde kurularak vatandaş şikayet ofisi gibi faaliyet gösterebilir. Bu ofislerin en önemli görevi yetkili konularda şikayetleri toplamak ve çözümünde yardımcı olmaktır. Ohio ve Kuzey Carolina eyaletlerinde diğerlerinden farklı olarak ofisler eyalet genelinde değil il bazında kurulmuştur.

4.6.2. Üniversite Ombudsmanı

Üniversitelerin büyüklüğü ve yönetiminin karmaşıklığı, üniversitelerde yaşanan kurumsal bozuklukların giderilmesi için üniversite yönetimlerinin devleti örnek almalarına neden olmuştur. Kampüslerde kurulan ombudsmanlık ofisleri bireysel haksızlıkların azalmasına neden olmuştur. Zira ombudsmanın görev süresi boyunca olayları dışarıdan eleştirmiş, çalışanların alışkanlıklarının değişmesine neden olmuştur (Janzen, 1971: 66).

Gelhorn'a (1965) göre kampüs ombudsmanlığı temelde Danimarka modeline dayanmaktadır. Gellhorn (1965) kampüs ombudsmanlığının karakteristik özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır. Öncelikle ombudsmanlık tüm topluluğun yönetim faaliyetini gösteremez. Kurumun yaptığı tüm bir kumaş üzerindeki küçük yamaları yapmaktadır. Ombudsmanın temel görevi yöneticilik değil, öğretmenlik yapmaktır. Görevi; yapılan

yanlıkların herkes tarafından öğrenilmesidir. Üçüncü olarak ombudsman parlamento ya da başkanlığın bir ikamesi olarak görülmemelidir.

İlk yüksek öğretim ombudsmanı Eastern Montana Koleji'nde 1966 yılında çalışmaya başlamış, ombudsman ofisi ise ilk olarak Michigan State Üniversitesi'nde 1967 yılında faaliyet göstermeye başlamıştır (Newhart, 2007: 5). Jam ve Garg (2012) ABD ve Kanada'da toplam 200 üniversite ve kolejde üniversite ombudsmanının faaliyet gösterdiğini belirtirken üniversite ombudsmanını yönetim ve üniversite toplumuna şikayetleri konusunda resmi ya da gayriresmi bir şekilde yardımcı olan ve bu kişilere karşı bağımsız, tarafsız ve nötr olan kişiler olarak tanımlamışlardır. Üniversite ombudsmanının yürütme gücü yoktur ve müdahaleleri sadece rapor, öneri ve çözüm yolu açıklamak şeklindedir. Bunların hiçbirinin yürütme gücü, bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ombudsman tarafların talebi üzerine faaliyete geçer. Bu durum eyaletten eyalete değişiklik gösterirken bazıları re'sen de hareket edebilmektedir. Newhart (2007: 8) ilk ombudsman ofisi olan Michigan State Üniversitesi ombudsmanlık ofisinin eski bir fakülte üyesi tarafından kurulduğunu ve bu yapının birçok kurum tarafından benimsendiğini bildirmiştir. Bununla birlikte bazı organizasyonlarda ombudsmanlık ofisi hiyerarşik olarak daha aşağıda da yer alabilmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde üniversite mensubu sayısında ve üniversitelere yapılan kayıt miktarındaki artışa bağlı olarak üniversite yöneticileri değişen kampüs ortamını kontrol etmek amacı ile düzenlemeleri ve kural sayısını artırmıştır. Aynı zamanda artan üniversite çalışanlarından sendikalara üye olanlar yapılan sözleşmeler üzerinde pazarlık yapmaya başlamıştır. Tüm bu gelişmeler neticesinde üniversitelerden yargıya taşınan dava sayısında artış yaşanmıştır. Bununla birlikte artan öğrenci sayısı ile birlikte öğrencilerin beklentilerinin artması, adillik konusuna gösterilen özel ihtimam politika yapım faaliyetini de etkilemiştir (Warters, 2000). Böylece 1960'lı yılların ortalarında ombudsmanlık ofislerinin açılması gündeme gelmiştir. Claussen (2014) ise bu yıllarda artan sivil hak hareketleri ve öğrencilerin Vietnam savaşına yönelik protestoları, üniversite yönetimlerinin ombudsman kurumunun yerini tutacak ve öğrencilerin bu rahatsızlıklarına karşın

bireysel olarak cevap verebilecek bir yapının oluşturulması kararında etkili olduğunu belirtmektedir.

Üniversite ombudsmanının herhangi bir zorunlu görevi bulunmamaktadır. Otonomiye sahip olan ombudsman üniversitenin herhangi bir organına da bağlı bulunmamaktadır. Hazırlamış olduğu raporları yıllık olarak üniversite senatosuna sunmaktadır. Üniversite ombudsmanının karşılaştığı sorunlar genellikle norm ihlalleri, hak ihlal ya da zararı, özgürlüklerin kısıtlanması, kişi ya da grup ilişkilerinde çatışmalar, normların yorumlanmasında farklılıklar, ilgi ve değer çatışmaları ve son olarak üniversite hizmetlerinin yapılmaması ya da gecikmesi konularındaki şikayet ve sorunlardır. Ombudsmanın bu tip problemlerin çözümünde izlemiş olduğu yol daha çok iletişim tekniklerini kullanmaktadır. Bunlar dinleme, duyguların paylaşımı, öfke dağıtımı, tavsiyede bulunma, problemlere yaratıcı çözümler bulmak, denetim ve gerçeklerin ortaya çıkarılması, mekik diplomasisi, arabuluculuk ve koçluktur (Jain ve Garg, 2012: 12).

4.6.3. Vatandaşlık ve Göçmenlik Ombudsmanı

Vatandaşlık ve göçmen ombudsmanı bireylerin Birleşik Devletler Vatandaşlık ve Göçmenlik kurumu ile ilgili yaşadıkları problemleri çözmek amacı ile kurulmuştur. Bunun yanında ombudsman kurumun politika ve prosedürlerini inceleyerek bireylerin problem yaşadıkları alanlardaki çözüm yolları araştırmaktadır. Böylece kurum ile yaşanan problem miktarını azaltmak amaçlanmaktadır (Citizenship and Immigration Services Ombudsman, 2015: 2). Ofis bu görevini yaparken bireysel dosyaları ele almakta, konu ile ilgili düzeltici önerilerini kuruma iletmektedir. Bunu yaparken gelen dosyaların gidişatını incelemek suretiyle popüler başvuru konularının incelenmesi için kuruma önerilerini iletir. Kurumlar arası kolaylaştırıcı işbirlikleri ve sosyal yardımların yönetiminde olabilecek en geniş kamu ve özel paydaşlara ulaşılmasını sağlamak ombudsmanlık ofisinin görevleri arasında sayılabilir.

Milli güvenlik kanununun 452. maddesinde ofisin her yılın sonundan otuz gün geç olmamak koşulu ile sunması gereken raporun özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Öncelikle rapor ombudsmanlık ofisinin Vatandaşlık ve Göçmenlik Bürosu tarafından verilen hizmetlerinin iyileştirilmesi için yaptığı önerileri ve büronun bu önerilere tepkilerini içermelidir.

- Birey ve işverenler tarafından ofise gelen en inandırıcı ve en ciddi problemlerin özeti sunulmalı ve bu problemlerin temelindeki nedenleri açıklanmalıdır.

- Yukarıda anlatılan maddeler ile ilgili sayısal bilgiler verilerek ne kadarına karşı harekete geçildiği, yapılan faaliyetlerin sonuçları ile ilgili bilgi verilmelidir.

- Yukarıda anlatılan maddeler ile ilgili olarak ne kadarının sonuçlandırıldığı ve bunun ne kadar zaman aldığı ile ilgili bilgi verilmelidir.

- Başvurular içerisinde ne kadarı ile ilgili bir faaliyet yapılmadığı, neden yapılmadığı konusunda bilgi verilmelidir.

4.6.4. Vergi Ombudsmanı

Özellikle vergi dönemlerinde vergi mükellefleri ile devlet arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümü amacı ile kurulmuş olan vergi ombudsmanı, devlet ile ilgili ya da devlete yönelik vergileme ile ilgili şikayetleri incelemeye ve araştırmaya tabi tutmaktadır. ABD vatandaşlarının vergi ile ilgili problemlerini çözmek için uğraşan bu ombudsman tipi vatandaşın kendi sorunun çözüleceğine inanması ve bu konuda rahat hissedebilmesi için devletten ve vergi idaresinden bağımsız bir şekilde kurulmalıdır. Tamamen bağımsız bir Ombudsmanlık ofisi, kamuoyuna taciz veya yolsuzluk şikayetlerini dosyalama fırsatını verir ve herhangi bir gerçek şikayetin derhal giderileceği güvencesini vermektedir (Jacobs vd., 2013: 445).

Bu ombudsman, mükellef ile temyiz memuru arasında anlamlı bir tartışmanın yapılabilmesi için uygun bir ortam yaratılması için bir tampon görevi görecektir. Bu yüzden uygun bir kişi ombudsman olarak seçilmelidir. Vergi mevzuatı karmaşıktır ve tarafsız üçüncü kişi, sorunları tespit edebilmek ve toplantıyı uzlaşmaya ulaşılabilecek alanlara yönlendirebilmek için söz konusu vergi yasasını bilmelidir. Yürürlükteki vergi yasası hakkındaki bu bilgi mutlak bir gerekliliktir, çünkü yasa dışı herhangi bir

anlaşmaya varılması durumunda vergi mükellefinin lehine herhangi bir sonuç elde edilemeyecek ve sadece durumu ağırlaştıracaktır. Bu işlem, tahkim yerine bir arabuluculuk işlemi olduğu için, ombudsman, talep edildiği takdirde, veri mükellefine her iki tarafın da sunduğu davaların esasına ilişkin bir görüş sunabilmelidir. Bu görüş, özellikle küçük ve orta boyuttaki mükellefler için değerli bir bilgi olabilecektir. Vergi mükellefi esasen, ombudsmanın dava hakkındaki görüşünü almanın münhasır lehtarındır, çünkü vergi yetkilileri yasal tavsiye ve devlet hukuk müşavirine erişime sahiptir.

