

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

**TÜRKİYE’DE YEREL OMBUDSMANLIĞIN
UYGULANABİLİRLİĞİ: İTALYA ÖRNEĞİ
ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME**

MÜCAHİT MUHAMMED SU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
DOÇ. DR. ERHAN ÖRSELLİ**

KONYA-2019



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mücahit Muhammed SU		
	Numarası	158104011024		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
Tezin Adı	Türkiye'de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Örneği Üzerinden Bir Değerlendirme			

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.

Mücahit Muhammed SU



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mücahit Muhammed SU
	Numarası	158104011024
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ
	Tezin Adı	Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Örneği Üzerinden Bir Değerlendirme

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan “Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Örneği Üzerinden Bir Değerlendirme” başlıklı bu çalışma 02/07/2019 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	Prof. Dr.	Ethem Kadri PEKTAŞ	
2	Doç. Dr.	Erhan ÖRSELLİ	
3	Dr. Öğr. Üyesi	Erdal BAYRAKCI	

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

Öğrencinin	Adı Soyadı	Mücahit Muhammed SU		
	Numarası	158104011024		
		Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ		
Tezin Adı	Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Örneği Üzerinden Bir Değerlendirme			


ÖZET

Vatandaşların kendini yönetenlere yönelik şikâyetlerini inceleyen ve sonuçlandıran ombudsmanlık kurumu, bireyi devletin diğer kurumlarının gerçekleştirmiş olduğu haksız işlem ve eylemlere karşı koruyan etkili bir mekanizmadır. İlk ombudsmanlık örneği Osmanlı Devleti’nden etkilenerak yaklaşık 300 yıl önce İsveç’te hayata geçirilmiş ve modern anlamda İsveç anayasasında kendine yer bularak özellikle Batılı demokrasiler başta olmak üzere birçok ülkede tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmiştir. Geleneksel diyebileceğimiz diğer denetim mekanizmalarında yaşanan aksaklıklar ombudsmanlığın özellikle 20. yüzyıl ile birlikte “Sosyal Devlet” anlayışının yerleşmesiyle daha çok tercih edilen bir denetim mekanizması olmasını sağlamıştır. Kurumun esnek, hızlı ve maliyetsiz yapısı kurumun benimsenmesine neden olan önemli faktörlerden bazılarıdır. İlk olarak ulusal düzeyde hayata geçirilen ombudsmanlık, başarılı uygulamalar sonucunda birçok alanda tercih edilir hale gelmiştir. Bunun bir sonucu olarak günümüzde var olan küreselleşme-yerelleşme, hizmette yerellik, demokrasi ve katılım gibi tartışmalar

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

neticesinde sorumlulukları ve yetkileri her geçen gün artan yerel yönetimlerin denetimi açısından etkili bir denetim mekanizması olarak görülen ombudsmanlık, farklı ülkelerde yerel düzeyde de uygulanmaktadır. Türkiye’de ulusal düzeyde hayata geçirilen ombudsmanlık uygulamasının yerel düzeyde uygulanıp uygulanamayacağı literatürde tartışılan önemli bir konudur. Kamu Denetçiliği Kurumu’na gelen şikâyetler arasında önemli bir yer tutan ve yerel yönetimlere ulusal düzeyde örgütlenen bir kurumun yeterli önemi veremediği, yerel hassasiyetleri anlamada yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu bağlamda çalışmada Türkiye’ye doğru bir örnek olacağı düşünülen İtalya’da, bölgesel bazda var olan tüm ombudsmanlık uygulamaları ele alınıp incelenmiştir. Çalışmada elde edilen bulgulara göre yerel ombudsmanlığın Türkiye’de uygulanmasının önünde bir engel bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Uygulamanın yerel düzeyde hayata geçirilmesi aşamasında İtalya örneğinden ve Kamu Denetçiliği Kurumunun tecrübelerinden faydalanılarak hayata geçirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Anahtar kelimeler: Yerel Yönetimler, Ombudsman, Yerel Ombudsman, İtalya, Türkiye.

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

Author's	Name and Surname	Mücahit Muhammed SU		
	Student Number	158104011024		
		Political Science and Public Administration		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	X	
		Doctoral Degree (Ph.D.)		
	Supervisor	Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ		
Title of the Thesis/Dissertation	The Applicability of The Local Ombudsman in Turkey: An Evaluation From The Example of Italy			

ABSTRACT

The Ombudsman institution, which examines and concludes the complaints of citizens towards administrators for self-government, is an effective mechanism that protects the individual from the unfair actions and acts that other institutions of the state have performed. The first ombudsman example was influenced by the Ottoman Empire and was implemented in Sweden about 300 years ago, and in a modern sense, finding a place in the Constitution of Sweden, especially in many countries, particularly Western Democrat, is a preferred audit mechanism. The other mechanisms of control that we can call conventional are the ombudsman especially in the 20th. with the introduction of the "Social State" concept, it has provided a preferable control mechanism. The flexible, fast and cost-free structure of the institution is some of the important factors that lead to the adoption of the institution. Ombudsman, which was first implemented at national level, has become preferable in many areas as a result of successful applications. As a result of this, the present globalization-localization, the service, the localization, democracy and participation in the result of discussions such as the responsibilities and powers of the

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

increasing day of the control of the local administrations is an effective mechanism for controlling. The Ombudsman is also applied at the local level in different countries. It is an important issue discussed in the literature that the application of ombudsman implemented at national level in Turkey can be applied at local level. It is seen that an institution organized at national level, which holds an important place among the complaints of the public auditor institution, is insufficient to understand local sensitivities. In this context, in Italy, which is considered to be an example towards Turkey, all ombudsman applications that exist on a regional basis have been discussed and examined. According to the findings obtained in the study, the conclusion that the local ombudsman is not a barrier in Turkey before its implementation. The implementation of the application at the local level is considered to be appropriate for the implementation of the Italian sample and the experience of the public auditing institution.

Key words: Local Administrations, Ombudsman, Local Ombudsman, Italy, Turkey.

İÇİNDEKİLER

İçindekiler	i
Kısaltmalar Listesi	iv
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE DENETİMİ

1.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	5
1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	8
1.2.1. İdari (Yönetsel) Denetim	11
1.2.1.1. İç Denetim	12
1.2.1.2. Dış Denetim	13
1.2.2. Siyasal Denetim	14
1.2.3. Yargısal Denetim	16
1.2.4. Kamuoyu (Halk) Denetimi.....	18
1.2.5. Mali Denetim	20

İKİNCİ BÖLÜM OMBUDSMANLIK VE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI

2.1. Ombudsmanlığın Tanımı	22
2.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi	24
2.3. Ombudsmanın Özellikleri	28
2.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık	29
2.3.2. Görünebilirlik ve Ulaşılabilirlik.....	32
2.3.3. Profesyonellik	33
2.3.4. Geniş Araştırma Yetkisi.....	34
2.3.5. Hakkaniyete Uygun Çözüm Önerme Yetkisi.....	34
2.3.6. Kamuya Karşı Sorumluluk.....	36
2.4. Ombudsmanlık Türleri	37
2.4.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık	38
2.4.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlık.....	39
2.4.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Düzeyde Ombudsmanlık	39
2.4.4. İnsan Hakları Ombudsmanlığı	41
2.4.5. Özel Sektör Ombudsmanlığı	42
2.5. Yerel Yönetim Ombudsmanlığı ve Ülke Örnekleri.....	43
2.5.1. İngiltere	47
2.5.2. Kanada	50
2.5.3. Hollanda.....	52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM İTALYA'DA YEREL YÖNETİMLER VE YEREL OMBUDSMANLIK

3.1. İtalya'nın Siyasal Sistemi ve Kamu Yönetimi.....	55
3.1.1. Siyasal Sistem	57
3.1.1.1. 1948 Anayasası ve Anayasal Organlar	58
3.1.1.1.1. Yasama	59
3.1.1.1.2. Yürütme.....	61
3.1.1.1.3. Yargı.....	63
3.1.2. İdari (Yönetmel) Sistem	64
3.2. İtalya'da Yerel Yönetimler ve Denetimi	66
3.2.1. Bölgesel Yönetimler ve Denetimi.....	68
3.2.2. Metropoliten Kentler ve Denetimi	72
3.2.3. İller ve Denetimi	74
3.2.4. Belediyeler ve Denetimi.....	76
3.3. İtalya'da Yerel Ombudsmanlık Uygulamaları.....	78
3.3.1. Abruzzo Bölgesi Ombudsmanlığı.....	80
3.3.2. Aosta Vadisi (Valle d'Aoste) Bölgesi Ombudsmanlığı.....	81
3.3.3. Basilicata Bölgesi Ombudsmanlığı.....	84
3.3.4. Campania Bölgesi Ombudsmanlığı	86
3.3.5. Emilia-Romagna Bölgesi Ombudsmanlığı	88
3.3.6. Lazio Bölgesi Ombudsmanlığı.....	90
3.3.7. Liguria (Liguria) Bölgesi Ombudsmanlığı	92
3.3.8. Lombardiya (Lombardy) Bölgesi Ombudsmanlığı.....	94
3.3.9. Marche Bölgesi Ombudsmanlığı	97
3.3.10. Molise Bölgesi Ombudsmanlığı.....	99
3.3.11. Piyemonte (Piemonte) Bölgesi Ombudsmanlığı.....	101
3.3.12. Sardinya (Sardinia) Bölgesi Ombudsmanlığı	103
3.3.13. Toskana (Tuscany) Bölgesi Ombudsmanlığı.....	105
3.3.14. Veneto Bölgesi Ombudsmanlığı	108
3.4. İtalya'da Uygulanan Yerel Ombudsmanlığın Genel Değerlendirmesi.....	110

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE'DE OMBUDSMANLIK VE YEREL OMBUDSMANLIĞIN UYGULANABİLİRLİĞİ

4.1. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Süreci	115
4.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı, İşleyişi ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	119
4.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporlarının Kurumsal Kapasite Bağlamında Değerlendirilmesi	123
4.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu.....	123
4.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu.....	125
4.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu.....	128
4.3.4. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu.....	131
4.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu.....	133

4.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yılı Faaliyet Raporu.....	136
4.4. Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporlarının Genel Değerlendirmesi ..	139
4.5. Yerel Ombudsmanlığın Türkiye’de Uygulanabilirliği	143
4.5.1. Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Gerekliliği Yönündeki Değerlendirmeler	143
4.5.2. Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Geremediği Yönündeki Değerlendirmeler	145
Sonuç	148
Kaynakça	154



KISALTMALAR LİSTESİ

age	Adı Geçen Eser
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
Çev.	Çeviren
Ed.	Editör
EGO	Elektrik Gaz Otobüs Genel Müdürlüğü
IIA	The Institute of Internal Auditors (Uluslararası İç Denetçiler Örgütü)
ISTAT	Istituto Nazionale Di Statistica (İtalya Ulusal İstatistik Enstitüsü)
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma
KAYSEM	Kamu Yönetimi Sempozyumu
KDKK	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
KSÜ	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
MÖ	Milattan Önce
MS	Milattan Sonra
md.	Madde
s.	Sayfa
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SDE	Stratejik Düşünce Enstitüsü
SDÜ	Süleyman Demirel Üniversitesi
ss.	Sayfa Sayısı
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
vb.	Ve Benzeri
vd.	Ve Diğerleri
ZKÜ	Zonguldak Karaelmas Üniversitesi

Giriş

Egemenlik yetkisini elinde bulunduranlar tarih boyunca yönetilenler üzerine görevler ve sorumluluklar yüklemişlerdir. Meşru şiddet kullanma tekeli elinde bulunduran yegâne güç olan devlet, bu gücünü insanların haklarını ve çıkarlarını korumak için kullanırken, zaman zaman almış olduğu yanlış kararlarla insan hakları ihlallerinin doğrudan veya dolaylı olarak müsebbibi de olabilmektedir. Özellikle günümüzde demokrasinin ve insan haklarının koruyucusu olma özelliği ile oluşturulan çağdaş anlamıyla devletin, gerekli denetim ve tedbirler alınmadığı takdirde, kişi hak ve özgürlükleri karşısında büyük bir tehdit haline gelmesi mümkündür. Bu olumsuz durumlarla karşılaşmamak için devlet gücünün, çeşitli yöntemlerle denetlenerek uygulamada doğabilecek hak ihlallerinin önüne geçilmesi gerekmektedir.

Günümüz demokratik toplumlarının temel özelliklerinin başında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin kamu idarelerine karşı korunması ve güvence altına alınması gelmektedir. Aslında vatandaş ile devlet arasındaki bu ilişki, tarihi oldukça eskilere dayanan, hak ve özgürlük, iktidarın sınırlandırılması ve denetlenmesi, hukuka bağlılık ve demokrasi mücadelelerinin sonucu elde edilen günümüz demokratik toplumları için son derece değerli ve önemli kazanımlardır.