Genel olarak, ombudsman yalnızca aşağıdakileri içerebilecek hizmetler ile ilgili şikayetleri inceleme yetkisine sahiptir ([Jacobs vd., 2013: 307](#)):

- Yanlış anlamaları, ihmalleri veya denetimleri içeren hatalar;
- Kanuna aykırı gecikmeler;
- Kötü veya yanıltıcı bilgi;
- Haksız muamele;
- Haksız personel davranışı.

Herhangi bir soruşturma sonucunda, ombudsman vergi idaresine şu tavsiyelerde bulunabilir ([Jacobs vd., 2013: 307](#)):

- Karar için başka sebepler göstermek;
- Bir yanlış anlaşılma, ihmal veya incelemenin düzeltilmesi;
- Özür dileme;
- Bir politika veya prosedürün değiştirilmesi;
- Sistemde veya uygulamada değişiklik yapılması;
- Hizmet standartlarının gözden geçirilmesi;

- Daha fazla personel eğitiminin yapılması.

4.7. ABD Ombudsmanı Vaka Örnekleri

ABD Ombudsmanlık ofislerine yapılan başvurular, ombudsmanlık ofislerinin çeşitliliği ve ofislerin uzmanlık alanlarına farklılıklar göstermektedir. Bu vakalardan örneklerin verilmesi ofislerin çalışmalarının etkinliğini göstermek adına yerinde olacaktır.

İlk vaka, yaşlı bir kadının kaybettiği kimliğinin yenilenmesi ile ilgilidir. Yaşlı kadının sağlık işlemleri ile ilgili kimliğini kaybetmesinden sonra, devlet ofisine (State Office) başvurmuş, fakat başvurusu reddedilmiştir. Reddedilme sebebi olarak da ilgili evraklarının olmayışdır. Kişi evde doğduğu ve doğumunun hiç kaydedilmediği için doğum sertifikası bulunmadığını; ebeveynleri onu çocukluk zamanında aşılama işlemlerini de yaptırmadığı için aşı kartının olmadığını beyan etmiştir. Ombudsman ofisi yaşlılık güvenliği belgeleri ve nüfus sayımı verileri dahil olmak üzere standart olmayan kimlik belgeleri ile devlet ofisinin kimlik vermesi gerektiğini bildirmek suretiyle görüş bildirmiştir. Ontario Sağlık Komitesi (OHIP) Uygunluk İnceleme Komitesi'nden yapılan bir inceleme sonucunda başvuru sahibi talep edilen sağlık kartını yenilemeyi kabul etmiştir.

Bir diğer vaka ise, yerel su dağıtım şirketi hakkında yapılan başvuru ile ilgilidir. Şikayeti yapan kişi su dağıtım şirketinin kendisine üç aylık faturalar gönderdiği ve bu yüzden geç ödeme uyarıları aldığı ve faiz ödemesi yapmak zorunda kaldığını beyan etmiştir. İlgili firma ile yapılan görüşmede faturaların rutin olarak üç aylık periyotlarda yapıldığını beyan etmiş, düşük faturalı abonelere aylık fatura gönderilmediğini söylemiştir. Ombudsmanlık ofisinin vaka ile ilgili endişelerin bildirilmesi üzerine benzer durumda abonelere aylık faturalar gönderilmeye başlanmıştır.

Fiziksel engelli ve kanserli bir kişi, bir sundurma asansörü inşa etmesi için eyaletin Ev ve Araç Değiştirme Programı'ndan (HVMP) hibe verilmiş, müteahhitler yanlış bir şekilde adama inşaat ruhsatı gerekmediğini beyan etmişler ve teknik incelemenin kodlama ardından yönetmeliklere uygun bir şekilde inşa edilmediğini

tespit etmişlerdir. Bu nedenle de inşa edilen asansör sökülme zorunda kalınmıştır. Kişinin daha sonra yardım için ombudsmanlık ofisini aramasından sonra ofis personeli ilgili bakanlık ile görüşmüş ve yetkililer başka bir asansör inşa etmek için şikayet sahibine bakanlık tarafından ilave fon sağlanması kabul edilmiştir. Ayrıca, ofis gelecekte HVMP'nin daha fazla gözetim altında tutulmasını sağlamıştır.

Bir diğer vaka ise sağlık sistemi ile ilgilidir. Başvuru sahibi kişi, akciğer nakli için ilgili sağlık kurumuna başvurmuş, naklin gerçekleştirilebilmesi için hastanın operasyonun yapılacağı hastaneye yakın olması için büyükşehir sınırları içerisine taşınması gerekmiştir. Hasta taşınma işlemini gerçekleştirdikten sonra aylık 2.300 ABD doları ödemek zorunda kalmış, ilgili program çerçevesinde ise 650 ABD doları tutarında kira yardımı almaya hak kazanmıştır. Hasta yardımın düşük olduğu gerekçesiyle ombudsmanlık ofisine başvurmuş, ofis sağlık bakanlığı ile görüşerek yapılan yardımın 1.500 ABD dolarına çıkarılmasını sağlamıştır.

Yaşlı bir kadının oturduğu konutun sivrisinek istilasına uğraması ile ilgili yaptığı başvuru da yerel yönetimlere yönelik başvurulara örnek verilebilir. İlgili başvuru sahibinin yaptığı şikayette, evinin yakınlarında olan tıkanmış bir otoyol menfezinin sivrisinek üremesine neden olduğu ve bu nedenle de evinin sivrisinek istilasına maruz kaldığını iddia etmiştir. Ombudsmanlık ofisi tarafından yapılan incelemede şikayetçi haklı bulunmuştur. Ofis ilgili yönetime tavsiye kararını ileterek menfezin yerinin değiştirilmesini ve sağlıklı bir şekilde çalışıp çalışmadığının kontrol edilmesini sağlamıştır.

Yerel yönetimler ile ombudsmanlık ofisleri arasındaki vakalardan bir tanesi ise su baskını ile ilgilidir. Bu vakada belediye sınırlarında evi olan bir kişi, bodrum katını su bastığını, fakat belediyenin bu problem ile ilgilenmediklerini söyleyerek ombudsman ofisine gelmiş, belediyenin konu ile ilgili yazmış olduğu dilekçelere cevap vermediğini iletmiştir. Ombudsmanın belediye yetkilileri ile yapmış olduğu görüşmeler neticesinde, cevap vermeyişlerinin sebebinin konunun belediye ile alakalı olmadığını söylemişler ve şikayetçiye mülkündeki drenaj ve su sistemi ile ilgili tahkikat yaptıklarını anlatan mektup göndermişlerdir. Fakat ofisin yapmış olduğu tahkikat sonucunda belediyenin bu işlemleri yapmaya muktedir olmadığını, bunun için

uzman müfettişlerin kullanılması gerektiği bilgisine ulaşmış, belediyenin başvuru yapan bireyin konutuna müfettiş gönderilmesini sağlamıştır.

Son vaka ise bir ebeveynin kızlarını vermiş olduğu okul ile ilgili yapmış olduğu Şikayet ile ilgilidir. Baba çocuklarını okuldan almaya gittiğinde çocuklarının okul binası dışında olduklarını öğrenmiş, yapılan güvenlik tahkikatı sonucunda altmış ocuk ile birlikte okul yakınlarındaki bir bölgeye öğretmenlerin gözetiminde yürüyüşe çıktıkları anlaşılmıştır. Baba bu durumdan rahatsız olduğunu ve kendi bilgileri dışında böyle bir uygulamanın yapılmasını istemediğini ilgili ombudsmanlık bildirmiştir. Ofis okul yöneticisi ve ilgili programın koordinatörü ile görüşerek, bu tarz uygulamalardan mesul, programlar hakkında bilgi vermekle yükümlü ayrı Őefin istihdam edilmesi önermiş, okul da bu öneriyi dikkate almıştır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE ve ABD DEVLETLERİNİN OMBUDSMANLIK KURUMU ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Türkiye ve ABD’de faaliyet gösteren ombudsmanlık ofisleri arasında bir takım farklılıkların olduğu görülmektedir. Gerek uzman ombudsmanların faaliyet göstermesi gerekse 1960’lı yıllardan itibaren ombudsmanlık ofislerinin ülke genelinde vatandaşlara hizmet vermesi nedeni ile ABD vatandaşlarının ombudsmanlara bakış açılarının Türkiye vatandaşlarından farklı olmasına neden olacaktır.

Bu farklılıkların tespiti amacı ile bu bölümde, ombudsmanlara olan güven, bağımsızlıklarına dair düşünceler, soruşturma konuları ve ombudsmanların çalışma şekilleri ile ilgili anket çalışması yapılmaktadır. Hem Türkiye hem de ABD’de yapılan anket sonuçları karşılaştırılmaktadır.