Bu kazanımların korunması için vatandaşların kendilerini yönetmek için doğrudan veya dolaylı yollarla görev verdikleri kişilerin olumsuz davranışlarına ilişkin tepkileri, idarecilerle ilgili şikâyet ve taleplerin bağımsız bir şekilde başka organlarca denetlenmesi düşüncesi oldukça eskiye dayanmaktadır. Özgürlüklerin hissedildiği andan başlamak üzere devletin varlığının her alanda yoğun bir şekilde hissedildiği günümüze kadar geçen sürede hak ve özgürlüklerin korunması toplumlardaki düşünen beyinleri sürekli meşgul etmiştir ve meşgul etmeye devam etmektedir. Bu meşguliyet sonucu olarak yönetilenler, kendilerini yönetenleri denetleyebilmek için direkt, esnek, hızlı ve maliyetsiz kurumlar oluşturmaya çalışmıştır.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra dünyada yaşanan demokratikleşme olgusu beraberinde hesap verebilirlik, şeffaflık ve iyi yönetim ilkelerini de beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda özellikle Batılı demokrasilerde son zamanlarda yaşanan önemli talepler demokratik kontrol ve hesap verebilirlik mekanizmalarının artarak daha işlevsel hale gelmesi yönünde gerçekleşmektedir. Kamu bürokrasisinin günden güne büyümesi, vatandaşlara etkili ve verimli bir biçimde hizmet sunulamaması sorununu beraberinde getirmektedir. Kamu yönetiminde yönetilen konumunda bulunan vatandaşların istek ve şikâyetlerini dikkate alan, sorunların üzerini örtmeyen, aksine var olan sorunların ortadan kaldırılması için çaba harcayan kurumların oluşturulması amacıyla geçmişte olduğu gibi günümüzde de uğraş verilmektedir.¹ Bu uğraşların bir sonucu olarak ortaya çıkan ve yargı dışı bir denetim mekanizması olan ombudsmanlık, geleneksel denilebilecek denetim mekanizmalarında yaşanan aksaklıklar ve bu denetim mekanizmalarına kıyasla daha işlevsel olması nedeniyle dünyada gittikçe yaygınlaşan ve benimsenen bir kurum haline gelmektedir.

Halka en yakın şekilde örgütlenen idari yapılar olan yerel yönetimler, geçmiş yüzyıllar öncesine dayanan ve önemi her geçen gün artarak günümüze kadar gelen tarihsel kurumlardır. Günümüzde var olan küreselleşme-yerelleşme, hizmette yerellik, demokrasi ve katılım gibi tartışmalar yerel yönetimlere daha çok sorumluluk yüklemekte ve sahip olduğu yetkilerin artmasına neden olmaktadır.

Artan bu yetki ve sorumluluk karşısında hak ihlallerinin yaşanmaması, vatandaşın kendisine en yakın idari birim olan yerel yönetimleri doğrudan denetleyerek hesap sorabilmesi ve demokratik katılımın sağlanması için ombudsmanlık denetimi yerel yönetimler düzeyinde de tercih edilmeye başlanmıştır. Ulusal ombudsmanların iş yükünün zaman içerisinde artması ve yerel yönetimlerin denetlenmesinde yaşanan aksaklıkları çözüme kavuşturmak için ülkeler yerel yönetimler düzeyinde ombudsmanlıklar oluşturmaktadırlar.

¹ Konur Alp Demir, "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Katkılar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl. 1, Sayı. 1, 2014, s. 2

Ombudsmanlık kurumu Türkiye’de de Kamu Denetçiliği Kurumu ismiyle kurulmuştur. Uygulamada birçok ülkede farklı şekillerde işlevini sürdüren bu denetim mekanizması, Türkiye’de merkeze bağlı ve tüm ülkeyi kapsayan şekilde, yerellikten uzak olarak uygulamaya konulmuştur. Yönetimi sürekli olarak denetleyen ve halkı kötü yönetime karşı koruyan ve yönetimdeki aksaklıkları gidererek yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlayan ombudsmanlık kurumunun, Türkiye’de yerel yönetimler düzeyinde de uygulanmasının ne gibi sonuçlar doğuracağı ve böyle bir uygulamanın Türkiye için uygulanır olup olmadığı önemli bir konudur.

Bizi böyle bir çalışmaya iten ana sebep, Türkiye’de ulusal düzeyde var olan ombudsmanlık kurumunun artan iş yükü nedeniyle yerel yönetimler alanından gelen yakınmalara gereken cevabı veremediği, ulusal ombudsmana gelen şikâyetler içerisinde yerel yönetimlerden kaynaklı şikâyetlerin önemli bir yer tuttuğu ve merkezi şekilde örgütlenmiş bir kurumun yerel ihtiyaçları ve hassasiyetleri anlamakta yetersiz kalacağı düşünceleridir. Çalışmaya başlamadan önce, Türkiye’de yerel düzeyde ombudsmanlık uygulamasının hayata geçirilmesinin önünde bir engel bulunmadığı, ulusal düzeyde faaliyet gösterebilen bir kurumun yerel düzeyde de başarılı bir şekilde uygulanabileceği düşünülmüştür.

Bu düşünceler doğrultusunda Türkiye için örnek olabilecek ülke olarak İtalya seçilmiştir. Örnek ülke olarak İtalya’nın seçilmesinin en önemli sebebi, ombudsmanlık alanında literatürde birçok çalışma olmasına rağmen, İtalya’ya yönelik çalışmaların son derece kısıtlı olmasıdır. Dünya tarihinde önemli bir yere sahip olmasının yanı sıra yerel düzeyde ombudsmanlık uygulaması noktasında önemli bir geçmişe ve tecrübeye sahip bir ülke olmasına rağmen İtalya’daki mevcut ombudsmanlık uygulaması ile ilgili olarak yapılan çalışmaların azlığı literatür için önemli bir eksikliklerdir. Ayrıca üniter yapıya sahip bir ülke olması nedeniyle Türkiye için doğru bir örnek olacağı düşünülmüştür. Bu çalışma ile literatüre katkı sağlanmaya çalışılmış, İtalya’da bölgesel düzeyde var olan bütün ombudsmanlık uygulamaları kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır.

Bu amaçlar doğrultusunda çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinden bahsedilerek yerel yönetimler üzerinde var olan mevcut

denetim mekanizmaları ele alınmıştır. İkinci bölümde ombudsmanlığın tanımı yapılarak, tarihsel gelişim süreci içerisinde ombudsmanlık uygulamalarında var olan genel özelliklerden ve uygulanan ombudsmanlık türlerinden bahsedilmiş ve bir ombudsmanlık türü olan yerel yönetim ombudsmanlığı ele alınmıştır. Ayrıca İtalya dışında Türkiye'ye örnek olabileceği düşünülen ve farklı yönetim biçimlerine ve farklı ombudsmanlık uygulamalarına sahip çeşitli ülke örneklerine yer verilmiştir. Bu iki bölümde betimleyici (durum saptayıcı) araştırma yöntemi kullanılarak literatürde var olan çalışmalardan yararlanılmıştır.

Üçüncü bölümde çalışmanın konularından biri olan İtalya'nın idari ve siyasi yapısı ele alınarak ülkede var olan yerel yönetim ombudsmanlıkları ayrı başlıklar halinde tek tek ele alınmış ve var olan uygulamaların genel değerlendirmesi yapılmıştır. Bu bölümde ana kaynak olarak İtalya Cumhuriyeti Anayasası'ndan ve bölgelerde ombudsmanlıkları oluşturan bölgesel yasalardan geniş ölçüde yararlanılmıştır. Ayrıca bölgeler ele alınırken bölgelerin resmi internet adresleri ile bölgesel ombudsmanlıkların resmi internet adreslerinden faydalanılmıştır.

Dördüncü ve son bölümde ise ombudsmanlık kurumunun Türkiye'deki tarihsel süreci ve Kamu Denetçiliği Kurumunun yapısı 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile birlikte değerlendirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun yayınlamış olduğu faaliyet raporlarında yerel yönetimlerin yerine bakılarak yerel ombudsmanlığın Türkiye'de uygulanabilirliği konusunda olumlu ve olumsuz değerlendirmeler ışığında, yerel ombudsmanlığın Türkiye'de uygulanabilirliği sorusuna cevap aranmıştır. Bu bölümde Kamu Denetçiliği Kurumunun yayınlamış olduğu yıllık raporlar ve faaliyet raporlarının yanı sıra 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunundan yararlanılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE DENETİMİ

1.1. Türkiye'de Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, topluluğu en çok ilgilendiren konularda hizmet sunmak amacı ile kurulan, yürütme veya karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş yetkilere, özel gelirlere, görevlere, personele ve bütçeye sahip, merkezi yönetime karşı yönetsel özerkliği olan kamu tüzel kişileridir. Ülkenin yönetim sistemi bütünlüğü içinde yer alan yerel yönetimlerin temelinde yerel demokrasi değerleri vardır² ve yerel yönetimler demokrasinin yerleşme ve gelişme araçlarındandır. Bu sebeple yerel yönetimlerin teknik yapılarından ziyade politik yapıları daha ağır basmaktadır.³

Yerel yönetim sistemleri konusunda dünyada çok farklı sistemler bulunmaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim uygulaması Kıta Avrupası'ndan ve özellikle Fransa'dan etkilenilerek oluşturulmuştur. Köyler hariç tutulursa bugünkü yerel yönetimlerin temelleri Tanzimat Döneminden sonra atılmıştır. Köyler ise eski bir geleneğin devamı olarak⁴ yerel yönetimler içerisinde günümüze kadar ulaşmıştır.

Osmanlı Dönemi'ndeki yerel yönetim anlayışı, cumhuriyetin ilan edilmesiyle birlikte hiçbir değişikliğe uğramadan devam etmiştir.⁵ Cumhuriyet Dönemi'nde yerel yönetimler merkezi yönetimin politikalarına yardımcı ve destek verici kuruluşlar olarak görülmüştür. Bu dönemde yerel yönetimler alanında yapılan ilk düzenleme köylerle ilgili olmuş, bugün halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu 1924

² Turgay Ergun ve diğerleri, "Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor", **Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları**, Ankara, 1991, ss. 177-178 http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf (Erişim Tarihi: 16.04.2018)

³ Ahmet Özer, "Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 2, Sayı. 4, 1993, s. 28

⁴ A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Dördüncü Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 117

⁵ Süleyman Yaman Koçak ve Ali Ekşi, "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı. 21, Mayıs 2010, s. 299

senesinde kabul edilmiştir. Daha sonra Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılarak, Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirilmiştir. 1930 yılında ise 1580 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 2.000'i geçen yerlerde belediye kurulabilmesi kabul edilmiştir.⁶

Yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar ise büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin kurulması ile gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediyeleri ile ilgili 2004 yılında, belediyeler ve il özel idareleri ile ilgili olarak ise 2005 yılında yeni yasal düzenlemeler hayata geçirilirken yerel yönetimlerle ilgili son değişikli ise 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla⁷ olmuştur. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi kurulan illerde, il özel idaresinin kaldırılması ile yeni bir yerel yönetimler sınıflandırması ortaya çıkmıştır. Buna göre Türkiye'deki yerel yönetimleri; il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve köyler olarak sınıflandırmak mümkündür.⁸ Sorumluluk alanı illerin tamamı olan ve ağırlıklı olarak kırsal alana hizmet götüren il özel idareleri; ana kentlerde büyükşehir belediyeleri; nüfusu 5.000'den fazla olan yerleşim yerlerinde, il ve ilçe merkezlerinde ve önceden kurulmuş olan ve nüfusu 2.000'in üzerinde, 5.000'in altında olan yerlerde belediyeler ile köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılayan köylerin yerel yönetim birimi tüzel kişilik kazanmış durumdadır.

İl özel idaresi; il halkının yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçmenler tarafından seçilmiş kişilerden oluşan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade etmektedir (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md. 3). İlin kurulmasına dair kanunla kurulan il özel idarelerinin tüzel kişiliği ilin kaldırılmasıyla son bulmaktadır (5302 sayılı Kanun md. 4). İl özel idareleri görevleri bakımından merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında "ara düzey" niteliğe sahip idari birimlerdir. Tüm tüzel kişiliklerde olduğu gibi il özel idarelerinde de tüzel

⁶ Yeter Çiçek, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler", **KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt. 11, Sayı. 1, 2014, s. 59

⁷ 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. İlgili kanun yürürlüğe "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" başlığıyla yürürlüğe girmiştir. 14.03.2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun birinci maddesiyle, kanunun başlığında yer alan "on üç" ibaresi "on dört" olarak, "yirmi altı" ibaresi ise "yirmi yedi" olarak değiştirilmiştir.

⁸ Hüseyin Erkul ve Hüseyin Kara, "Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt. 12, Sayı. 24, 2014, s. 224

kişilik adına hukuken bağlayıcı eylemlerde bulunacak organlara ihtiyaç vardır. Bu organlar; vali, il genel meclisi ve il encümenidir.⁹ Vali; il özel idaresinin yürütme organı, il genel meclisi; karar organı, il encümeni ise duruma göre inceleme, görüş bildirme, karar verme, yürütme ve harcamaları denetleme organıdır.