5.1. Araştırma Metodolojisi

Bu çalışmanın amacı ombudsmanlık kurumunun Türkiye ve ABD vatandaşları tarafından nasıl algılandığını, kurumun her iki ülkedeki bilinirlik düzeyini, bağımsızlığı hakkındaki düşüncelerini ve vatandaşların bu kurumun nasıl çalışması ve/veya nasıl yapılması gerektiğini düşündükleri hakkında bilgi edinmek ve iki ülkedeki benzerlik ve farklılıkları tespit etmektir. Anket hazırlanırken [Kaplan vd. \(2014\)](#) çalışması örnek alınmış, çalışmadaki görüşler revize edilerek anket katılımcılarına sorulmuştur.

Anket araştırmasında, Türkiye’de Konya ilinde, ABD’de ise farklı tipte ombudsmanlık ofisleri bulunan Louisiana eyaletindeki New Orleans kenti, Texas eyaletindeki Houston kenti ve New York eyaletindeki Syracuse kentinde yaşayan bireyler kullanılmıştır. Anket uygulaması hem Türkiye’de hem de ABD’de internet üzerinden e-mail yolu ile ve üniversitelerde basılı form üzerinden yapılmış ve anketi dolduranlar ile ilgili herhangi bir kriter uygulanmamıştır. Araştırma kapsamında bireysel özelliklere ek olarak ankete katılanlara beşli Likert ölçeğine göre hazırlanan sorular yöneltilmiştir. Likert ölçeğinin seçiminde konu ile ilgili literatürdeki

uygulamalar örnek alınmıştır. Araştırmada, Türkiye ölçeğinde 207, ABD’de ise 132 kişiye anket yapılmış ve araştırmanın örneklemini oluşturmuştur.

5.2. Araştırma Hipotezleri

Araştırmada kullanılan veriler birincil veri toplama yöntemlerinden bir tanesi olan anket yöntemi ile elde edilmiştir. Anket soruları hazırlanmış ve ombudsmanın güvenilirliği, bağımsızlığı ve çalışma şekli ile ilgili sekiz soru belirlenmiştir. Ankette öncelikle bireye yaş ve eğitim durumu sorulmuş, böylece yaş ve eğitim durumunun ombudsmanlığa bakış açısında herhangi bir değişikliğe neden olup olmadığı incelenmiştir. Sonrasında ombudsmanlığa ilişkin sorular sorulmuştur. Burada Likert ölçeğine uygun şekilde, “kesinlikle katılıyorum, katılıyorum, karasızım, katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum” cevaplarına yer verilmiştir.

Ankette sorulan sorular ışığında test edilmesi planlanan dört adet hipotez bulunmaktadır. Bunlar aşağıda sıralanmıştır:

Bağımsızlık ile ilgili hipotez:

H₀: Her iki ülkede de ombudsmanlık kurumunun bağımsızlık seviyesi aynıdır.

H₁: Her iki ülkede de ombudsmanlık kurumunun bağımsızlık seviyesi farklıdır.

Tarafsızlık ile ilgili hipotez:

H₀: Her iki ülkede de ombudsmanlık kurumunun tarafsızlık seviyesi aynıdır.

H₁: Her iki ülkede de ombudsmanlık kurumunun tarafsızlık seviyesi farklıdır.

Güvenirlilik ile ilgili hipotez:

H₀: Her iki ülkede de vatandaşlar ombudsmanlık kurumuna güvenirliler.

H₁: İlgili ülkelerde vatandaşların ombudsmanlık kurumuna duyduğu güven farklıdır.

Etkinlik ile ilgili hipotez:

H₀: Her iki ülkede de aynı seviyede etkin ombudsmanlar görev yapmaktadır.

H₁: Her iki ülkede ombudsmanların etkinlikleri farklıdır.

Anketin uygulanmasından sonra anket formları incelenmiş, istatistiki değerlendirmeye alınmıştır. Her bir anket sorusu numaralandırılmış ve bilgisayara kayıtlar girilmiştir. Anket yoluyla toplanan veriler, her görüş ve her ülke için frekans, yüzde gibi değerlendirmelere tabi tutularak tablolar hazırlanmıştır.

5.3. Araştırmanın Bulguları ve Analizi

Çalışma kapsamında yapılan anket sonuçları ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı, tarafsızlığı, güvenilirliği ve etkinliği açısından değerlendirilmekte ve Türkiye ve ABD karşılaştırması yapılmaktadır.

Öncelikle ankete katılanların demografik özellikleri tablo 5.1’de özetlenmektedir. Buna göre Türkiye’de ankete katılanların % 40’ı erkek % 60’ı kadındır. Öte yandan ABD’de ankete katılanların % 47’si erkek, % 53’ü kadındır.

Tablo 5.1. Ankete katılanların cinsiyeti

Ülke	Erkek	Kadın
TÜRKİYE	%40	%60
ABD	%47	%53

Ankete katılanların eğitim durumları ise tablo 5.2’de sunulmaktadır. Buna göre Türkiye’de ankete katılanların % 71,5’i üniversite düzeyinde eğitim almakta iken, ABD’de üniversite eğitimi alanların toplam kişi sayısına oranı % 60’dır. Türkiye’de lise eğitimi alanların oranı % 9,2, yüksek lisans eğitimi alanların oranı % 9,7, doktora eğitimi alanları % 8,2, son olarak ilköğretim eğitimi alanların oranı ise % 1,4’tür. ABD’de ise lise eğitimi alanların oranı % 11,5, yüksek lisans eğitimi ve doktora eğitimi alanların oranı ise sırasıyla % 19 ve % 9’dur.

Tablo 5.2. Ankete katılanların eğitim seviyesi

Eğitim Seviyesi	TÜRKİYE	ABD
İlköğretim	% 1,4	% 0,5
Lise	% 9,2	% 11,5
Üniversite	% 71,5	% 60
Yüksek Lisans	% 9,7	% 19
Doktora	% 8,2	% 9

Ankete katılanların yaş grupları ülke bazında incelendiğinde Türkiye’de ankete katılanların büyük bir çoğunluğunun % 63,7’sinin 18 – 25 yaş aralığında olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, % 16,9’unun 26 – 35 yaş grubu aralığında, % 14,9’unun 36 – 45 yaş aralığında, % 3,4’ünün 46 – 55 yaş aralığında ve % 0,9’unun 56 yaş ve üstü grupta olduğu görülmektedir. Öte yandan ABD’de 26 – 35 yaş aralığının ankete katılan toplam kişi sayısının % 37,5’ini kapsamaktadır. Türkiye’nin tersine 18 – 25 yaş aralığı sadece % 12,5’lik bir kısmı oluşturmaktadır. 36 – 45 yaş aralığı % 31,3, 46 – 55 yaş aralığı % 12,5 ve 56 yaş üstü grup % 6,3’lük bir orana sahiptir.

Tablo 5.3. Ankete katılanların yaş grubu dağılımı

Yaş aralığı	TÜRKİYE	ABD
18 – 25	% 63,7	% 12,5
26 – 35	% 16,9	% 37,5
36 – 45	% 14,9	% 31,3
46 – 55	% 3,4	% 12,5
56 - ..	% 0,9	% 6,3

Katılımcıların Ombudsmanlık kurumuna başvuru şekli ile ilgili bilgi seviyesinin ölçüldüğü, ombudsmanlık kurumuna nasıl başvurulduğunu biliyor musunuz? Sorusuna cevaplar tablo 5.4’te sunulmaktadır.

Tablo 5.4. Ankete katılanların ombudsmana başvuru konusundaki bilgi düzeyleri

Ülke	EVET	HAYIR
TÜRKİYE	% 19	% 81
ABD	% 28	% 72

Tablo 5.4’e göre Türkiye’de katılımcıların sadece % 19’u ombudsmanlık kurumuna nasıl başvurulacağını bilmektedir. % 81’i ise bilmemektedir. Bu durum ABD’de % 28’e % 72 seviyesindedir. Bu sonuç ombudsmanlık kurumu ile ilgili

bilgilendirmelerin Türkiye'ye göre daha iyi yapıldığı vatandaşın başvuru yolları ile ilgili detayları daha iyi bildiğini göstermektedir. Bu sonucun ombudsmanlık kurumunun Türkiye için yeni bir olgu olması nedeni ile ortaya çıktığı düşünülebilir. Zira ABD'de 1960'lı yıllarda kurulmaya başlayan bir ombudsmanlık ofisi geçmişi bulunmaktadır.

Ankete katılanların sorulan sorulara vermiş oldukları cevaplar her bir ülke için sırasıyla tablo 5.5 ve tablo 5.6'te verilmiştir. İlk tablo Türkiye'ye aittir. Buna göre ombudsmanlık kurumunun özerk bütçesi olmasının bağımsızlığına etki edip etmeyeceğinin sorulduğu soruya katılımcıların % 56'sı fikrinin olmadığı cevabını vermiştir. % 36, 71'i ise katıldıklarını belirtmiş, % 7,25'i ise tersi düşüncede olduğunu beyan etmiştir. Bu durum katılımcıların önemli bir kısmının ombudsmanlık kurumunun bütçe yapısı ile ilgili bir fikri olmadığı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte katılımcıların yarısına yakını kurumun bütçe yapısının özerk olmasını bağımsızlığın bir göstergesi olarak kabul etmektedir. Katılımcıların sadece % 7'lik kısmı tersi düşüncededir. Sonuç olarak Türkiye'de ombudsman vatandaşın gözünde bağımsız olarak görülmektedir.

Anket katılımcılarının ombudsmanlığın bağımsızlığının test edildiği, ombudsmanın TBMM tarafından seçilmesinin ombudsmanın tarafsızlığını etkilemediğinin ifade edildiği görüşe katılımcıların % 25'i fikrinin olmadığı, % 33'ünün katıldığı ve % 42'sinin ise etkileyeceği cevabını vermiştir. Bu durum Türkiye'de ombudsmanlığın seçim şeklinin insanların kurumun tarafsızlığı açısından nispeten önemli olduğu, TBMM'nin seçiminin bağımsızlığı olumsuz etkileyeceği düşüncesindedir.