Büyükşehir belediyesi; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında uyum ve iş birliğini sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları ifa eden, yetkileri kullanan, kamu tüzel kişiliğidir (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu md. 3). Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (5216 sayılı Kanun md. 4). Büyükşehir belediyeleri; büyükşehir belediyesinin yürütme organı olan büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin karar alma organı olan büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediyesinin görüş bildirme, yönetsel karar alma ve harcamaları denetleme organı olan büyükşehir belediye encümeninden oluşmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, müdürlükler ve daire başkanlıklarını bünyesinde barındırmaktadır.¹⁰

Belediye; belde sakinlerinin ortak mahalli ihtiyaçlarını karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları seçimle görev başına gelen idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir (5393 sayılı Belediye Kanunu md. 3). Belediyenin organları, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Belediye başkanı belediyenin yürütme organı, belediye meclisi belediyenin karar organı ve belediye encümeni belediyenin görüş bildirme yönetsel karar alma ve harcamaları denetleme organıdır. Mevzuata göre belediye başkanı siyasi lider değildir.¹¹

⁹ Nurettin Sincar, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği", **Yüksek Lisans Tezi**, Bahçeşehir Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi Yüksek Lisans Programı, 2013, s. 27

¹⁰ Erkul ve Kara, **a.g.e.**, ss. 224-225

¹¹ Erkul ve Kara, **a.g.e.**, s. 224

Köy; yönetim biçimi, ekonomik ve toplumsal özellikleri veya nüfus bakımından kentten ayırt edilen, genellikle tarımsal faaliyete ilişkin işlevlerle farklılaşan ve konutları ile yaşamı bununla belirlenen, görece küçük, tüzel kişiliğe sahip, kırsal yerleşme birimidir.¹² Muhtar, köy ihtiyar meclisi ve köy derneğinden oluşan köy yönetiminde muhtar, köy yönetiminin baş yöneticisi ve devletin köydeki temsilcisidir.

1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi

Türk Dil Kurumu tarafından “kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birimi tarafından kanıt toplama ve değerlendirme süreci”¹³ olarak tanımlanan denetim; örgütlerin kuruluş gayeleri doğrultusunda çıktılar üretip üretmediğini ve hizmetlerin sürdürülmesinde ortaya çıkan sorunları ve bu sorunlara yönelik çözümleri ortaya koyarak, yönetim görev ve yetkisine sahip olanlara daha etkin, verimli ve ekonomik yöntemlerle hizmetlerini sürdürmede faydalanabilecekleri yöntemleri gösterme mekanizmasıdır.¹⁴

Kamu yönetiminde önemli bir yere sahip olan denetim, idarenin kamu hizmet ve faaliyetlerini ifa ederken, hukuka uygun ve bağlı kalarak işlemesini sağlar. Bu kapsamda denetim, bir kişi, kurum veya hükümetin değişik yönlerden işlerliğinin, yapısının, görünümünün ve uğraşlarının, eksiklik veya tutarsızlık taşıyıp taşımadığını, kanunlar, kararlar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde gözlemlenip değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Denetim, yönetim sürecinin en önemli basamaklarından biridir. Bu yüzden yerel yönetimlere özerkliğin en geniş şekilde

¹² Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriy Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Birinci Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1998, s. 152

¹³ http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5af1ab4219fba3.55787244 (Erişim Tarihi: 23.04.2018)

¹⁴ Erdal Abdulkakımoğulları ve Alptekin Aktalay, “Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt. 6, Sayı. 12, 2010, s. 180

tanındığı ülkelerde bile merkezi yönetimler, yerel yönetimler üzerinde belli ölçüde de olsa bir denetim ve gözetim uygulamaktadır.¹⁵

Türkiye’de özerk yerinden yönetim birimleri olarak kurulan yerel yönetimlerin, anayasa ve özel kanunlarla belirlenmiş, merkezin taşra örgütünün yanında, seçilmiş organları, bütçeleri ve mal varlıkları bulunmaktadır. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin önemli bir denetimi söz konusudur ve özerk yapılanma olmalarına rağmen merkez yönetimden tamamen bağımsız değillerdir. Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki denetimin en önemli özelliği vesayet niteliği taşımasıdır. Buradaki amaç yerel yönetimlerin gözetim altında tutulup, merkez ile olan ilişkilerinde merkezi yönetimin egemenliğinin muhafaza edilmesidir.¹⁶

Türkiye’de yerel yönetimler, hem kurum içi denetim birimleri tarafından, hem de kurum dışındaki bazı merkezi idare birimleri tarafından denetlenmektedir. Bu denetimlerin temel noktasını ise mali denetimler oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin denetlenmesinde önemli yer teşkil eden hukukilik ve performans denetimleri ise bir anlamda mali denetimin gerekliliği, gölgesi ve neticesi olarak gerçekleşmektedir.¹⁷ İl özel idarelerinin ve belediyelerin denetimi iç ve dış denetim şeklinde yapılırken, yapılan denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacak şekilde gerçekleştirilmektedir. Denetimler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılırken, mali işler dışında kalan idari işlemler; il özel idarelerinde İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından (5302 sayılı Kanun md. 38), belediyelerde ise İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir (5393 sayılı Kanun md. 55). İl özel idarelerinde vali tarafından hazırlanan faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunularak bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilmekte ve kamuoyuyla paylaşılmaktadır (5302 sayılı Kanun md. 39). Belediyelerde ise faaliyet raporları belediye başkanı tarafından hazırlanarak nisan ayı toplantısında meclise sunulmakta ve raporun bir örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilerek kamuoyuyla paylaşılmaktadır (5393 sayılı Kanun md. 56).

¹⁵ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Birinci Baskı, Seçkin, Ankara, 2005, s. 707

¹⁶ Tahir Aktan, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 3, Sayı. 9, 1976, s. 3

¹⁷ Emin Doğan, “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 5, Sayı. 5, 1996, s. 29

Bunların yanı sıra il özel idarelerinde il genel meclisinin gerçekleştirmiş olduğu denetimler bulunmaktadır. İl genel meclisi, her ocak ayında yapacağı toplantıda oluşturulan denetim komisyonu aracılığıyla denetim gerçekleştirirken (5302 sayılı Kanun md. 17), soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla da bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanmaktadır (5302 sayılı Kanun md. 18). Aynı şekilde il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerinde olan belediyelerde, belediye meclisinin her ocak ayında yapacağı toplantıda oluşturulacak denetim komisyonu ile denetlenmektedir (5393 sayılı Kanun md. 25). Bilgi edinme ve denetim yetkisini denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve faaliyet raporlarının değerlendirmesi şeklinde kullanan belediye meclisi, il genel meclisinden farklı olarak gensoru önergesi vererek de denetim gerçekleştirebilmektedir (5393 sayılı Kanun md. 26).

Parlamento, merkezi yönetim, yargı organları ve kamuoyu gibi organlar tarafından denetlenen yerel yönetimlerin denetimine ilişkin genel esasları belirtirken, bu denetim şekillerinin de ele alınmasının çalışmamıza değer katacağı düşünülmüştür. Yerel yönetimlerin kendileri dışındaki çeşitli organlar tarafından denetlenmesi nedeniyle denetim şekilleri de denetleyen organa göre değişmekte ve ayrı isimler almaktadır.¹⁸ Genel olarak yapılan denetim türü sınıflandırmasına göre; idari kuruluşlarca yapılan denetime “idari denetim”, yargı tarafından yapılan denetime “yargısal denetim”, kamuoyu tarafından yapılan denetimlere ise “kamuoyu denetimi” gibi isimler verilmektedir. Türkiye’de de geçerli olan bu sınıflandırma türleri¹⁹ çalışmamızda idari (yönetmel) denetim, mali denetim, siyasal denetim, yargısal denetim ve kamuoyu (halk) denetimi olarak beş ana başlık halinde ele alınacaktır.

¹⁸ Sincar, **a.g.e.**, s. 25

¹⁹ Özge Ünal, “Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı, 2014, s. 72

1.2.1. İdari (Yönetmel) Denetim

Yerel yönetimler üzerinde yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilen denetime idari denetim denilmektedir. Bu denetimin en önemli amacı yerel yönetimlerin kendi yetki alanlarının dışına çıkmasını engellemektir.²⁰ Yönetim ile alakalı eylem ve işlemlerin ya da hukuksal nitelikli kararların idari birimler tarafından, yönetsel araç ve metotlarla yapılan bir denetim²¹ şekli olan idari denetim çeşitli biçimlerde yürütülmektedir. İdari kuruluşlar eliyle ve idari usullerle yapılan bu denetim²², hukuksal bir uyuşmazlığı gidermeye yönelik olmayıp, daha çok yönetimin hayata geçirdiği işlem ve eylemin önceden belirlenmiş olan hukuksal esaslara uygun olup olmadığının belirlenmesine yönelik bir çabadır.²³ İdari denetim, yönetimin etkinliğini, daha iyi ve doğru bir şekilde işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontrol, kendi kendini denetleme yöntemidir. Bu denetleme, yönetimin sahip olduğu teknik, beşeri ve hukuksal araçlara uygun bir şekilde görevlerini yerine getirip getirmediğini karşılaştırmaya yarar.²⁴

İdari denetim yerel yönetimlere uygulanan en etkin denetim yöntemidir. Bu denetim şekli yerel yönetimlerin işlemleri, eylemleri, personeli ve organları üzerinde uygulanır. Bu bağlamda yerel yönetimler üzerinde idari denetim iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan ilki kuruluşların kendi kendilerini denetlemeleri olan hiyerarşik denetim iken; diğeri ise bir başka kuruluş tarafından denetlenme olan vesayet denetimidir. Buradan da anlaşılacağı üzere bir kamu kuruluşu kendi kendini yani kendi organları aracılığıyla denetleme yapabileceği gibi başka bir kamu kuruluşu (vesayet organı) tarafından da denetlenebilmektedir.²⁵

²⁰ Birol Ekici ve Cem Toker, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 14, Sayı. 1, 2005, s. 6

²¹ Recep Sanal, “Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, s. 109, <http://www.tid.gov.tr/Makaleler/101-128 RECEP SANAL.doc> (Erişim Tarihi: 23.04.2018)

²² Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş I**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 207

²³ Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Birinci Baskı, Beta, İstanbul, 1999, s. 75

²⁴ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 1, Sayı. 7, 1974, s. 33

²⁵ Mehmet Karaarslan, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi”, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2007, s. 208

Her kamu kuruluşunda yetkiler ast-üst olarak tesis edilmiştir. İşte bu tesis edilmiş yapı içerisinde üstlerin astları denetlemesi hiyerarşik denetimdir. Vesayet denetimi ise yerel yönetimlerin kendileri dışında başka bir organ tarafından, kanunlara uygun bir şekilde denetlenmesini ifade etmektedir.²⁶

Türkiye’de yerel yönetimleri yönetsel bakımdan denetleyen pek çok kurum bulunmaktadır. Yerel yönetimler, başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere Devlet Denetleme Kurulu, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin, her denetleyen kurumun kendi görev alanına giren konularda denetleyebildiğini, yerel yönetimlerin bütüncül bir şekilde denetlenemediğini de göstermektedir.²⁷

1.2.1.1. İç Denetim

Literatürde iç denetim ile ilgili çeşitli tanımlamalar mevcut olmasına karşın bu tanımlamaların hemen hemen aynı mahiyette olduğu görülmektedir. Bu tanımlamalar içerisinde en önemlisi Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA) tarafından yapılan tanımlamadır. IIA'nın 2009 yılında yayınlamış olduğu Pozisyon Raporu'na göre iç denetim şöyle tanımlanmaktadır: *“İç denetim, bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacını güden, bağımsız ve objektif bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. İç denetim, kurumun risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik sistemli ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kurumun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur.”*²⁸

Yerel yönetimlerde iç denetim, yerel yönetimlerin kendilerine tahsis edilen özerkliği muhafaza etmek için merkezin denetimi dışında yerel yönetimlerin kendi

²⁶ Mehmet Akif Özer ve Shokhrukh Iskandarov, “Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması-Kırgızistan Örneği”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı. Özel, 2016, s. 328

²⁷ Erkul ve Kara, **a.g.e.**, 226

²⁸ IIA Pozisyon Raporu: İç Denetim Faaliyeti/Birimi İçin Gereken Kaynakların Temininde İç Denetimin Rolü, 2009, s. 2, https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/PP-Kaynak_Temininde_Ic_Denetimin_Rolu.pdf (Erişim Tarihi: 26.04.2018)

organ ve birimleri tarafından denetlenmesiyle gerçekleşir. İç denetim; kamu idaresinin çalışmalarını geliştirmek ve değer katmak için kaynakların iktisadilik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmeyi ve kamu idaresine bu istikamette rehberlik yapmayı amaç edinmiştir. İç denetimin hedeflemiş olduğu bu amaçlara ulaşabilmesi ve etkin bir şekilde işleyebilmesi için sürekli, sistematik ve disiplinli bir yaklaşımla, genel kabul görmüş standartlara uygun olarak bağımsız bir şekilde uygulanması gerekmektedir (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu md. 63).