Ombudsmanlık kurumunun tarafsızlığı konusunda katılımcıların görüşünü almak amacı ile ombudsmanın devlete karşı hak ve özgürlükleri savunduğu fikrine katılımcıların % 57'si olumlu cevap vermiş, % 31'i fikrinin olmadığını beyan etmiş, ancak % 11'lik kısmı olumsuz görüş bildirmiştir. Bu sonuçlar ombudsmanın tarafsız olduğuna dair bir kanı olduğunu söylemek mümkündür.

Ombudsmanlık kurumunun devlet görevlileri tarafından yapılan haksız fiilleri incelediği fikrine katılımcıların % 61'i olumlu görüş beyan etmiştir. Katılımcıların % 28,5'i ise fikirlerinin olmadığını, % 11'i ise tersi bir durum olduğunu dile getirmişlerdir. Benzer şekilde bu sonuç ombudsmanın tarafsız olduğuna dair bir kanı olduğunu göstermektedir.

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye'de yolsuzluğu önleyebileceğine dair görüş katılımcıların % 33'ü tarafından desteklenmiş, % 32'si tarafından ise desteklenmemiştir. Katılımcıların % 35'i ise fikirlerinin olmadığını bildirmişlerdir. Kurumun güvenilirliği ile ilgili ikinci görüşe ise katılımcıların % 57'si olumlu görüş bildirmiş, % 17'si ise olumsuz görüş bildirmiştir. Katılımcıların % 25'i fikirlerinin olmadığını beyan etmişlerdir. İki soru karşısında sunulan görüşler birbirleri ile çelişmektedir. Bu durum ombudsmanlık kurumunun güvenilirliği ile ilgili net bir algının oluşmadığını göstermektedir.

Ombudsmanlık kurumunun etkinliği ile ilgili iki görüşe verilen tepkiler ise şu şekildedir. Yaptırım eksikliğinin ombudsmanın etkinliğini düşüreceği fikrine katılımcıların yarısı olumlu görüş bildirmiş, % 37'si herhangi bir fikrinin olmadığını söylemiş, % 12'si etkinliğini azaltmayacağını söylemiştir. Ombudsmanın yeterli yaptırım gücünün olduğu görüşüne ise katılımcıların % 40'ına yakını olumsuz görüş bildirmiş, % 40'ı ise bu konuda herhangi bir fikrinin olmadığını söylemiştir. Bu sonuçlar Türkiye ombudsmanının yaptırım noktasında yetersiz olduğu, bunun etkinliğini de olumsuz etkilediği sonucunu ortaya koymaktadır.

Tablo 5.5. Türkiye'de ankete katılanların belirtmiş oldukları görüşlerin yüzde dağılımı

	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Fikrim yok	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum
Ombudsmanın özerk bütçesi bağımsızlığını sağlar.	% 8,21	% 28,5	% 56	% 6,28	% 0,97
Bir ombudsmanın TBMM tarafından seçilmesi, ombudsmanın	% 5,31	% 28	% 24,7	% 32,4	% 9,2

tarafsızlığını etkilemez.					
Ombudsman, devlete karşı hak ve özgürlükleri savunur.	% 14,5	% 43	% 31,4	% 9,66	% 1,44
Ombudsman devlet görevlileri tarafından yapılan haksız fiilleri inceler.	% 15	% 46,4	% 28,5	% 8,22	% 1,93
Ombudsmanlık kurumu Türkiye’de yolsuzluğu önleyebilir.	% 6,28	% 26,6	% 35,3	% 28	% 3,86
Ombudsman, yolsuzluk gibi yönetimsel sapmaların oluşmasını önleyebilen bir kurumdur.	% 12,1	% 45,4	% 25,1	% 15	% 2,41
Yaptırım eksikliği, ombudsun etkinliğini azaltmaktadır.	% 15,9	% 34,3	% 37,2	% 12,1	% 0,48
Ombudsun sorunları çözmek için yeterli yaptırım gücü vardır.	% 2,9	% 18,8	% 39,6	% 31	% 7,71

Tablo 5.6’da ABD’de ombudsmanlık kurumuna duyulan güveni, kurumun etkinliği, bağımsızlığı ve tarafsızlığı vatandaşın gözünde ölçmek amacı ile yöneltilen görüşlere katılımcıların verdiği tepkiler ölçülmektedir.

Tablo 5.6. ABD’de ankete katılanların belirtmiş oldukları görüşlerin yüzde dağılımı

	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Fikrim yok	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum
Ombudsmanın özerk bütçesi bağımsızlığını sağlar.	% 18,8	% 31,3	% 43,8	% 6,3	% 0
Bir ombudsmanın devlet tarafından seçilmesi, kamu denetçilerinin	% 3,0	% 15,6	% 50	% 28,1	% 3,2

tarafsızlığını etkilemez.					
Ombudsman, devlete karşı hak ve özgürlükleri savunur.	% 6,3	% 41	% 46,8	% 3,2	% 3,1
Ombudsman devlet görevlileri tarafından yapılan haksız fiilleri inceler.	% 6,3	% 37,5	% 50	% 3,0	% 3,4
Ombudsmanlık kurumu ABD’de yolsuzluğu önleyebilir.	% 3,2	% 31,2	% 59,3	% 6,4	% 0
Ombudsman, yolsuzluk gibi yönetimsel sapmaların oluşmasını önleyebilen bir kurumdur.	% 0	% 53,1	% 46,8	% 0	% 0
Yaptırım eksikliği, ombudsun etkinliğini azaltmaktadır.	% 9,4	% 28,1	% 53,1	% 6,3	% 3,1
Ombudsun sorunları çözmek için yeterli yaptırım gücü vardır.	% 9,5	% 27,2	% 59,6	% 0	% 4

ABD’de ombudsmanlık ofislerinin özerk bütçeli olmasının bağımsızlığını sağladığı görüşüne katılımcıların yarısı olumlu tepki vermiştir. Katılımcıların sadece % 6’sı bu görüşü desteklememiştir. Bu sonuç ABD’de ombudsmanlık ofislerinin vatandaşın gözünde bağımsız olduğuna dair bir fikir vermektedir.

Ombudsmanın devlet tarafından seçilmesinin kurumun bağımsızlığını etkilemeyeceği konusundaki görüşe ABD’li katılımcıların % 50’si fikir beyan etmemiştir. % 19’una yakın kısmı ise olumlu fikir beyan etmiştir. % 31’lik kısmı ise olumsuz görüş beyan etmiştir. Özellikle konu ile ilgili fikir beyan etmemelerinin temel sebebi ABD’de ombudsmanlık ofislerinin farklı yapılarda olmaları ve sadece eyalet ombudsmanlarının federal yönetim tarafından atanmalarından kaynaklanabilir. Bu bağlamda elde edilen sonuçlardan sağlıklı bir çıkarsama yapmak mümkün olmayabilir.

Ombudsmanın devlete karşı hak ve özgürlükleri savunacağı düşüncesi ABD’li katılımcıların % 47’si tarafından desteklenirken % 6’lık kısmı tarafından desteklenmemektedir. Katılımcıların % 47’si ise herhangi bir fikirlerinin olmadığını söylemişlerdir. Bu sonuçlar ABD’li vatandaşların genel olarak ombudsmanlık ofislerinin tarafsız olduğunu düşündüklerine dair fikir vermektedir.

Ombudsmanın devlet görevlileri tarafından yapılan haksız fiilleri incelediği görüşüne ABD’li katılımcıların % 44’ü tarafından desteklenirken sadece % 6’sı tarafından desteklenmemiştir. Katılımcıların % 50’si ise herhangi bir fikir beyan etmemiştir. Bu sonuçlar yine ABD’li vatandaşların kurumu tarafsız olarak gördüğü sonucunu desteklemektedir.

Ombudsmanlık kurumunun yolsuzlukları önleyebileceği görüşü ABD’li katılımcıların % 33’ü tarafından desteklenmiş, % 6’sı tarafından desteklenmemiştir. Ombudsmanlık kurumunun yolsuzluk gibi yönetsel faaliyetlerdeki sapmaları engelleyeceği görüşü katılımcıların yarısına yakın kısmı tarafından desteklenmiş, kalan kısmı ise herhangi bir fikir beyan etmemiştir. Her iki sonuç da ABD ombudsmanlık ofislerinin vatandaşlar tarafından güvenilir olarak görüldüğünü göstermektedir.

Ombudsmanın yaptırım eksikliğinin etkinliğini azaltacağı görüşünü ABD’li katılımcıların % 40’ına yakın kısmı desteklemektedir. Öte yandan katılımcıların % 9’u tersi bir görüş beyan etmektedir. Geri kalan katılımcılar ise herhangi bir fikir beyan etmemiştir. Ombudsmanın yeterli yaptırım gücü olduğu görüşüne ise katılımcıların % 36’sı destek vermiş, % 4’ü ise desteklenmemiştir. Her iki sonuç da ABD’li katılımcılar için yaptırım gücünün kurumun etkinliği açısından önemli olduğunu ve ABD’deki ombudsmanlık ofislerinin vatandaş gözünde etkin olduğunu göstermektedir.

Tüm sonuçlar dikkate alındığında Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun bağımsız olarak görüldüğü, fakat ombudsmanın seçiminde TBMM’nin yetkili olmasının bağımsızlığı olumsuz etkileyebileceği görüşünün olduğu söylenebilir. ABD’de ise ombudsmanlık ofislerinin bağımsız olduğu algısının var olduğu, seçim ile ilgili net bir değerlendirmenin yanlış olacağı sonucu çıkmaktadır.