Ast-üst ilişkileri bu denetimin kaynağını oluşturmaktadır. Hiyerarşik yapı içerisinde üstlerin astlarını denetlemeleri bu kapsama girmektedir. Böyle bir denetim üstlerin, genel yönetim ve gözetiminden kaynaklanmaktadır. Ayrıca böyle bir denetim için yasal bir dayanağa da gerek yoktur.²⁹

Yerel yönetimlerde iç denetim, hiyerarşik mekanizmanın çalıştırılmasıyla olabileceği gibi, hiyerarşik yapılanmanın dışında kalan teftiş kurulu, belediye encümeni ve belediye meclisi tarafından da gerçekleştirilebilmektedir.³⁰ İç denetim, olguları ortaya çıkaran denetim anlayışından farklı olarak önleyici denetime doğru gelişme göstermekte olup uygulama alanı olarak pro-aktif bir süreç izlemektedir.³¹

1.2.1.2. Dış Denetim

Dış denetim, denetlemeye konu olacak kurum dışında ve ondan bağımsız olan denetim elemanlarınca gerçekleştirilen ve ilgili kurumların mali tabloları ve hesap işlemlerinin kanuniliği, düzenliliği veya mali yönetim hakkında kanaat belirtmeye yönelik yapılan bir denetimdir.³² Bir başka ifadeyle dış denetim, bir kamu kuruluşunun gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerinin başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesidir. Kamu yönetiminde bütünlüğü sağlama, yönetime merkezden hâkim olma ve kamu yönetiminde etkinlik sağlama amacıyla

²⁹ Ekici ve Toker, **a.g.e.**, s. 7

³⁰ Emin Doğan, **a.g.e.**, s. 29

³¹ Mustafa Çavuşoğlu ve Osman Duru, "İç Denetim", **Siyasal Vakfı Bülteni**, Yıl. 15, Sayı. 20, 2007, s. 17

³² Kalabalık, **a.g.e.**, s. 727

merkeziyetçiliği güçlendirme eğilimi dış denetim olgusunun temel hareket noktası ve temel amacıdır.³³

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan asıl idari denetim şekli dış yönetsel denetimdir. Çünkü bu denetim asıl olarak merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir.³⁴ Yerel yönetimlerin dış denetimi, merkezi yönetimin vesayet denetimi ile denetim kurum ve kuruluşlarının yaptığı denetimler şeklinde gerçekleşmektedir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin eylemleri, işlemleri, personeli ve organları üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi ile Sayıştay ve diğer denetleme ve teftiş kurullarının yerel yönetimler üzerinde uyguladığı tüm denetimler dış denetim kapsamına girmektedir.

1.2.2. Siyasal Denetim

Demokratik rejimlerde her türlü kamusal yetki ve görev meşruiyetini halkın temsilcilerinden oluşan meclislerden sağlamaktadır. Meclis istediği zaman istediği kuruluşa yetki devrinde bulunabileceği gibi istediği zaman da tahsis etmiş olduğu bu yetki devrini geri alabilmektedir. Bu kıstasa yerel yönetimler de tabidir ve yerel yönetimler, meclis tarafından tahsis edilmeyen hiçbir yetkiyi kullanamazlar. Bu sebeple teorik olarak yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin mutlak etki ve denetimi altında olduğu söylenebilir. Bu etki ve denetim anayasal demokratik geleneklerle sınırlı olmakla birlikte, yerel yönetimlere ilişkin her türlü düzenleme yapma yetkisi meclise verilmiştir.³⁵

Siyasal denetim, yasama organı olan meclis tarafından gerçekleştirilen bir denetim şeklidir. Bu denetimin yöntem ve usulleri anayasa ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yerel yönetimlere tanınacak görev ve yetkilerin ne olacağı konusunda meclis karar vererek, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını da belirlemiştir. Meclisin yerel yönetimler üzerindeki bu denetiminin en önemli şekli ise

³³ Akıncı, a.g.e., s. 81

³⁴ Ali Yasin Karanfiloğlu, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, 1. Baskı, Sayıştay Yazı İşleri Müdürlüğü Yayınevi, Ankara, 2000, s. 11

³⁵ Ekici ve Toker, a.g.e., s. 20

yerel topluluğun zaman içerisinde değişen ihtiyaçlarına cevap verecek yasal düzenlemeleri yapmasıdır. Meclis bu denetim şeklinin yanı sıra; Meclis araştırması, Meclis soruşturması, yazılı soru ve genel görüşme şeklinde denetim mekanizmasını da işletebilmektedir. Bu denetim araçları sayesinde meclis dolaylı olarak yerel yönetimler üzerinde denetimi de sağlamış olur.³⁶

Yerel yönetimlerin siyasi denetimi ağırlıklı olarak meclis tarafından yapılmaktadır ancak, siyasi denetim, salt yasama organı tarafından yapılan denetimden ibaret değildir. Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organları ya da yerel yönetimlerin seçilmiş başları, örneğin belediye başkanları yerel yönetimler üzerinde bu denetim şeklini kullanabilmektedir.³⁷ Bununla birlikte yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi nedeniyle halk tarafından tekrar seçilip seçilememesi de siyasi denetim mekanizmasının içerisinde yer aldığı söylenebilir.³⁸ Burada dikkat edilmesi gereken önemli nokta ise siyasi denetimin, hukukilik denetiminden ziyade yerindelik-politik değerlendirmeler yapıyor olmasıdır.³⁹

Son olarak siyasi denetimin Türk kamu yönetimi için diğer denetim türlerine göre, göreceli olarak daha fazla öneme sahiptir. Siyasi denetimi önemli kılan nokta ise Türk halkının karşılaştığı sorunların çözümünü her zaman en üst mercide/makamda aramasıdır. Bu yüzden vatandaşlar yerel yönetimlerin hizmet sunumunda problemlerle karşılaştığı zaman, bu problemlerin çözümünü yerel yönetimlerde aramak yerine merkezi yönetime başvurarak çözüme eğilimindedir. Vatandaşların yerel yönetimlerde yönetime katılmak için kullanmış olduğu tek araç seçimlerdir. Halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaların bulunmaması veya yetersiz olması yerel yönetimlerin denetlenmesine de engel olmaktadır.⁴⁰

³⁶ Sincar, **a.g.e.**, ss. 10-11

³⁷ Tortop, **a.g.e.**, s. 31

³⁸ Ferman Demirkol, **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, Kazancı Hukuk Yayınları, Kazancı Kitap Ticaret, İstanbul, 1994, s. 31

³⁹ Süleyman Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1978, s. 11

⁴⁰ Ekici ve Toker, **a.g.e.**, s. 21

1.2.3. Yargısal Denetim

Hukuk devleti, hukukun üstünlüğünü egemen kılan, kişi hak ve özgürlüklerini koruyan, tarafsız ve adil bir hukuk sistemine ve bağımsız bir yargıya sahip olan ve yürürlükte olan yasaları evrensel hukuk kurallarına ve normlara uygun olan devlettir.⁴¹ Hukuk devleti ilkesi, bir ülkede uygulanan hukuk düzenine sadece bireylerin değil, yönetiminde uymasını gerektiren bir ilke olup, bu ilkenin bir anlam ifade etmesi için, ülkede egemen olan hukukun, devlete karşı da yönetilenlere karşı da hukuk güvenliği sağlaması gerekir.⁴²

Yönetimin yargı yoluyla denetlenmesinde, dünya üzerinde belli başlı iki yöntemin benimsendiği görülmektedir. Bunlardan ilki Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İngiltere başta olmak üzere Anglo-Amerikan ülkelerde uygulanan “Yargı Birliği Sistemi”dir. Yargının tek bir düzen halinde örgütlendiği bu sistemde yargı, hem bireyler arasında hem de bireyler ile yönetim arasında yaşanan uyuşmazlıklara bakmaktadır. Ayrıca denetim yetkisi ilke olarak adalet mahkemelerine verilmiştir ve yönetim ile bireyler aynı statüde tutularak aynı hukuk kuralları uygulanmaktadır.⁴³ Diğeri ise başta Fransa olmak üzere Kıta Avrupa ülkelerinde ve Türkiye’de uygulanmakta olan ve “iki ayrı hukuk ve iki ayrı yargı sistemi” olarak da adlandırılan, idarenin uygulamalarının adalet mahkemeleri dışında ayrı yargı organlarınınca değişik yargılama usulleri izlenerek denetlenmesidir. Bu sistemde denetim bu konuda uzmanlaşmış idari yargı organlarınınca yapılmaktadır.⁴⁴

Yargı denetimi, yönetimlerin bir görevi yerine getirmelerinin, yasallığının veya geçerliliğinin incelenmesidir. Bu denetim, işlemlerin yasallığı sonucunu ele almak üzere yargı organlarınınca yerine getirilir.⁴⁵ Yerel yönetimler üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan yargısal denetim, en etkili denetim yoludur. Yargı denetimi, hukuk devletinin bir gereği olarak yönetimin gerçekleştirdiği her türlü eyleme ve işleme karşı benimsenmiş bir denetim aracıdır. Yerel yönetimler için

⁴¹ Füzüzan İkinciogulları, “Hukuk Devleti”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 1, Sayı. 1, 1997, s. 28

⁴² A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, On Üçüncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 167

⁴³ A. Şeref Gözübüyük, **Yönetimsel Yargı**, Altıncı Baskı, S Yayınları, Ankara, 1983, s. 3

⁴⁴ Tortop, **a.g.e.**, s. 38

⁴⁵ Emin Doğan, **a.g.e.**, s. 34

çoğu zaman teminat teşkil eden yargısal denetim, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar kazandırmakla birlikte tartışmalarında önüne geçmektedir.⁴⁶ Yargısal denetim, yönetimin keyfi uygulamalarına karşı bir güvence oluşturmaktadır. Böylece yönetimin keyfi davranışlarını önleyici tedbirlerin alınmasının yanı sıra yönetilenlerin hakları da teminat altına alınmaktadır.⁴⁷

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan yargı denetimi, çok çeşitli ve karmaşık biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Bu alanda yerel veya yüksek mahkemelere konu olan kararlar incelendiğinde, genel olarak yönetsel ve mali alanda bir yargı denetiminin varlığı ile karşılaşmaktadır.⁴⁸ Bu bağlamda yargı denetiminin birinci ayağını, yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı yargı korumasından yararlanması teşkil ederken, ikinci ayağını ise yerel yönetimlerle yerel halk arasındaki ilişkiler teşkil etmektedir.⁴⁹

Yargı denetimi, yerel yönetimlerin bir görevi ifa ederken verdikleri kararların ve yaptıkları eylemlerin hukuken geçerli olup olmadığının yargı organlarınca incelenmesidir. Başka bir ifadeyle yargı denetimi, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu sorununa odaklanır. Bunların ihtiyaca uygunluğu konusu ile ilgilenmez.⁵⁰ Kısaca, yargı denetiminin konusu hukuka uygunluktur.

Mahkemeler adaletin sağlanması için kurulmuş geleneksel kurumlardır ve yargısal denetimin yadsınamayacak faydaları ve değerleri bulunmaktadır. Mahkemeler sadece uyuşmazlıkları çözmekle kalmaz, bunun yanı sıra yönetenler ve yönetilenler arasında gerekli olan hukuki güvencenin ve adalet duygusunun sağlanmasına da katkı sağlar. Ancak yargı, çağdaş yönetimin gelişimine ve değişimine ayak uydurmakta zorlanmakta ve özellikle birey haklarının korunması noktasında yoğun eleştirilere maruz kalmaktadır. Türkiye başta olmak üzere birçok ülkede karşılaşılan bu eleştirilerin başında yargılama süreçlerinin çok yavaş

⁴⁶ Ekici ve Toker, **a.g.e.**, s. 21

⁴⁷ Feyzullah Ünal, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanlığı”, **Doktora Tezi**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2008, ss. 43-44

⁴⁸ Sincar, **a.g.e.**, s. 11

⁴⁹ Karaarslan, **a.g.e.**, s. 283

⁵⁰ Arslan, **a.g.e.**, 1978, s. 13

ilerlemesi gelmektedir. Hukuk sistemlerinin gün geçtikçe karmaşık bir hal alması ve artan iş gücü her geçen gün bu süreci daha da yavaşlatmaktadır. Bir diğer eleştiri ise yargı denetiminin biçimsel ve pahalı olması noktasındadır. Son olarak yargı organları arasındaki yetki paylaşımının karmaşık olması⁵¹ yargı denetimine olan inancın gün geçtikçe azalmasına ve yönetenlerin denetimi için çağın gereklerine uygun yeni denetim yöntemlerine olan ihtiyacın her geçen gün artmasına neden olmaktadır.

1.2.4. Kamuoyu (Halk) Denetimi

Önceden “Efkâr-ı Umumiye”, “Umumi Efkâr” gibi çeşitli kullanımları olan kamuoyu; en genel tanımıyla belirli bir konu ya da olay hakkında halk tarafından benimsenen ortak tutum, kanaat ve inançlardır. Toplumun tamamına ya da belli bir kısmına ulaşan kitap, gazete, radyo, televizyon, sinema ve internet gibi kitle iletişim araçlarının yanı sıra dernekler, sendikalar, sivil toplum kuruluşları ve siyasi partiler gibi baskı grupları kamuoyunu ortaya çıkarmaktadır.⁵² Kamuoyu denetimi ise idarenin gerçekleştirdiği faaliyetlerin halk tarafından takip edilerek haksız işlem ve eylemlere tepki gösterilmesi şeklinde ifade edilmektedir. İdareyi zorlayıcı, bir başka deyişle yasal yaptırım olmayan kamuoyu denetimi, iletişim imkânlarının her geçen gün geliştiği günümüzde gittikçe etkili hale gelmektedir.⁵³ Özellikle sosyal medya mecralarının her geçen gün daha yaygın hale gelmesi kamuoyu denetiminin öneminin artmasında önemli rol oynamaktadır.

Yönetimler kamuoyunun yoğun bir gözetimi altındadır. Kamuoyu denetimi, yerel yönetimlerin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi açısından da olması gereken bir denetim şeklidir. Bu nedenle kamuoyu denetimini diğer denetim türlerinden bir ölçüde ayırmak gerekir. Bu, denetimden ziyade bir gözetimdir.⁵⁴ Yerel yönetimlerin

⁵¹ Zekeriya Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman**, IULA-EMME, İstanbul, 1997, ss. 26-27

⁵² Özge Ünal, **a.g.e.**, ss. 95-96

⁵³ Özer ve Iskandarov, **a.g.e.**, ss. 329-330

⁵⁴ Emin Doğan, **a.g.e.**, ss. 35-36

eylemlerinin, mahalli ihtiyaçlara uygun olup olmadığının izlenmesi siyasal bir olgudur ve bu yetki doğal olarak yerel topluluğa ait olmalıdır.⁵⁵

Kamuoyu denetiminde bireyler tek tek veya toplu halde sivil toplum örgütleriyle birlikte idarenin yanlış buldukları veya yapmasını istedikleri eylemler ile ilgili düşüncelerini bildiri, duyuru, broşür dağıtarak, gösteriler, grevler ve boykotlar gerçekleştirerek duyurmaya çalışmaktadır. Bu yüzden kamuoyu denetiminde kamuoyunun toplu halde hareket etmesi ve sivil toplum örgütleri ve baskı grupları ile birlikte medya aracılığıyla seslerini duyurması oldukça önemlidir. Türkiye’de de son zamanlarda gelişen sivil toplum kuruluşlarının sahip olduğu bilgi birikimi ve mali olanaklar yanında uzman kişi ya da kuruluşlardan aldıkları destek sayesinde kamuoyu oluşturmada büyük başarı gösterdikleri görülmektedir.⁵⁶

Tüm faydalarına rağmen kamuoyu denetiminde de eksiklikler bulunmaktadır. Öncelikle medya ilginç olaylarla ilgilenme eğilimindedir ve reyting kaygısı nedeniyle daha çok güncel, belirgin konularla ilgilenmekte, vatandaş devlet ilişkilerinden kaynaklanan sorunlara gerekli ağırlığı verememektedir.⁵⁷ Ayrıca kitle iletişim araçlarının belirli siyasi ve/veya sermaye güçlerinin elinde bulunması, medyanın kamuoyundan ziyade bir azınlığın denetim aracı olduğuna dair eleştirilmektedir. Bununla birlikte baskı gruplarının başarıya ulaşmasının baskı grubunun büyüklüğü, maddi gücü, merkezi hükümete yakınlığı ve toplumsal itibarıyla alakalı olması ve baskı grupları ile yönetim arasındaki ilişkilerin her türlü tepkiyi yansıtmaya engel durumu⁵⁸ kamuoyu denetimi ile ilgili soru işaretleri barındırmaktadır.

⁵⁵ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 4, Sayı. 1, 1992, s. 5

⁵⁶ Karaarslan, **a.g.e.**, s. 292

⁵⁷ Temizel, **a.g.e.**, s. 33

⁵⁸ Karanfiloğlu, **a.g.e.**, s. 18

1.2.5. Mali Denetim

Bir iş veya eylemin maliye bilimi esaslarına ve mali mevzuat kurallarına uygunluğunun zaman içerisinde araştırılmasını ifade eden mali denetim, yönetimin mallarını, gelir ve giderlerine ilişkin hesap ve işlemlerinin doğruluğunu, mali tabloların onayını ve mali sistemlerin denetlenmesini sağlamaktadır. Bu denetimde gelir, gider ve malların kullanımının sadece kanunlara uygunluk açısından yapılması yeterli olmayıp sunulan iş ve hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin de dikkate alınması gerekmektedir.⁵⁹ Bu yüzden yerel yönetimlerin farklı kaynaklardan elde etmiş oldukları gelirlerin yerel ihtiyaçlara göre ve rasyonel bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilebilmesi için harcamaların ve bütçenin saydam olması gerekmektedir.⁶⁰ Zira demokratik bir yönetimden söz edilebilmesi için bütçenin saydamlığı şarttır.

Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki mali denetim, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetim yapma yetkisine sahip Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.⁶¹ Anayasa, Sayıştay’ın, genel ve katma bütçeli dairelerin tüm gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamakla birlikte kendisine kanunlarla verilen inceleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğunu belirtmiştir.⁶² Anayasal bir kurum olan Sayıştay, bir yandan mali denetim organıyken diğer yandan da özel yönetsel bir yargı kuruluşudur. Özel yönetsel yargı kuruluşu olmasının yanı sıra hesapların yargılandığı bir hesap mahkemesi olan Sayıştay⁶³, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile birlikte yerel yönetimlerin mali işlemlerinin de yargısal denetimini yapmaktadır. Bu denetim, merkezi yönetim adına değil de TBMM adına yapıldığı için vesayet yetkisine dayalı denetim kapsamında yer almamaktadır.⁶⁴

⁵⁹ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 66

⁶⁰ Karaarslan, **a.g.e.**, s. 271

⁶¹ Ekici ve Toker, **a.g.e.**, s. 16

⁶² T.C. Anayasası, 07.11.1982, Madde 160

⁶³ Gözübüyük, **a.g.e.**, 1983, ss. 44-45

⁶⁴ Mahmut Doğan, “Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi: Yerel Ombudsman”, **Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, 2004, s. 36

Sayıştay ile birlikte yerel yönetimlerin mali denetiminde İçişleri Bakanlığı'nın da belli yetkileri ve sorumlulukları bulunmaktadır. Mali yönetim ve kontrol sisteminin tamamıyla zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik işaretlerin ortaya çıkması durumunda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talebi üzerine veya doğrudan Cumhurbaşkanının onayı ile İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanları aracılığıyla, yerel yönetimin tüm mali işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirme yetkisine sahiptir (5018 sayılı Kanun md. 77).



İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK VE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI

2.1. Ombudsmanlığın Tanımı

Kamu yönetiminin denetlenmesi temelde yargısal, siyasal, idari, kamuoyu, medya ve uluslararası denetim şeklinde olmaktadır. Bütün bu denetim mekanizmalarının dışında çağdaş bir denetim yöntemi olan ombudsman (kamu denetçiliği) özellikle Batı ülkelerinde görülen bir denetim mekanizmasıdır.⁶⁵ Ombudsmanlık kurumu her ülkenin kendi siyasi, idari, hukuki ve sosyal koşullarına göre oluşturulduğu için, kavram üzerinde oydaşmaya varılmış bir tanım bulunmamaktadır. Dolayısıyla kavram, uygulandığı her ülkedeki özel koşullara bağlı olarak farklı biçimde tanımlanmıştır.⁶⁶

Modern anlamda ombudsman kurumunun uygulaması ilk olarak İsveç'te görüldüğü için ombudsman kelimesinin kökeni İsveç diline dayanmaktadır. Kelime, İsveç dilinde “temsilci” ya da “görevli” anlamına gelen “ombud” ile “kişi” anlamına gelen “man” kelimelerinin birleşmesiyle oluşturulmuştur.⁶⁷ Evrensel anlamda kabul görmüş ortak bir tanımı olmasa da, farklı ülkelerde bulunan mevcut ombudsmanların ortak özelliklerinden yola çıkılarak bazı tanımlamalar yapılmaktadır. Bu kapsamda, uygulamada en çok kabul görmüş ilk kapsamlı tanım 1974 yılında Uluslararası Barolar Birliği tarafından yapılmıştır. Uluslararası Barolar Birliği'nin yapmış olduğu tanıma göre; “*Ombudsman, anayasaya, yasaya veya parlamento tarafından alınan bir karara göre kurulan, yasama meclisine veya parlamentoya karşı sorumlu olan bağımsız bir üst düzey kamu görevlisi tarafından yönetilen, devlet kurumlarındaki yetkililer ve çalışanlar hakkında mağdur kişilerden şikâyetleri alan, şikâyet üzerine*

⁶⁵ Ali Fuat Gökçe, “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 17, Sayı. 2, 2012, s. 204

⁶⁶ Mehmet Kahraman, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt. 8, Sayı. 16, 2011, s. 361

⁶⁷ a.g.e., s. 360

veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma gücü olan, yanlış eylemlerin düzeltilmesi için öneride bulunan ve rapor hazırlayan, bağımsız bir kurumdur.”⁶⁸

Ombudsman halkın şikâyetlerini alır, onları araştırır, araştırma sonuçlarını şikâyet sahibi kişilere ve araştırma yapılan örgütlere bildirir. Halk açısından ombudsman, adaletin tesis edildiği ve bürokratik kurum veya kuruluşlarca, hizmet alan kişilere iyi, çabuk ve saygılı bir biçimde muamele edileceği güvencesini veren geçerli bir araçtır.⁶⁹ Ombudsman, idarenin işlemleri, davranışları ve eylemleri üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka uygun bulmadığı işlemlerin geri alınmasını veya kaldırılmasını tavsiye eder. Bu işlem ve eylemlerden doğan zararların giderilmesi ve yurttaşlara yönelik hukuksuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunan ve bağlayıcı olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet kurumudur.⁷⁰ Kısacası, yurttaşların kendini yönetenlere yönelik şikâyetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili bir kurum olan ombudsmanlık, aslında bireyi devletin diğer kurumlarından koruyan bir devlet kurumudur.⁷¹

Fransız Adalet Bakanı, ombudsman “hiçbir karşılık beklemeden, sırf gönülleri hoş etmek için, pragmatik olarak ve şekle bağlı kalmaksızın idare ile vatandaş arasına giren şefaathçi” olarak tanımlarken, Kanadalı bir ombudsman ise; ombudsmanı “basit bir vatandaş” olarak tanımlamaktadır.⁷² Danimarka’da Parlamento Ombudsmanlığı yapmış Hans Gammeltoft-Hansen’a göre ise ombudsmanlık; duyguları incinmiş vatandaşların, hükümet kuruluşlarına, devlet memurlarına ve iş görenlerine karşı, adaletsiz ve kötü yönetime karşı şikâyetleri alan,

⁶⁸ Dean M. Gottehrer, “Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution”, 2009, ss. 2-3, file:///C:/Users/fujitsu/Downloads/Stockholm%20Conference%20Plenary%20Session%20II_Dealer%20Gottehrer.pdf (Erişim Tarihi: 20.06.2018)

⁶⁹ Viktor J. Pickl, “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, Çev. Turgay Ergun, Cilt. 19, Sayı. 4, 1986, s. 37

⁷⁰ Tufan Erhürman, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 31, Sayı. 3, 1998, s. 89

⁷¹ Zehra Odyakmaz, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl. 4, Sayı. 14, 2013, s. 4

⁷² Selami Demirkol, “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Cilt. 15, Sayı. 2, 2012, s. 93

bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa veya yasa ile kurulan bir bürodur.⁷³

Genel olarak bu tanımlamalar çevresinde şekillenen ombudsmanlık kurumunun ülkelerdeki uygulamalarına bakıldığında temel gayesinin yönetimi iyileştirmek olduğu söylenebilir. Ombudsmanlık uygulamasındaki amaç, yönetimin daha iyi şekilde işlemlerini sağlayarak birey haklarının korunması, “Bugün git yarın gel” felsefesinin ortadan kalkması, vatandaş üzecek tedirgin edecek eylemlerden kaçınılması, cumhurun vermiş olduğu verginin sonucunu denetleyebilmesi ve hesap sorabilmesidir.⁷⁴

Ombudsmanlık kurumunun; bireyleri koruma, iyi yönetimi tesis etme ve kötü yönetimi ve haksız işlemleri/kararları önleme, idari reformları hızlandırma, parlamentonun yerine getirdiği gözetim fonksiyonunu destekleme ve tamamlama, halkı ve kamu görevlilerini eğitme, hükümet ile vatandaşlar arasında köprü olma gibi görevleri üstlendiği söylenebilir.⁷⁵ Bireylerin kamu yönetimine karşı haklarını koruyacak bir kurum olan ombudsmanlık, vatandaşlar ile kamu kurum ve kuruluşları arasında saygınlığın ve güçlü iletişimin sağlanması, idarenin yeni bir denetim mekanizması ile etkin bir şekilde denetlenmesi, seminer ve toplantı gibi faaliyetlerle halkın bilinçlendirilerek haksızlıkların asgari düzeye indirilmesi veya tamamen ortadan kaldırılması amacıyla karşımıza çıkan bir kurumdur.

2.2. Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi

19. yüzyılda devletin, siyasal ve kültürel yaşamı olduğu kadar, toplumsal ve ekonomik yaşamı da her yönüyle kapsamasına ve sorumluluk alanlarının aşırı genişlemesine tanık olunmuştur. Bu durum devletin, halkın günlük yaşantısını derinden etkileyen birçok sorun karşısında, büyüyen bir kamu görevlileri ordusuna

⁷³ Doğan Kestane, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, Sayı. 151, 2006, s. 131

⁷⁴ Hasan Tahsin Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)”, **SDE Analiz**, 2010, s. 4

⁷⁵ Kahraman, **a.g.e.**, s. 363

geçmesi sonucunu doğurmuştur.⁷⁶ Oluşan bu bürokrasi ile devletin, vatandaşın hukukunu etkileyen işlemler yapması yeni denetim mekanizmaları ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Modern anlamda ortaya çıkan ombudsmanlık kurumu bu ihtiyaçların bir sonucudur.