Tarafsızlık konusundaki vatandaşın algısının her iki ülkede de benzer bir sonuç ortaya çıkmıştır. Her iki ülkede de vatandaş kurumun tarafsız hareket edebildiği düşüncesinin oluştuğu, konu ile ilgili iki görüşe verilen tepkiler ile net bir şekilde ortaya konulmuştur.

Güvenirlilik ile ilgili görüşlere verilen tepkiler her iki ülke için de incelendiğinde ABD’de olumsuz bir algının oluşmadığı, bununla birlikte Türkiye’de güvenilirliğe verilen tepkiler çoğunlukta olsa da ABD’nin aksine güvenilir olmadığına dair hatırı sayılır bir görüşün de olduğu görülmektedir.

Son olarak etkinliğin ölçüldüğü görüşlere verilen tepkiler göstermektedir ki, ABD ve Türkiye’de yaptırım gücünün etkinlik açısından vatandaşın gözünde önemli bir yeri bulunmaktadır. Bununla birlikte ABD’de vatandaşlar kurumun yeterli yaptırım gücünün ve dolayısıyla etkinliğinin bulunduğunu, Türkiye’de ise ombudsmanlık kurumunun yeterli yaptırım gücünün olmadığı ve dolayısıyla yeterince etkin olmadığını düşünmektedir.

SONUÇ VE KARŞILAŞTIRMA

Denetleme kavramı, eski çağlardan günümüze kadar kamu yönetimi ile ilgili önemli bir kavram olmuştur. Kamu yönetiminin karmaşıklaşması ile denetim kavramı da farklı boyutlarda değerlendirilmeye başlamıştır. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumu vatandaşın idare ile ilgili ilişkilerinde muhtemel şikayetlerini ve isteklerini iletebileceği bir kurum olarak kurulmuştur.

Vatandaş ombudsmana idarenin haksızlıklarını, yolsuzluklarını, yanlış uygulamalarını iletebilirken, ombudsman bağımsız, tarafsız, yaptırım gücü olan, etkin bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. 1960'lı yıllarda yaygınlaşan ombudsmanlık kurumu, ülkemizde 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği kanunu ile faaliyete geçmiştir.

Avrupa ve Türkiye'de faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumlarından farklı olarak alanlarına göre uzmanlaşmış ombudsmanların bulunduğu ABD'de ombudsmanlık ofisleri aktif olarak çalışmaktadır. Bu farklılıkların ortaya konması Türkiye'deki ombudsmanlık faaliyetlerinin geliştirilebilmesi için faydalı olabilir.

Bu amaçla çalışmada Türkiye ve ABD ombudsmanları iki şekilde karşılaştırılmıştır. İlk olarak kurumsal yapı, ikinci olarak ise vatandaşın ombudsman ile ilgili algısı, anket yoluyla ölçülmek suretiyle karşılaştırılmıştır.

Buna göre, kurumsal açıdan iki ülke ombudsmanlarını kurumsal yapıları gelirleri, yetkileri, merkezîlik, başvuru yeri, sonuçlandırma süresi, başvuru ücreti ve sonuçlar gibi kriterler açısından karşılaştırılabilir.

Türkiye ve ABD ombudsmanlık kurumları gelirleri açısından karşılaştırıldığında genel olarak benzerlik göstermektedir. Her iki ülkede de kurumun özerk bir bütçesinin olmasına özen gösterilmekte, böylelikle bağımsızlığı sağlanması amaçlanmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'de kanun ile özerk bütçe sağlansa da ABD'de farklı tipte ombudsmanlık ofisleri kurulmakta, bütçe ile ilgili konular ABA tarafından belirlenen standartlar çerçevesinde oluşturulmaktadır.

Yetkileri açısından karşılaştırıldığında ise karşımıza şu sonuç çıkmaktadır. Türkiye’de kurumun görev ve yetkileri ilgili kanun ile belirlenmiştir. Bu bağlamda şikayetlerin kabulü, soruşturmanın şekli ve gizlilik gibi benzeri usuller net bir şekilde ortaya konmuştur. ABD’de ise her ombudsmanlık ofisinin görev ve yetkileri, ABA standartları ile genel bir çerçeve içerisinde belirlense de, ofisin görev alanına bağlı olarak her bir ofis tarafından özerk bir şekilde belirlenmiştir. Bu noktada ABD’deki ombudsmanlık ofisleri gerek uzmanlık gerekse kurumsal farklılıklarından dolayı yetki alanları da değişmektedir. Örneğin konularına göre ombudsmanlık ofisleri uzmanlık alanları dışında şikayetleri değerlendirmemektedir. Yetki açısından değerlendirildiğinde yine ABD’deki ombudsmanlık ofisleri, Türkiye’deki gibi oluşturulan raporlar ile medya üzerinden ve yaptıkları öneriler ile kuruluşlara telkinlerde bulunabilirler iken, yasama ombudsmanları gibi ofisler dava açma ve avukatlık ombudsmanlık kurumları gibi bağlı buldukları gruplara yol göstericilik ve koçluk da yapabilmektedirler. Bu anlamda ABD’deki kurumlar daha geniş bir hareket alanına sahiptirler.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumu merkeziyetçi bir yapıda kurulmuştur. Öte yandan ABD’deki ombudsmanlık ofisleri federal ya da eyalet çapında faaliyet gösterebilmekte, aynı zamanda kurum ve kuruluş bazından da kurulabilmekte, her ofis kendi alanını ve tanımını ABA standartları çerçevesinde çizebilmektedir. Bu noktada, ombudsmanlık kurumlarına başvuru şekli ve yeri her iki ülkede de farklılık göstermektedir. Türkiye’de ombudsmana başvuru kurumun iletişim ofisinin olmadığı yerlerde valilik ve kaymakamlığa yapılabilmektedir. Kuruma başvurular e-mail yoluyla da yapılabilir de bir takım evrakların kuruma ulaştırılması zorunludur. ABD’de ise ilgili ofise telefon ya da e-mail ile de başvurulabilmektedir. Türkiye ve ABD’de ombudsmanlık kurumuna başvurulardan herhangi bir ücret alınmamaktadır. Bu durum her iki ülkede de vatandaşın ombudsmana başvuru yapmasını teşvik etmekte ve kolaylaştırmaktadır.

Yapılan başvuruların değerlendirilmesi ile ilgili yasal süre Türkiye’de kanun ile belirlenmiştir. Buna göre altı aylık süre zarfında ombudsmanın konuyla ilgili raporu düzenlemesi gerekmektedir. ABD’de ise ombudsmanların şikayetleri incelemesi ve

soruşturması ile ilgili herhangi bir süre sınırlaması bulunmamaktadır. Öte yandan her bir ofis kendi prensiplerini belirlemektedir. Bu gerek süre gerekse iletişim yolu için geçerlidir.

Ombudsmanlık kurumlarının gizlilik prensibi ile ilgili davranışları karşılaştırıldığında her iki ülkede de gizlilik prensibinin önemli olduğu, ombudsmanın gerekli gördüğü hallerde başvuru ile ilgili bilgileri gizli tutabileceği görülmektedir.

Ombudsmanın görev süresi ve ombudsmanda bulunması gereken vasıflar ile ilgili konular incelendiğinde, Türkiye’de ombudsmanın gerek özel sektör gerekse kamu görevlilerinden seçilebileceği görülmektedir. Bununla birlikte yaş sınırı ellidir ve elli yaşının altındaki kimseler ombudsman seçilememektedirler. Öte yandan ABD’de böyle bir yaş sınırı bulunmazken, konusunda bilgi bütünlüğü bulunan, tanınmış, yargılama yeteneğine sahip bir kişi ombudsman olabilir. Görev süre ise her iki ülkede de farklıdır. Türkiye’de görev süresi dört yıldır ve bir dönem daha seçilebilir. ABD’de ise ombudsman tipine göre farklılık göstermektedir. Ombudsmanın görevden alınması ise, yine iki ülkede de belirli şartlar çerçevesinde haklı sebep göstermeksizin yapılamayacağı vurgulanmaktadır.

Yapılan anket çalışması ile vatandaşın gözünde her iki ülkede ombudsmanlık kurumunun bağımsızlığı, tarafsızlığı, güvenilirliği ve etkinliği test edilmiştir. Elde edilen sonuçlar dikkate alındığında Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun bağımsız olarak görüldüğü, fakat ombudsmanın seçiminde TBMM’nin yetkili olmasının bağımsızlığı olumsuz etkileyebileceği görüşünün olduğu söylenebilir. ABD’de ise ombudsmanlık ofislerinin bağımsız olduğu algısının var olduğu, seçim ile ilgili net bir değerlendirmenin yanlış olacağı sonucu çıkmaktadır.

Tarafsızlık konusundaki vatandaşın algısının her iki ülkede de benzer bir sonuç ortaya çıkmıştır. Her iki ülkede de vatandaş kurumun tarafsız hareket edebildiği düşüncesinin oluştuğu, konu ile ilgili iki görüşe verilen tepkiler ile net bir şekilde ortaya konulmuştur.

Güvenirlilik ile ilgili görüşlere verilen tepkiler her iki ülke için de incelendiğinde ABD’de olumsuz bir algının oluşmadığı, bununla birlikte Türkiye’de güvenilirliğe

verilen tepkiler çoğunlukta olsa da ABD'nin aksine güvenilir olmadığına dair hatırı sayılır bir görüşün de olduğu görülmektedir.