1713 yılında İsveç'te kurulan ve 1809 yılında oluşturulan İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum niteliği kazanan ombudsmanlık⁷⁷ kurumunun kökenleri açısından literatürde birkaç farklı görüş bulunmaktadır. Bu görüşlerden ilki ombudsmanlık kurumunun köklerinin Çin'deki Han Hanedanlığı (MÖ 206-MS 220) dönemindeki "Yuan Control" kurumuna dayandığı yönündedir. Bir diğer görüş ise hemen hemen aynı yüzyıllarda hüküm süren Roma İmparatorluğu'nda halkı Plebi Senatosu'nun uygulamış olduğu yetki tecavüzlerine karşı koruyan "Halk Tribünlerine"⁷⁸ dayandırmaktadır. Diğer iki görüşe göre daha yakın tarihli bir görüş ise ombudsmanlık kurumunun, 17. Yüzyıl Amerikan kolonilerinde görülen "Censors Kurumu"ndan hareketle oluşturulduğu yönündedir.⁷⁹

Literatürde var olan diğer önemli görüş ise kurumun kökenlerinin Osmanlı yönetim sistemine dayandığı şeklindedir. İsveç Kralı XII. Charles 1709'da Ruslarla yaptığı Poltava Savaşı'nda mağlup olduktan sonra Osmanlı İmparatorluğu'na iltica ederek İznik yakınlarında bulunan Demirtaş Paşa Konağında yaşamış ve bu dönem içerisinde Kadı-ül Kudat, Divan-ül Mezalim ve Muhtesiplik kurumlarından etkilenmiştir. Osmanlıda lakabı "Demirbaş" olarak tanınmış ve günümüz tarih kitaplarına bu isimle gelmiş olan XII. Charles'a bu lakabın verilmesinin mecazi sebebi Osmanlıda çok uzun süre yaşamış olmasındandır. "Osmanlı Devletinin demirbaş eşya listesinde yer almaktadır" anlamına geldiğinden kendisine "Demirbaş Şarl" lakabı takılmış ve bu isimle tanınmıştır.⁸⁰

⁷⁶ Pickl, a.g.e., s. 30

⁷⁷ Kestane, a.g.e., s. 132

⁷⁸ Haydar Efe ve Murat Demirci, "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 90, 2013, s. 52

⁷⁹ Kadir Caner Doğan, "Post Modern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman", *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 94, 2014, ss. 80-81

⁸⁰ Odyakmaz, a.g.e., s. 5

Kral XII. Charles, Demirtaş Paşa Konağı'nda bulunduğu süre içerisinde ülkesinde meydana gelen idari düzensizliklere müdahale etmek amacı ile 1713 yılında çıkardığı bir emir ile Stockholm'de yöneticilerin ve yargıçların yasalara uygun şekilde hareket etmelerini gözetecek uzaktaki kralın gözü kulağı olacak bir kişiyi “Högste Ombudsmannen” olarak atamıştır.⁸¹ Kral tarafından yetkilendirilen söz konusu ombudsman herhangi bir siyasi otoriteye sahip olmamakla birlikte, yalnız kralın temsilcisi sıfatını alarak kamu düzenini sağlayan bir savcı görevini üstlenmiştir. Bu ombudsmanın ihmal ve itaatsizlikleri araştırma yetkisi bulunmaktaydı.⁸²

Demirbaş Şarl, Osmanlıdan ayrılıp ülkesine döndüğünde atadığı kişinin derlediği rapordan etkilenmiştir. Vatandaşların şikâyetleri ve bu doğrultuda gerçekleştirilen faaliyetlerden memnun kalan Şarl, bu kurumun devamında fayda görmüştür. Şarl'ın ölümünden sonra da varlığını sürdüren kurum, ülkede demokrasinin gelişmesine olumlu katkılar sağlamış, demokrasi geliştikçe önemi giderek artmıştır. 1719 yılında, Chancellor of Justice (Adalet Şansölyesi) olarak değişen kurum 1766'da ise İsveç Parlamentosu tarafından gerçek manada ilk kez atama yetkisi devralınmış ve Meclis adına hareket eden Parlamento Ombudsmanlığı (Justitieombudsmannen-JO) ihdas edilmiş⁸³ ve 1809'da anayasal bir kurum haline gelmiştir.

Fendoğlu, bu kurumun menşeinin Osmanlı olduğunu, İsveçliler ve diğer ülke temsilcilerinin uluslararası toplantılarda sürekli dile getirdiklerini; uluslararası toplantılarda Avrupa Birliği Ombudsmanlığı yapan ve Yunanistan vatandaşı olan Nikiforos, Fransız Ombudsmanı Jean Paul Delevoye, İspanya Ombudsmanı ve İsveç parlamento ombudsmanı gibi çoğu kişilerin ombudsmanlığın temelini Osmanlıdaki bir kuruma dayandığını defalarca belirttiklerini söylemektedir.⁸⁴

⁸¹ Abdi Sağlam, “İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı İle İlişkisi”, **Yüksek Lisans Tezi**, Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2012, s. 32

⁸² Akıncı, **a.g.e.**, s. 266

⁸³ Sağlam, **a.g.e.**, s. 32

⁸⁴ Fendoğlu, **a.g.e.**, 2010, s. 6

Ayrıca Kasım 2013 tarihinde İsveç Büyükelçiliği ve Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından düzenlenen ortak bir etkinlik ile İsveç Ombudsmanlık sisteminin 300. Kuruluş Yıldönümü kutlamaları sırasında İsveç Büyükelçisi yapmış olduğu konuşmada, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması ile ombudsmanlığın, doğmuş olduğu topraklara geri dönmüş olmasından duyduğu memnuniyeti dile getirmiştir.⁸⁵

Görüldüğü gibi kurumun tarihsel kökenleri açısından çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Bu çerçevede konu Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yapmış olduğu çalışmada detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Yapılan çalışmada kurumun kökenini Osmanlı Devleti olduğu belirtilmektedir. Farklı olarak Halaçoğlu’nun meclis görüşmeleri sırasında kurumun kökeninin Abbasi ve Emevilere dayandırılabilceği görüşü ayrıca değerlendirilmektedir.⁸⁶

1950 yılına kadar uluslararası alanda pek rağbet görmeyen kurum bu tarihten sonra önemli bir yayılma alanı elde etmiştir. 1950 yılına gelinceye dek yalnızca İsveç ve Finlandiya’da bulunan kurum 1980’lerin ortasına gelindiğinde otuzdan fazla ülkede faaliyet göstermekteydi.⁸⁷ 20. Yüzyılla birlikte “Sosyal Devlet” anlayışına geçen tüm demokratik ülkelerde ombudsman kurumunun tartışılmaya başlanması kurumun bu denli hızlı yayılmasında etkili olmuştur. Tabii ki burada işlev bakımından büyüyen devletin etkinliğini ve kalitesinin sürdürülebilmesi için böyle yeni kurumlara ihtiyaç duyduğu göz ardı edilmemelidir.⁸⁸

İkinci Dünya Savaşı sonrasında demokratik ülkelerde yaşanan zihniyet değişimi ile tarafsız, bağımsız, uzman kurumlara ihtiyaç ortaya çıkmıştır. Sivil toplum örgütlerinin birçok konuda yanlı ve güdümlü tutumları ombudsmanlık kurumunu adeta zorunlu hale getirmiştir.⁸⁹ 1952’de Norveç’te, 1955’de Danimarka’da kurulan ombudsmanlığı, 1959’da Batı Almanya ve 1962’de Yeni

⁸⁵ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu, s. 49

⁸⁶ Burak Coşkun ve Hamza Günaydın, “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”, **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl. 2, Sayı. 3, 2015, s. 10

⁸⁷ Pickl, **a.g.e.**, s. 40

⁸⁸ Kadir Caner Doğan, **a.g.e.**, s. 82

⁸⁹ Hasan Tahsin Fendoğlu, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt. 4, 2013, s. 33

Zelanda'nın⁹⁰ takip etmesi ile kurumun hem İngilizce konuşan ülkelerde hem de Kara Avrupası'nda bilinirliği artmıştır.

Kurum ile ilgili önemli gelişim evrelerinden bir diğeri ise Avrupa Birliği (AB) ve Avrupa Konseyi nezdinde olmuştur. Avrupa Konseyi tarafından 1982'de İtalya-Sienne'de gerçekleştirilen bir toplantıda tüm üye ülkelerin ombudsmanlığı araştırmaları konusunda tavsiyede bulunulmuştur.⁹¹ AB ise 1992 yılında Maastricht Anlaşması'yla almış olduğu tavsiye kararı ile AB'ye üye tüm ülkelerde ombudsmanlık benzeri bir kurumun oluşturulması tavsiye edilmiş ve AB içinde Avrupa Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur.⁹² Böylece ilk defa uluslararası bir niteliğe bürünen kurum Soğuk Savaşın bitimi ile Doğu Avrupa ülkelerinde de uygulanmaya başlamıştır.

Bu çeşitli gelişim süresi Kucsko-Stadlmayer tarafından üç dalga şeklinde ele alınmaktadır. Buna göre birinci dalga ombudsmanın doğuşu olup 19. Yüzyılın ilk yarısında İsveç'te monarşinin yerini cumhuriyetçi hükümetin alması, ombudsman kurumunun habercisi olarak görülmektedir. İkinci dalga Danimarka, Norveç, Yeni Zelanda, İngiltere, İsrail, Fransa ve Avusturya gibi ülkelerde gerçekleşen, refah devletinin gelişmeye başlaması ile açığa çıkan süreç olarak değerlendirilmiştir. Üçüncü dalga ise liberal demokratik süreç ile totaliter hükümetlerin tasfiye edilmesi ile çıkan süreçte Latin Amerika, Güney Afrika ve Doğu Avrupa'yı içine alan geniş bir coğrafyaya kurumun kurulmasını içeren süreç olarak görülmektedir.⁹³

2.3. Ombudsmannın Özellikleri

Her ülkenin kendi yapısına göre şekillenen ombudsmanlığın genel yapısı ile ilgili ortak bir çıkarım yapmak mümkün değildir. Örgütlenme şekli, seçimi, göreve atanması ve sorumlu olduğu alanların ülkeden ülkeye değiştiği, her ülkenin siyasi

⁹⁰ Pickl, **a.g.e.**, s. 41

⁹¹ Fendoğlu, **a.g.e.**, 2013, s. 31

⁹² Efe ve Demirci, **a.g.e.**, s. 53

⁹³ Sultan Kavili Arap, "40. Yılında İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı", **Ege Akademik Bakış**, Cilt. 15, Sayı. 1, 2015, s. 66

yapısına göre şekillenen kurumun, tartışılmaz ve sınırları kesin hatlarıyla belirlenmiş bir yapısının olduğu söylenemez. Ancak tüm bu farklılıklara rağmen ombudsmanın belli bir süre için atanması, bu süre dolmadan prensip olarak görevden uzaklaştırılmaması, kurumun bütçesi ve özlük hakları üzerinde yürütme organının genellikle hiçbir yetkisinin olmaması, kurumun genel olarak idarenin eylemleri, işlemleri, tutum ve davranışları ile ilgilenmesi, özel kişiler arasındaki uyuşmazlıklarla, yasama ve yargısal işlemlerle ilgili olarak incelemede⁹⁴ bulunamaması gibi dünya ülkelerinde kabul görmüş belli başlı ortak noktalardan söz etmek mümkündür.

Farklı konular üzerinde örgütlenmiş ombudsmanlık uygulamalarının olmasına karşın, genel anlamda ulusal düzeyde kurulan ombudsmanlık kurumunda olması gereken özellikler üzerinde yapılan çalışmaların, hemen hemen aynı noktalar üzerinde birleştiği söylenebilir. Bu çerçevede Hill, klasik anlamda ombudsmanın özelliklerini; kanunla kurulan, fonksiyonel anlamda özelliğe sahip, idarenin dışında yer alan, yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışan, uzman ve tecrübe sahibi, tarafsız, halk tarafından kolayca bulunabilir ve başvurulabilir bir müessese⁹⁵ olarak sıralamıştır. Akıncı ise başarılı ve etkili bir ombudsman uygulamasından bahsedebilmek için gerekli özelliklerin bağımsızlık ve tarafsızlık, görünebilirlik ve ulaşılabilirlik, profesyonellik, geniş araştırma yetkisi, hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisi ve kamuya karşı sorumluluk⁹⁶ olduğunu belirtmiştir.