Son olarak etkinliğin ölçüldüğü görüşlere verilen tepkiler göstermektedir ki, ABD ve Türkiye'de yaptırım gücünün etkinlik açısından vatandaşın gözünde önemli bir yeri bulunmaktadır. Bununla birlikte ABD'de vatandaşlar kurumun yeterli yaptırım gücünün ve dolayısıyla etkinliğinin bulunduğunu, Türkiye'de ise ombudsmanlık kurumunun yeterli yaptırım gücünün olmadığı ve dolayısıyla yeterince etkin olmadığını düşünmektedir.

Bu sonuçlar ışığında Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun yapısı, işlevleri ve başvuru şekilleri konusunda tanıtımın yapılması gerekmektedir. Bununla birlikte kurumun güvenilirliğinin artırılmasına yönelik olarak gelen başvurular ile ilgili verilen kararların toplum tarafından daha bilinir olması gerekmektedir. Bu bağlamda ABD'de ombudsmanlık ofislerinin medyanın çok önemli bir araç olduğu gerçeği Türkiye için de etkin bir şekilde kullanılmalıdır. Vatandaşın ombudsmanlık kurumunun etkinliği ile ilgili algısının da olumlu yönde artırılması için medya aracılığı ile kurumun vatandaşa ulaşabilmesi için benzer bir yöntem uygulanmalıdır. Dahası vatandaşın kurumun etkinliği hakkındaki görüşünü olumlu yönde artırabilmek için kurumun sadece öneri gücü olmamalı, aynı zamanda ABD'deki bazı ombudsmanlık ofislerinde olduğu gibi şikayet ile ilgili dava açma, soruşturma başlatma yetkisinin de olması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ABDİOĞLU, H. (2007). “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi” **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6, 11, ss. 79 – 102.

ABEDİN, N. (2012). “Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification”, **Administration & Society**, 43, 878 - 896.

AĞAOĞULLARI, M. A. (2009) . **Kent Devletinden İmparatorluğa** , Ankara:İmge Yayınları.

AKIN, C. (1998). “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”, **Türk İdare Dergisi**, 421, 517-550.

AKINCI, Mu. (1999). **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, İstanbul: Beta Yayınları.

AKKOCA, H. H. (2013). **2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu (Türkiye Ombudsmanı)**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

AKPINAR, E. (2006). **Türkiye’de Denetim Olgusu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Denetlenmesi**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

AKTAN, C. C. (1997). “Devlet Niçin Yeniden Yapılanmalı ve Küçültülmeli”, **Doğu- Batı Dergisi**, 1, 1, 37 – 44.

AKTEL, M. (2013). **Türkiye İçin Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman)**, MAEÜ, Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, Sayı:9.

AKTUĞLU, M. A. (1996). **Denetleme ve Revizyon**, 3.Baskı, İzmir: Barış Yayınları.

ALİEFENDİOĞLU, Y. (2001). “Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk devleti”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2, ss. 29 – 68.

ALTUĞ, Y. (2002), **Kamu Denetçisi (Ombudsman)**, Yayın No: 4343, İstanbul: Üniversitesi Yayınları.

AMERICAN BAR ASSOCIATION (2001). **A Guide for Federal Employee Ombuds**, Coalition of Federal Ombudsmen (CFO) and Federal Interagency ADR Working Group Steering Committee.

AMERICAN BAR ASSOCIATION (2004). **Standards for the establishment and operation of ombuds offices**, Retrieved 4/6/2013

ANDERSEN, D.R. ve Hill, L.B. (1991). **The Ombudsman: A Primer for Federal Agencies**, Resource papers in administrative law, ABD.

ARSLAN, S. (1990). **Yıldırım Uler'in 'Ombudsman' Başlıklı Konuşmasına Katkı**. Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi Bildiri Kitabı, 1-4 Mayıs 1990, Ankara.

ARSLAN, S. (1978). Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını.

ATAMAN, T. (1997). “Ombudsman ve Temiz Toplum”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:3, Sayı 14 (Mart-Nisan), 779–789.

ATAY, C. (1999). Devlet Yönetimi ve Denetimi, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Yayını.

AVŞAR, B. Z. (2007). Ombudsman - İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Ankara: Hayat Yayınları.

AYENİ, V. (2005). The Role and the Effectiveness of the Ombudsman Institution, Washington: National Democratic Institute.

AYENİ, V. (2000). The Ombudsman around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Challenges, Ayeni Victor, Reif Linda ve Thomas Hayden (Der.), **Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Islands**, London: Commonwealth Secreteriat, 1-28.

BÜYÜKAVCI, M. (2008). “Ombudsmanlık Kurumu”, Ankara Barosu Dergisi, 66, 4, ss. 10 – 13.

BALCI, A. (2005). “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Hesap Verebilirlik Yaklaşımı”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı: 1, 313-338.

BAYLAN, Ö. (1978). “Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Hakları ve İsveç Ombudsman Kurumu”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Sayı 48, 31 – 62.

BENNET, D. M. (2014). Roles and Functions of Organizational Ombudscers in the United States, Electronic eses and Dissertations. Paper no: 67.

BIYIKLI, Y. (2000). Ahilik, Trabzon: TESOB Yayınları.

BİZJAK, I. (1999). Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Condi- tions. [online]. Ljubljana, Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia. [http://www. varuh-rs.si/index.php?id=545&L=6](http://www.varuh-rs.si/index.php?id=545&L=6) (19.06.2007).

BÜLBÜL, M. (2007). “Bir Parlamenter Denetim Yolu Olarak TBMM’de Yazılı Soru”, Yasama Dergisi, 4, 27-56.

BRAIBANT, G.; J. Letowski; C. Wiener. (1985). Le contrôle de l’administration en Europe, (akt.Acar Örnek), The Centre National de la Recherche Scientifique (National Center for Scientific Research), Paris.

COLON, F. T. (1973).”The Ombudsman, Myth of The White Knight”, Social Studies, Vol:64, No:5.

CALL, C. M. (2010). “Resolving land use and impact fee disputes: Utah’s innovative ombudsman program”, The Urban Lawyer, 42, 4, 375-385.

COŞKUN, B. (2002). “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Çıkan Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, 437, 81 – 104.

CRS Report, (2019). SBA Office of the National Ombudsman: Overview, History, and Current Issues , Congressional Research Servies, USA.

DEMİR, G. (2003). Ahilik ve Demokrasi, İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları.

DEMİRBAŞ, T. (2006). “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği:Yüksek Denetim Kurumları”, **Amme İdaresi Dergisi**, 39, 2, 71 – 95.

DEMİREL, D. (2006). “E-Devlet ve Dünya Örnekleri”, **Sayıştay Dergisi**, 61, 83-118.

DERDİMAN, R. C. (2003). Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı (Temel Bilgiler İdari Teşkilat Sorunlar ve Çözüm Önerileri), İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.

DEVAR, A. D. (1985). “Value for Money Audit; The First 800 Years”, **Public Finance and Accountancy**, Volume: August.

DIAMANDOUROS, N. (2002). “European Standards and Ombudsman Institutions in South East Europe”, **Journal of European Public Policy**, 10(5), 666 – 676.

DOĞAN, M. E. (1996). “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 5, 1.

DOĞAN, K.C. (2014). Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsman Uygulanabilirlik Analiz, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.

DOĞAN, K.C. (2014). “Post Modern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman”, **Sayıştay Dergisi**, 94, 73 – 96.

DOĞRUEL, E. (1991). “Bağımsız Dış Denetimde Kalite”, **Denetim Dergisi**, Yıl:6, 71–72, 6 – 7.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Adalet Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, http://plan9.dpt.gov.tr/oik20_1_adalet/adalet-9p-oik.pdf

DURSUN, H. (2011), “Türkiye’de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur”, **TBB Dergisi**, 95, 377 – 418.

EDWARDS, B., Hugman, B., Tobin, M., and Whalen, M. (2012). “Embedding ‘speaking up’ into systems for safe healthcare product development and marketing surveillance”, **Drug Safety**, 3, 4, 265-271.

EFE, H., M. Demirci(2013). Omdusmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler, **Sayıştay Dergisi**, 90.

EKEN, M. (2005). “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1, 113-130.

ERDAĞ, R. (2009). “Yönetimde Gizlilik ve Devlet Sırrı Kavramı”, **Türk İdare Dergisi**, 463-464, 93-101.

ERDENĞİ, T. B. (2009). Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

ERDOĞMUŞ, O. (2006). Kamu Yönetiminde İdari Ve Denetsel Açidan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

EREN, H. (2000). “Ombudsman Kurumu”, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜEHFD), 4, 1-2, ss. 79 – 96.

ERHÜRMAN, T. (1998). “Ombudsman”, Amme İdaresi Dergisi, 3, 87-102.

ERHÜRMAN, T. (2000). “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1-4, 155 – 180.

EROĞUL, C. (1978). “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 1, 2, 35 – 57.

EROĞLU, H. (1972). İdare Hukuku, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara: Kalite Matbaası.

ERYILMAZ, B. (2015). Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

ERYILMAZ, B. (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlemede Yeni Gelişmeler”, Amme İdaresi Dergisi, 26, 4, 81 - 106.

FENDOĞLU, H. T. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), Ankara: Yetkin Yayınları.

FENDOĞLU, H. T. (2013). “Kamu Denetçiliği (Ombudsman) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, Ankara Barosu Dergisi, 4,23-49.

GELLHORN, W. (1967). Ombudsmen and others: Citizen’s protectors in nine countries, Cambridge: Harvard University Press.

GÖKÇE, A. F. (2012). “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2, 203-227.

GÖREN, Z. (2006). Anayasa Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

GÖZLER, K. (2006). İdare Hukuku, Bursa: Ekin Kitabevi.

GÖZLER, K. (2008). Türk Anayasa Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Kitabevi.

GÖZLER, K. (2013). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Bursa: Ekin Kitabevi.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. (2002). Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., Turgut T. (1998). İdare Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., Turgut T. (2004). İdare Hukuku Genel Esaslar, 2, Ankara: Turhan Kitabevi.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2003). **Anayasa Hukuku – Anayasa Metni – 11. Ek Protokol’e Göre Hazırlanmış Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. (12.b.)**. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.

GREGORY, R., GIDDINGS, P. J. (2000). **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, Editör: Roy, Gregory, Philip James Giddings, Netherlands, Amsterdam 2000.

GÜLTEKİN, S. (2002). **Kamu Yönetimi**, Rize: Akademi Yayınevi.

GÜMÜŞ, A. T. (2010). **Sosyal Devlet Anlayışının Gelişimi ve Dönüşümü**, İstanbul: XII Levha Yayıncılık.

GÜNDAY, M. (2004). **İdare Hukuku**, 9, Ankara: İmaj Kitabevi.

GÜNLER, S. (2006). **Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri**, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

HOFFMAN, B. (editor), **Grob, R.** (editor), and **Schlesinger, M.** (editor). (2010). **Patients as Policy Actors: A Century of Changing Markets and Missions**. Piscataway, NJ: Rutgers University Press.

HOWARD, C. L. (2010). **The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations - A legal guide**. Chicago, IL: American Bar Association.

ISIR, T. (2004). **Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

İBA, Ş. (1997). **Parlamentar Denetim: Yolları, Etkinliği Ve Susurluk Örneği**,1, Ankara: Bilgi Yayınevi.

İNAN, A. (1997). “İç Denetim ve Dış Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Özel Sayı 25, 41 – 59.

JACOBS, A. (2013). **USAID’S Leadership in Public Financial Management**, IPFM, August.

JAIN, P. ve Garg, M. (2012). “The ombudsman’s role in charging the conflict resolution system in institutions of higher education”, **Indian Journal of Applied Research**, 2 (1), 12 – 14.

JANZEN, F. G. (1971). **A Historical Study of the Campus Ombudsman in United States Higher Education**. Unpublished doctoral dissertation, Texas Tech University, Lubbock Texas.

JONES, J. ve Cohn, A.W. (2005). State Ombudsman Programs. **Juvenile Justice Bulletin**, February 2005.

KAHRAMAN, M. (2011).“Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 16, 355-373.

KAYA, (1991). **Kamu Yönetimi Araştırması” Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü**, Ankara: Takav Yayıncılık.

KAPANİ, M. (1983). **Politika Bilimine Giriş**, 3, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

KAPLAN Ç., Macit, M., Özcan, E. (2014). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Kamuoyu Algısı Üzerine Bir Çalışma”, **Cankiri Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2, 75-104.

KAZMIER, J. L. (1979). **İşletme Yönetimi İlkeleri**, Çev.Cem ve diğerleri, TODAIE , Ankara:Doğan Basımevi.

KESKİN, İ. (2013). “Temel İnsan Hakları Bağlamında Ombudsmanlık Kurumunun Hukuk Devletindeki Yeri Ve Önemi”, **Adalet Dergisi**, 45, 117-144.

KESTANE, D. (2006). “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, 151, 128-142.

KHAN, M. A. (1995). “Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş,” Çev.:Faruk Eroğlu, **Sayıştay Dergisi**, 19, ss. 15 – 30.

KILAVUZ, R., A. Yılmaz, F. İzci (2003). “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**,1, 49-68.

Kosakowski, T. A. (2010). “A Legal Perspective”, **Journal of the International Ombudsman Association**, 3 (2), 80-81.

KÖKSAL, M. (2007). **Ombudsman “Kamu Hakemi”**, Ankara: Poyraz Ofset.

KÖSE, H. Ö. (1999). “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, 33, 62 – 85.

KÖSE, H. Ö. (2004). "Küreselleşme Sürecinde Uluslararası Denetimin Artan Önemi ve Kamusal Denetimin Uluslararasılaşması Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, 3, 37-62 .

KÖSE, H. Ö. (2007). **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Ankara:T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.

KÖSEOĞLU, Ö. (2010). “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, 79, 31 – 62.

KULUKÇU, E. (2006).“Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine” **Sayıştay Dergisi**, 63, 3 – 37.

KULUÇLU, E., ALTUN, M. (2005). “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, 56, 23-51.

KURDOĞLU, H. İ. (2008). **Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap verebilirlik Açısından İncelenmesi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

KÜÇÜKÖZYİĞİT, G. (2006). “Ombudsmanlık Kurumu - Hukuki ve Siyasal Bir İnceleme”, **Uluslar arası Hukuk ve Politika Dergisi**, 2(5), 90 – 111.

MAGNETTE, P. (2001). “Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union”, **Journal of European Public Policy**, 10 (5), 677-94.

MELTON, G.B. (1996). Challenge Activity F. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

MUTTA, S. (2005). İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, İstanbul:Kazancı Matbaacılık.

NEWHART, M.J. (2007). Ombudsmen in Higher Education: Similarities, Divergencies, and the Rise of Alternative Dispute Resolution, Cornell University, Faculty of the Graduate School, Master Thesis,

ODYAKMAZ, Z. (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, (Editörler: Yüksel KOÇAK, Atıl Cem ÇİÇEK), Ankara.

ODYAKMAZ, Z. (2013). Kamu Denetçiliği Kurumunun Erkler Arasındaki Yeri Ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler, Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından basılmaktadır. I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyum Kitabı.

OMAROVA, S. T. (2012). “Bankers, bureaucrats, and guardians: toward tripartism in financial services regulation”, Journal of Corporation Law, 37 (3), 621-650.

OYTAN, M. (1977). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

ÖKTEN S., Turhan, D.G. (2014). “Avrupa Birliği’nde Ombudsmanlı”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 19, 213 – 224.

ÖRNEK, A. (1998). Kamu Yönetimi, İstanbul, İstanbul:Meram Yayıncılık.

ÖZBAĞ, Z. (1997). Yönetimin Denetimi ve Ombudsman, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bolu.

ÖZBUDUN, E.(2004). Türk Anayasa Hukuku, 8, Ankara: Yetkin Yayınları.

ÖZDEN, K. Gündoğan E. (2000). “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dün- yadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, Türkiye Günlüğü, 62, 48-54.

ÖZDEN, K. (2005). Ombudsman: Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model, İstanbul: Tasam Yayınları.

ÖZDEN, K. (2010). Ombudsman ve Türkiye’deki Tartışmalar, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ÖZDEN, K. (2007). Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi, Kamu Yönetimi Yazıları, ed. Bilal Eryılmaz-Musa Eken-Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, , ss.384-410.

ÖZER, H. (1992). “Performans Denetimi”, Sayıştay Dergisi, 7, 30-39.

ÖZER, M. A. (2007). **Liberalizm ve Kamu Yönetiminde Etkinlik**, Kamu Yönetimi Yazıları, ed. Bilal Eryılmaz-Musa Eken-Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 446-474.

ÖZER, M. A. (1998). "Yönetimin Denetlenmesinde Etkinlik Arayışları ve Son Gelişmeler", **Sayıştay Dergisi**, 28, 92 – 113.

ÖZER, M. A. (2000). "TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme", **Amme İdaresi Dergisi**, 33, 2, 33 – 55.

PARLAK, B. ve Z. Sobacı (2010). **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler**, 3, Bursa, Alfa Aktüel Yayıncılık.

PİCKL, V. J. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform", Çev. Turgay Ergun, **Amme İdaresi Dergisi**, 19 (4), 37 – 46.

PURITZ, P., ve Scali, M.A. (1998). **Beyond the Walls: Improving Conditions of Confinement for Youth in Custody**, Chicago, IL, American Bar Association.

RAINES, S. S. (2012). **Conflict Management for Managers: Resolving Workplace, Client, and Policy Disputes**, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

SAĞLAM, A. (2010). **İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu Ve İdarî Yargı İle İlişkisi**, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

SANAL, R. (2008). "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, 80, 459, 101 – 128.

SANAL, R. (2002). **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara: TODAİE Yayın no. 314.

SARAN, U. (1997). "Denetimin Yeri, Önemi ve Türk Kamu Yönetiminde Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi", **Yeni Türkiye Dergisi**, 3 (14), 962 – 972.

SARIER, B. (2010). **Kadın Erkek Eşitliği Bağlamında Bağımsız Bir Denetim Kurumu: Ombudsman**, Ankara: Başbakanlık Yayınları.

SAYAN, Ö. İ. (2014). "Türkiye’de Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 69 (2), 333 – 349.

SAYGIN, E. (2008). "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi’nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1-2, 1045-1072.

SAYIŞTAY, (2000). **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Sayıştay, Ankara.

SHARKANSKY, I. (1991). **The Development of State Audit, State Audit and Accountability, State of Israel Comptroller's Office**, Jerusalem.

SOBACI, M. Z. ve Ö. Köseoğlu, (2014). "Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, 19, 25-45.