2.3.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Genellikle yasa ile kurulan kurumun yöneticisi, parlamento tarafından seçilmektedir. Parlatentonun bir temsilcisi olarak yönetim üzerinde parlamento adına denetim yapan kurum, yönetimin dışında, yasama ve yürütmeden bağımsız olarak çalışmaktadır. Yani işlevsel anlamda bir özerkliğe sahip olan kuruma hiçbir

⁹⁴ Odyakmaz, **a.g.e.**, s. 6

⁹⁵ Süleyman Arslan, "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 19, Sayı. 1, 1986, s. 158

⁹⁶ Akıncı, **a.g.e.**, ss. 294-305

makam veya kişinin görevi ile ilgili olarak emir ve telkinde bulunmadığı görülmektedir. Genellikle tarafsızlığı, uzmanlığı ve saygınlığı tartışılmaz kişiler arasından seçilen ombudsman⁹⁷ ile ilgili başta gelen tanımlayıcı özellik bağımsızlık ve tarafsızlıktır.⁹⁸ Çünkü idareden ve yürütmeden bağımsızlığını kazanamamış bir kuruma ombudsman adı verilemez. Ancak idareden ve yürütmeden bağımsızlığını kazanmış bir kurum, idarenin üzerinde etkili bir denetim gerçekleştirebilir. Bu bağımsızlık sağlanmadığı takdirde ombudsmanlık denetiminin, vesayet denetimi veya hiyerarşik denetimden bir farkı kalmayacaktır.⁹⁹

Ombudsman, yetki alanına giren ve hakkında inceleme yapacağı kurumların doğrudan veya dolaylı etkilemelerine açık olmamalıdır. Bu kurumlardan bağımsız davranabilmeli ve alacağı kararlarda tarafsız kalabilmelidir. Ombudsmanın bağımsızlığı statü ile alakalı bir durum iken, tarafsızlık onun davranışlarıyla ilgili bir durumu ifade etmektedir. Gerek atamayı gerçekleştiren otoriteye karşı gerek denetim altına giren otoritelere karşı ombudsmana tam bir bağımsızlık sağlanmadığı sürece ombudsman, baskı ve yönlendirmelere karşı açık bir konumda kalacaktır.¹⁰⁰ Buradan da anlaşılacağı gibi bağımsızlık sadece atayan otoriteye karşı değil, aynı zamanda ombudsmanın denetimine giren otoritelere karşı da sağlanmalıdır. Böylece bu kaynaklardan gelebilecek baskı ve yönlendirmelere karşı ombudsman güvenceye alınmış olacaktır.¹⁰¹

Ombudsman açısından tanımlayıcı bir unsur olan bağımsızlıktan kasıt, yürütmeye ve idareye karşı olan bağımsızlıktır. Ombudsmanın devletin dışında ya da devletten bağımsız bir kurum olmadığı konusunda şüphe yoktur. Ayrıca, ombudsman iktidardaki veya muhalefetteki herhangi bir partiyle ilişkide bulunmamalı, bu partilere karşı tarafsız kimliğini korumalıdır.¹⁰² Ombudsmanın, yasama organı içerisinde bulunan tüm partilerin ortak adayı olması veya en azından belirli bir uzlaşma sonucu seçilebilmesi için, ombudsman seçiminde nitelikli çoğunluğun esas

⁹⁷ Selami Demirkol, **a.g.e.**, s. 92

⁹⁸ Serije Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 34, Sayı. 4, 2001, s. 81

⁹⁹ Erhürman, **a.g.e.**, s. 89

¹⁰⁰ Akıncı, **a.g.e.**, s. 295

¹⁰¹ Sezen, **a.g.e.**, s.81

¹⁰² Erhürman, **a.g.e.**, s. 91

alınması daha demokratik bir uygulama¹⁰³ olacağı gibi, yasama organını oluşturan partilere karşı tarafsız bir konumda kalabilmesini sağlayacaktır.

Ombudsmanın devletin anayasal ve yasal organlarına karşı bağımsız olması, ona hiçbir beklentiye girmeden ve kendini sınırlamadan, politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü sağlayacaktır.¹⁰⁴ Bununla beraber unutulmamalıdır ki, kâğıt üzerinde ombudsman ne kadar bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak düzenlenirse düzenlensin, önemli olan, bu makamda görevlendirilecek kişinin tavrı ve idarenin ombudsmana karşı olan bakışı olacaktır.¹⁰⁵ Ombudsmanın gerçek bağımsızlığı, onun kişisel niteliklerinde saklıdır. Adil, dürüst, atak, cesur ve erdemli kişiliği onun karşısına çıkan güç odaklarına karşı etki altına girmeden iş yapabilmesini sağlayacaktır.¹⁰⁶

İngiliz ve İrlanda Ombudsman Birliği (British and Irish Ombudsman Association) bağımsız bir ombudsmandan söz edebilmek için bazı kriterlerin gerçekleştirilmesi gerektiğini ileri sürerek bu kriterleri maddeler halinde şu şekilde sıralamıştır:

- Ombudsmanın yetki alanı, yetkileri ve atanma yöntemi kamuoyu tarafından açık bir şekilde bilinmelidir.
- Ombudsmanı atayan kişiler, ombudsman tarafından araştırılacak konulardan bağımsız olmalıdır.
- Atama en az 3 yıl veya belirli bir emeklilik yaşına kadar olmalıdır. Yeniden atama yapılabilir. İlk kez göreve başlama veya yeniden atama 65 yaşından önce ve bağımsızlığı zayıflatmaya sebep olmayacak yeterli bir süre için olmalıdır.
- Ombudsmanın görevi, iş görememezlik veya görevi kötüye kullanma gibi nedenler dışında sonlandırılmamalı ve görevden alma gerekçeleri önceden belirtilmelidir. Ombudsman tarafından soruşturmaya tabi olanların

¹⁰³ Gökçe, **a.g.e.**, 2012, s. 207

¹⁰⁴ Mehmet Akif Özer, “Avrupa Ombudsmanı ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu: Mukayeseli Bir İnceleme”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl. 8, Sayı. 31, 2017, s. 68

¹⁰⁵ Erhürman, **a.g.e.**, s. 91

¹⁰⁶ Akıncı, **a.g.e.**, s. 296

ombudsmanı görevden alma yetkisi olmamalıdır. Ayrıca araştırma konuları ombudsmanın görev süresinin kısıtlanmasına gerekçe olmamalıdır.

- Ombudsmanın ödüllendirilmesi/hakkının verilmesi soruşturma konularının azaltılması yoluyla yapılmamalıdır.
- Bir şikâyetin ombudsmanın görev alanına girip girmediğine sadece ombudsman (veya yetkilendirilmiş bir milletvekili) karar vermelidir.
- Kanunen aksi belirtilmediği sürece ombudsman, araştırma sonuçlarını, araştırmaya konu olanlardan bağımsız bir organa rapor etmelidir.
- Ombudsmanlık kurumuna yeterli personel tahsis edilmeli ve kurum finanse edilmelidir. Böylece şikâyetlerin etkili ve süratli bir şekilde soruşturulup çözüme kavuşturulması sağlanacaktır.¹⁰⁷

2.3.2. Görünebilirlik ve Ulaşılabilirlik

Vatandaşların ombudsman kurumundan yararlanabilmeleri için, ombudsmanın varlığından haberdar olmaları, hangi şartlarda ve ne şekilde başvuru yapabilecekleri konusunda bilgilendirilmeleri gerekmektedir. Bu bağlamda özellikle ombudsmanlığın yeni kurulduğu ülkelerde ombudsmanın yetkileri, çalışma şekli, kimlerin nasıl başvurabileceği ve sağladığı hizmetler konusunda halk bilgilendirilmelidir.¹⁰⁸ Ancak ne yaptığı yeterince bilinen bir kurumun gerekli faydayı sağlayacağı ve gerekli etkinlikte yararlanılabileceği beklenebilir. Ombudsmana başvuru yol ve yöntemleri kolay, açık ve anlaşılır bir şekilde açıklanmalıdır. Bu süreçte kitle iletişim araçlarının yanı sıra halka açık alanlarda konuyla ilgili seminer çalışmaları yapılarak, merak edilen sorular giderilmeli¹⁰⁹ ve kurumun halk tarafından yeterince anlaşıldığından emin olunmalıdır.

Ombudsmanlığın görünebilirliğini ve bilinirliğini tamamlayıcı unsur olarak ulaşılabilirlik de oldukça önemlidir. Çünkü ombudsmanlığın prosedürlerden uzak,

¹⁰⁷ Robert Behrens, **British and Irish Ombudsman Association**, <http://www.oiahe.org.uk/downloads/BIOA.pdf> (Erişim Tarihi: 07.07.2018)

¹⁰⁸ Sezen, **a.g.e.**, s. 81

¹⁰⁹ Akıncı, **a.g.e.**, ss. 301-302

masrafsız, hızlı ve zahmetsiz ulaşılabilir bir denetim türü olması, onu diğer denetim mekanizmalarına kıyasla daha üstün kılmaktadır.¹¹⁰ Herhangi bir aracı olmadan ve başvuran kişilerden bir ücret talep etmeden doğrudan ombudsmana ulaşabilme imkânının sunulması, başvuru sürecinde vatandaşı karmaşık şekil şartlarından ve bürokratik süreçlerden kurtararak ombudsmanlık kurumunun daha işlevsel olmasını sağlayacaktır. Vatandaşların başvurularını kolaylaştırmak için bu süreçte onlara yardımcı olacak personel görevlendirilmesine gidilmesi ve bu kişilerin gerektiğinde gerekli formları doldurma, dilekçe yazma vb. konularda vatandaşlara yardımcı olması¹¹¹ ombudsmana ulaşılabilirliği olumlu yönde etkileyecektir.

2.3.3. Profesyonellik

Ombudsman incelemesine konu olan eylemler, kamu bürokrasisi içerisinde uzmanlaşmış olan kamu personelleri tarafından verilen kararlarla ortaya çıkmaktadır. Bu uzman kamu personellerinin işlem ve eylemlerinin, davranış ve tutumlarının değerlendirilmesi ve etkin bir biçimde denetlenebilmesi, ombudsmanın eğitim seviyesinin yüksek olması, mevzuatı ve kamu yönetiminin işleyişini iyi bilmesi ve kamu personelinin davranışlarını doğru analiz edebilecek tecrübeye sahip olmasıyla¹¹² doğru orantılıdır. Unutulmamalıdır ki ombudsmanın eylem alanı olan kamu yönetimi küresi, bürokrasi; kendine özgü bir kültür, gelenek, dil ve hatta yazılı olmayan normlar geliştirecek ve kendi içerisinde bir dayanışma kurabilecek kadar eski ve güçlü bir alandır. Ombudsmanın hem kamu yönetiminin genel işleyişini hem de bürokrasinin “iç dünyasını, ruhunu” (egemen ilişkiler, direnç noktaları, karar verme biçimi vb.) bilmesi ve tanınması, bürokraside karşılaşılabileceği engelleri ve baskıları aşmada ona yardımcı olacaktır.¹¹³ Bu sebeple genellikle mesleki kariyerinin ortasında olmayan, iyi yetişmiş, bilgili, deneyimli ve tecrübeli yargıçlar, profesörler, avukatlar veya üst düzey idareciler ombudsman olarak atanmaktadır.¹¹⁴

¹¹⁰ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 119

¹¹¹ Sezen, **a.g.e.**, 82

¹¹² Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 125

¹¹³ Sezen, **a.g.e.**, s. 82

¹¹⁴ Akıncı, **a.g.e.**, s. 301

Ombudsmana profesyonelliğini, tüm bu bilgi, birikim, deneyim ve tecrübenin yanı sıra zekâsı sağlamaktadır. Olayları profesyonel bir şekilde ele alan ombudsman, duygularını bir kenara bırakarak kendinden bekleneni tam manasıyla yapmakta ve böylece herkesçe kabul edilen sonuçlara ulaşabilmektedir.¹¹⁵ Gerçekten de sorunlara adil çözüm bulunabilmesi için profesyonellik önemli kriterlerden biridir. Aksi takdirde bilgi sahibi olmadan yetki sahibi olan kişilerde görüldüğü gibi ombudsman yönlendirmelere açık olacak ve kukla vazifesi görmekten öteye geçemeyecektir.¹¹⁶

2.3.4. Geniş Araştırma Yetkisi

Bir denetim mekanizmasının etkinliğini ve gücünü gösteren göstergelerden biri denetleme ve inceleme yetkisinin genişliğidir. Ombudsmanın geniş araştırma yetkisine sahip olması; kendisine gelen şikâyetleri incelerken her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmesini ve incelemeye konu olan tarafları ifade/savunma vermeye çağırabilmesini ifade etmektedir.¹¹⁷ Yasa ile desteklenerek güvence altına alınması gereken bu yetki sayesinde, hakkında şikâyette bulunulan kurumun her türlü belgelerine ulaşma, gerektiği takdirde tanıkları dinleme, kurumun temsilcilerini sorgulama, bilirkişiye başvurma ve olay yerinde keşifte bulunma gibi birçok işlem yapılabilmektedir. Bu sayede kamu kurumlarının “gizli” saydığı hassas bilgiler dışında her türlü bilgi ve belgenin ombudsmana verilmesi sağlanarak¹¹⁸ şikâyetlerin tüm boyutuyla ele alınabilmesi mümkün olacaktır.