- SOYSAL, M.** (1968). **Halkın Yönetime Etkisi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- SÜLER, G. Y.** (2010). “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, 34, 157-167.
- ŞAHİN, R.** (2010). “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, 468, 131-158.
- ŞENGÜL, R.** (2005). **Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?**, II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sakarya, 127-141.
- ŞENGÜL, R.** (2007). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 14, 126-145.
- ŞENGÜL, R.** (2013). “Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3, 71-88.
- TALAS, M.** (2011). “Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi”, **TÜBAR**, 29, ss. 387 – 401.
- TALAS, C.** (1991). “Öğretide Sosyal Devlet”, **İnsan Hakları Yıllığı**, 12, 91 – 102.
- TAYŞI, İ.** (1997). “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, 25, 106-123.
- TEMİZEL, Z.** (1997a). “Yurttaşın Yönetme Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, **Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı-II**, 14, 764-778.
- TEMİZEL, Z.** (1997b). **Yurttaşın Yönetme Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman**, İstanbul:Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Avrupa Teşkilatı (IULA-EMME).
- TEMİZKAN, K.** (2008). **Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Mersin.
- TERZİOĞLU, Su.** (2009). **Anayasa Hukuku**, Ankara:Orion Yayınları.
- TODAİE** (1991). **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu**, Ankara: TODAİE.
- TORTOP, N.** (1998). “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1, 3–11.
- TORTOP, N.** (1979). “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1, 27.
- TORTOP, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A.** (2007). **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınevi.
- TOSUN, K.** (1984). **İşletme Yönetimi**, 2, İstanbul: Mars Yayınları.

TOTAL, E. (2013). “İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”, **TAAD**, 4, 13, 509 – 544.

TÜRKÖNE, M. (2003). **Siyaset**, Ankara, Lotus Yayınları.

University and College Ombuds Association (2000). **Standards of Practice**, Retrieved November 12, 2005, <http://www.ucoa.org/pdf/sop.pdf>.

UZUN, A. K. (2009), “Kamu Yönetiminde İç Kontrol ve İç Denetim Yaklaşımı”, **Denetim Dergisi**, 3, 59 -65.

ÜÇOK C. ve A. Mumcu (1987). **Türk Hukuk Tarihi**, 6, Ankara, Savaş Yayınları.

ÜÇOK, C. (1972). **Türk Hukuk Tarihi Dersleri**, Ankara, AÜHFY No: 297.

ÜNAL, F. (2008). **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi-Yerel Yönetim Ombudsmanı**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

WARTERS, W.C. (2000). **Mediation in the Campus Community: Designing and Managing Effective Programs**, San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc.

YANIK, D. (2008). **İnsan Hakları Kuramı**, Mazlum-Der, İstanbul.

YILDIRIM, A. (2014). “Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine genel bir değerlendirme”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**. 2/2, 197 – 217.

YILMAZ, A. (2000). **Ombudsman**, Hukuk Kurultayı 2000. Ankara, Ankara Barosu yayını.

YÖRÜKER, S. (2004). **Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma; Kavramsal Bir Çerçeve**, Ankara, Tesev Yayınları.

YÜZGÜN, A. (1984). **Genel Denetim Yaklaşımı**, İstanbul, Dünya Yayınları.

<http://www.kalkinma.gov.tr>

(<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm> Erişim tarihi: (14.06.2016))

5548 Sayılı Kanun, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5548.html>, (16.04.2016)

6328 Sayılı Kanun Bilgileri, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328. (15.06.2016)

EKLER**EK 1.****KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU****Kanun Numarası Kabul Tarihi Yayımlandığı R.Gazete Yayımlandığı Düstur****Amaç****: 6328****: 14/6/2012****: Tarih: 29/6/2012****: Tertip : 5 Cilt : 52****BİRİNCİ BÖLÜM Genel Hükümler****Sayı : 28338**

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.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Kuruluş

11636

İKİNCİ BÖLÜM Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri

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) (Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışındadır.

Başdenetçilik

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

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

Başdenetçinin ve denetçilerin görevleri

MADDE 7 – (1) Başdenetçinin görevleri şunlardır:

a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.

b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.

c) Yıllık raporu hazırlamak.

ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

d) Raporları kamuoyuna duyurmak.

e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.

f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.

g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.

ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

(2) Denetçilerin görevleri şunlardır:

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

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Çalışma ilkeleri

11637

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 Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile

22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında

Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak.

d) Personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek.

e) Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek.

f) Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını

sağlamak. g) Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri

yapmak. **Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri**

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

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş

olmak. c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve i darî 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.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

11638

f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa

bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.

Adaylık ve seçim

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

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

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

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

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

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

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

11639

(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. Mükteselerine uygun kadrolara atanarlara, atama yapıldığı tarih itibarıyla Kurum tarafından ödemede bulunulmasına son verilir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

11640

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 en yüksek Devlet memuru; denetçilere bakanlık genel müdürleri için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. en yüksek Devlet memuru ve bakanlık genel müdürlerine 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 en yüksek Devlet memurunun yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, bakanlık genel müdürlerinin yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır. (1)

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.

(1) 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 110 uncu maddesiyle, 16 ncı maddenin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık Müsteşarı" ibareleri "en yüksek Devlet memuru" şeklinde, "Başbakanlık müsteşar yardımcıları" ibaresi "bakanlık genel müdürleri" şeklinde, "müsteşar yardımcılarına" ibaresi "bakanlık genel müdürlerine" şeklinde, "Başbakanlık Müsteşarının" ibaresi "en yüksek Devlet

memurunun” şeklinde, “başbakanlık müsteşar yardımcılarının” ibaresi “bakanlık genel müdürlerinin” şeklinde değiştirilmiştir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

11641

(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.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

11642

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.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Kamu denetçiliği uzmanlığı

11643

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) **(Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/110 md.)** Genel Sekretere bakanlık genel müdürlerine uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

(3) **(Değişik: 2/7/2018 – KHK/703/110 md.)** Kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan adalet uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarında adalet uzman yardımcılarını ve Kurumun diğer personeline ise Adalet Bakanlığında aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. Adalet Bakanlığında 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 muvafakatları 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.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

11644

BEŞİNCİ BÖLÜM Çeşitli Hükümler

Bütçe

MADDE 29 – (1) Kurumun gelirleri şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı.
- b) Diğer gelirler.

(2) Kurum bütçesinden bu Kanun kapsamındaki görevlerin gerçekleştirilmesine ilişkin giderler yapılır.

Yasaklar

MADDE 30 – (1) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar.

(2) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

(3) Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.

Başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü

MADDE 31 – (1) Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlıdır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştayın ilgili dairesidir.

(2) Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülür. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.

(3) Bu maddede hüküm bulunmayan hususlarda 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

(4) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli genel hükümlere tabidir.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

11645

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 yardımcılarını ile diğer personel, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında sigortalı sayılır. **(Değişik ikinci ve üçüncü cümle: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.)** Başdenetçi ve denetçilerin sigorta primine esas kazanç tutarları, Başdenetçi için “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler için “bakanlık genel müdürleri” 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 “en yüksek Devlet memuru”, denetçiler “bakanlık genel müdürleri” 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.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

Değişiklik yapılan hükümler

11646

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.

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

11646-1

6328 SAYILI KANUNA EK VE DEĞİŞİKLİK GETİREN MEVZUATIN VEYA ANAYASA MAHKEMESİ TARAFINDAN İPTAL EDİLEN HÜKÜMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞ TARİHİNİ GÖSTERİR LİSTE

Değiştiren Kanunun/KHK'nin/ İptal Eden Anayasa Mahkemesi Kararının Numarası	6328 sayılı Kanunun değişen veya iptal edilen maddeleri	Yürürlüğe Giriş Tarihi
6495	28	2/8/2013
KHK/703	5,16,27,33	24/6/2018 tarihinde birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı tarihte (9/7/2018)

KANUNLAR, AĞUSTOS 2011 (Ek-81)

EK 2.

ANKET ÖRNEKLERİ



OMBUDSMAN (KAMU DENETÇİLİĞİ) ANKETİ

Cinsiyet E K

Yaş

18 - 25	
26 - 35	
36 - 45	
46 - 55	
56 -	

Eğitim Seviyesi

İlköğretim	
Lise	
Üniversite	
Y. Lisans	
Doktora	

1. Kamu Denetçiliği Kurumuna nasıl başvurulduğunu biliyor musunuz?

Evet Hayır

2. Tarafsızlık, bağımsızlık, güvenilirlik ve etkinlik konularındaki sorular

	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Fikrim yok	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum
Ombudsmannın özerk bütçesi bağımsızlığını sağlar.					
Bir ombudsmanın devlet tarafından seçilmesi, kamu denetçilerinin tarafsızlığını etkilemez.					
Ombudsman, devlete karşı hak ve özgürlükleri savunur.					
Ombudsman devlet görevlileri tarafından yapılan haksız fiilleri inceler.					
Ombudsmanlık kurumu Türkiye’de yolsuzluğu önleyebilir.					
Ombudsman, yolsuzluk gibi yönetimsel sapmaların oluşmasını önleyebilen bir kurumdur.					
Yaptırım eksikliği, ombudsun etkinliğini azaltmaktadır.					
Ombudsun sorunları çözmek için yeterli yaptırım gücü vardır.					

ÖZGEÇMİŞ**ÖZGEÇMİŞ****KİŞİSEL BİLGİLER**

İsim ve Soyisim: Ebru KAYHAN

Doğum Yeri ve Tarihi: Şanlıurfa / Siverek – 12.12.1979

İkametgâh Ettiği İl: KONYA

Aile durumu: Evli, çocuklu

EĞİTİM DURUMU

İlk ve ortaöğretimini Adana’da tamamlamıştır.

Lisans Eğitimi: Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi’nde Kamu Yönetimi lisans programını 2008 yılında tamamlamıştır.

Yüksek Lisans Eğitimi: Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD

Yabancı Dil: Orta seviyede İngilizce bilmektedir.