2.3.5. Hakkaniyete Uygun Çözüm Önerme Yetkisi

Ombudsmanın bağımsız ve tarafsız bir organ olarak oldukça geniş araştırma, denetleme ve inceleme yetkileriyle donatılmış olması, kurumun yargı organlarıyla

¹¹⁵ Ümit Arkan, “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk İletişim Dergisi**, Cilt. 4, Sayı. 3, 2006, s. 88

¹¹⁶ Sağlam, **a.g.e.**, s. 47

¹¹⁷ Özge Ünal, **a.g.e.**, s. 11

¹¹⁸ Akıncı, **a.g.e.**, s. 303

aynı statüde değerlendirilmesine sebep olmaktadır.¹¹⁹ Ancak sahip olduğu tüm bu yetkilere rağmen şikâyet konusu idari işlemi iptal etme, kaldırma veya geriye alma gibi yetkilerle donatılmamıştır. Bu sebeple ombudsman, bağımsız ve tarafsız hareket edebildiği için idari denetimden, aldığı kararların yargı organları gibi bağlayıcı nitelikte olmaması sebebiyle de yargısal denetimden ayrılmaktadır.¹²⁰ Ombudsmanın bu ayırt edici özelliğine ilişkin en ilginç benzetme Letowska'ya aittir. Letowska'ya göre; “Ombudsman bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısırılmaz.”¹²¹

Ombudsmanın bağlayıcı kararlar almaması ombudsmanı, yargılama usullerine benzer yöntemler uygulama zorunluluğundan ve inceleme usulünde karşılaşacağı şekil şartlarından kurtarmaktadır. Ombudsmanın bu özelliğinin ona daha hızlı sonuç alabilme, daha esnek davranabilme¹²² ve hakkaniyete uygun çözümler önerebilme imkânını sağladığı söylenebilir. Resmi yaptırım yetkisi bulunmamasına karşın, kamuoyu önünde açıklama, parlamentoya dönem sonunda bildirme gibi manevi yaptırımlar sayesinde yöneticiler, ombudsmanın görüş ve önerilerine karşı gelmeye pek cesaret edememekte ve ombudsmanın kararlarına uymak kamu kurumları için neredeyse bir zorunluluk haline gelmektedir.¹²³

Burada üzerinde durulması gereken nokta “hukuk” ve “adalet” bir başka deyişle “hukuk” ve “hakkaniyet” kavramlarıdır. Hakkaniyet en yalın anlamıyla hak ve adalete uygunluktur.¹²⁴ Unutulmamalı ki tek başına hukuk her zaman tatmin etmeyebilir ve haksızlık her zaman kanunsuzluk demek değildir. Daha doğru bir ifadeyle kanunlar bazen adaleti sağlamaya yetmeyebilir.¹²⁵ İdarenin kanunlar çerçevesinde almış olduğu her kararın hakkaniyete uygun olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Kişiler hukuka uygun ancak hakkaniyete uygun olmayan bir işlemle karşı karşıya kaldıklarından haklarını koruyabilmek için yargı denetimine başvuracaklardır. Ancak yargı organları kendisine çizilen kanuni sınırlar içerisinde

¹¹⁹ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 123

¹²⁰ Özge Ünal, **a.g.e.**, s. 13

¹²¹ Erhürman, **a.g.e.**, s. 95

¹²² Mahmut Doğan, **a.g.e.**, s. 55

¹²³ Akıncı, **a.g.e.**, ss. 304-305

¹²⁴ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5b6852fb95a5d6.90235437 (Erişim Tarihi: 30.07.2018)

¹²⁵ Odyakmaz, **a.g.e.**, ss. 23-24

kalarak sadece hukukilik denetimi yapabilecek yerindelik denetimi yapamayacaktır. Bu boşluk ancak ombudsman denetimi ile doldurulabilir. Çünkü ombudsman kendisine gelen şikâyetleri hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetler.¹²⁶ Machacek'in de belirttiği gibi hukuk ve adalet; madalyonun iki yüzüdür ve ombudsman hukuk ve adaleti birleştirmek için bir şanstır.¹²⁷

2.3.6. Kamuya Karşı Sorumluluk

Ombudsmanın hem şikâyet başvurusunda bulunan tarafa hem de şikâyetçi olunan tarafa karşı sorumluluğu vardır. Taşımış olduğu bu sorumluluk, ulaşılmış olduğu sonucu her iki tarafa da gerekçeleriyle birlikte açıklamasını gerektirir. Bu sonuca ulaşma ve ulaşılan sonucu taraflara açıklama sürecinde son derece şeffaf ve kamuoyu bilgisine açık bir süreç izlenmelidir. Çünkü ombudsman denetiminin amacı bir tarafı yıpratmak veya zarar vermek değildir.¹²⁸ Unutulmamalıdır ki denetlenen, hakkında şikâyette bulunulan taraf, kamu kurumlarıdır. Bu nedenle ombudsmanın sahip olduğu bu çift taraflı sorumluluk gereği, ombudsmanın var oluş nedenlerinden olan şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları göz önünde bulundurularak gerekli süreçler izlenmeli ve sonuca ulaşılmalıdır.

Ombudsmanın ikna ve kamuoyuna açıklama dışında başka bir yaptırım gücü olmadığı için, alınmış kararların idare tarafından kabul görüp uygulamaya konulabilmesi medya ile iyi ilişkilere bağlıdır. Ombudsmanın yapmış olduğu çalışmaların medyaya ve kamuoyuna açık olması gerçekleştirilerek halkın bu süreçte sağlıklı bir şekilde bilgi sahibi olması sağlanır.¹²⁹ Bu bilgilendirme sürecinde, çağdaş bir yönetim örgütünün yapması gerektiği gibi yapılması gereken işlemler, insan hak ve özgürlükleri ışığında, açık ölçütler kullanılarak gerçekleştirilmelidir. Ombudsmanın yönetime karşı taşımış olduğu sorumluluk gereği, elde edilen bilgi ve belgeler, taşıdığı önem göz önünde bulundurularak gizlilik derecesine uygun şekilde

¹²⁶ Özge Ünal, **a.g.e.**, s. 17

¹²⁷ Odyakmaz, **a.g.e.**, s. 4

¹²⁸ Arklan, **a.g.e.**, s. 89

¹²⁹ Efe ve Demirci, **a.g.e.**, s. 55

kamuoyu ve medya ile paylaşılmalıdır. Yapılan yargılama sonrasında elde edilen sonuç, her iki taraf için açık ve anlaşılır olmalı ve bir gerekçeye dayandırılmalıdır.¹³⁰

2.4. Ombudsmanlık Türleri

Ombudsmanlık kurumu, dünya üzerinde hızla gelişimini sürdüren ve her geçen gün değişik alanlarda tercih edilen bir kurum olarak farklı türlerde uygulanmaya devam etmektedir.¹³¹ Sahip olduğu iki asrı aşkın deneyim ve birikim sayesinde ombudsmanın işlevi ve önemi her geçen gün daha da iyi anlaşılmaktadır. Sahip olduğu konumuyla hukuk devletinin gelişmesine ve derinleşmesine büyük katkılar sağlayan ombudsmanlık kurumu kimi ülkelerde neredeyse “dördüncü erk” durumuna gelmişken kimi ülkelerde de “erkler arası” iletim ve dengeleme ögesi olarak sisteme dahil olmaktadır.¹³²

Ombudsmanlık kurumuna ihtiyacın giderek artması kurumun görev alanını genişletmiştir. Böylece denetim konularına göre bir uzmanlaşma söz konusu olmuştur. Bu uzmanlaşma ülkelerde toplumun yapısına ve ihtiyaçlarına göre özel bir alana yoğunlaşmış ombudsmanlık türleri görmemize neden olmuştur. Böylece ilk olarak genel amaçlı ve tüm konulara bakan merkezi bir kurum olarak karşımıza çıkan ombudsmanlık uygulaması ülkeden ülkeye farklı biçim ve formlarda karşımıza çıkmaktadır. Örneğin ombudsmanlık; Fransa, Danimarka ve Pakistan’da tek bir alanda, İsveç, İsrail ve Norveç’te birden fazla alanda uygulanırken, İngiltere, ABD ve Güney Afrika’da çok geniş alanlarda uygulanmaktadır.¹³³

Ombudsmanlık kurumunun geçirdiği bu değişim süreci sadece sayısal artışla değil aynı zamanda yetki alanının ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerin çeşitlenmesi ile nitelendirilebilir. Bu bağlamda başlıca beş tür ombudsmandan söz edilebilir.¹³⁴ Bunlar; genel amaçlı ombudsmanlar, tek veya özel amaçlı

¹³⁰ Akıncı, **a.g.e.**, s. 305

¹³¹ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 126

¹³² Akıncı, **a.g.e.**, s. 306

¹³³ Gökçe, **a.g.e.**, 2012, s. 210

¹³⁴ Sezen, **a.g.e.**, s. 74

ombudsmanlar, uluslararası veya uluslararası düzeyde ombudsmanlar, insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsmanıdır. Üzerinde daha büyük bir oydaşma sağlandığı için çalışmamızda bu beşli sınıflandırma ele alınacaktır.

Literatürde bu sınıflandırmadan farklı olarak ayrıca üçlü bir sınıflandırma bulunmaktadır. Her ne kadar çalışmamıza yukarıda bahsetmiş olduğumuz beşli sınıflandırma ile devam edecek olsak da literatürde var olan bu üçlü sınıflandırmaya da kısaca değinmenin çalışmamıza değer katacağı düşünülmüştür. “Klasik Ombudsman”, “Avukat Ombudsman” ve “Kurumsal Ombudsman” şeklinde yapılan bu üçlü sınıflandırmada klasik ombudsmanlık diğer iki ombudsmanlık sistemine göre daha yaygın kullanılmaktadır. Bu sınıflandırmada klasik ombudsman, devlet-birey arasındaki anlaşmazlıkların çözülmesi ile ilgilenmekteyken avukat ombudsmanlığında, taraflardan birinin kamu olması zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Kurumsal ombudsman ise özel bir kurum içinde iç sorunların veya vatandaşlarla özel kurumlar arasındaki sorunların çözümü ile ilgilenir.¹³⁵

2.4.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık

Belirli bir hizmet alanı ile sınırlı olmadan yönetim düzeyi ne olursa olsun tüm yönetsel işlem ve eylemlerle ilgili şikâyetleri inceleyen ombudsmandır.¹³⁶ Ombudsman türleri içerisinde belki de en yaygın olarak tercih edilen¹³⁷ bu tür ombudsmanlar, ulusal düzeyde olabileceği gibi yerel düzeyde de örgütlenebilmektedir. Örneğin eyaletler düzeyinde ombudsmanlıkların bulunduğu ABD ve Kanada’da ulusal düzeyde bir ombudsmanlık bulunmazken, Almanya’da ulusal düzeyde faaliyet gösteren askeri ombudsmanın yanı sıra on altı eyaletten

¹³⁵ Özer ve Iskandarov, **a.g.e.**, s. 335

¹³⁶ Gamze Yudum Demiral, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009, s. 50

¹³⁷ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 127

yalnızca üçünde ombudsman bulunmaktadır.¹³⁸ Hollanda'nın ise hem ulusal hem de yerel düzeyde ombudsman örgütlenmesine sahip olduğu görülmektedir.

2.4.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlık

Denetim yetkisinin belirli bir hizmet alanıyla sınırlandırıldığı ya da yalnızca bir şikâyetçi grubun çıkarlarını korumakla sorumlu olan ombudsmanlardır.¹³⁹ Özel amaçlı ombudsmanlar, silahlı kuvvetler, polis, sağlık, çevre ve hapishaneler gibi belirli bir alandan veya engelliler, çocuklar ve etnik azınlıklar gibi belirli grupların yakınmalarından sorumludurlar.¹⁴⁰

Genel amaçlı ombudsmanların zamanının kısıtlı olması ya da şikâyet yoğunluğu gibi nedenlerle kendilerinden beklenen düzeyde ihtiyaçlara cevap vermekte zorlanması ülkelerin özel amaçlı ombudsman uygulamalarına yönelmesine neden olmuştur.¹⁴¹ Almanya, Kanada, Norveç, İsveç ve İsrail'deki askeri ombudsmanlar, Kuzey İrlanda'da polis ombudsmanı, Kanada'da hapishaneler ombudsmanı ve İsveç'te çocuk ombudsmanı ile etnik ayrımcılığı önleme ve eşit fırsatlar ombudsmanı tek ya da özel amaçlı ombudsmanlara örnek verilebilir.¹⁴²

2.4.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Düzeyde Ombudsmanlık

Günümüzde ombudsman denetimi sadece ulusal düzeyde gerçekleştirilen bir denetim değil aynı zamanda uluslararası ya da uluslarüstü örgütlerinde kullandığı bir denetim aracıdır. Bu tür ombudsmanın denetim alanı yalnızca bir ülkeyi değil, birden çok ülkeyi veya bölgeyi kapsamaktadır.¹⁴³ Bu tür bir ombudsmanlık uygulaması

¹³⁸ Demiral, **a.g.e.**, s. 51

¹³⁹ **a.g.e.**, s. 51

¹⁴⁰ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 127

¹⁴¹ Engin Şahin ve Mehmet Şabaplı, "Dünya'da ve 2010 Anayasa Değişikliği Sonrası Türkiye'de Genel Özellikleriyle Ombudsmanlık", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt. 9, Sayı. 42, 2016, s. 773

¹⁴² Demiral, **a.g.e.**, s. 51

¹⁴³ Ufuk Ceren Mensiz, "Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)", **Yüksek Lisans Tezi**, Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2014, s. 29

fikrinin temelini ombudsmanlık kurumunun ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki başarılı uygulamaları oluşturmaktadır. Bu başarı, kurumun uluslararası ya da uluslarüstü seviyede ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulmasında etkili olmuştur.¹⁴⁴

Uluslarüstü ve uluslararası yapıların birer idari kuruluş olmaları, bu kurumlarda görev yapan personelin ve bu kurumların etki alanı içinde bulunan insanların menfaatlerini ve haklarını etkileyebilecek kararlar alabilme gücüne sahip olmaları¹⁴⁵ bu idari yapılarında denetlenmelerini gerekli kılmıştır. Bu denetim içinde etkili, kolay ve masrafsız bir denetim olan ombudsmanlık denetimi tercih edilmiştir. Buradan da anlaşılacağı gibi aslında uluslararası ya da uluslarüstü ombudsmanların ortaya çıkış nedeni ilk ombudsmanın ortaya çıkış nedeni büyük oranda birbirine benzemektedir.¹⁴⁶

Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslararası örgütlerde görev alanları ve bu örgütlerde çalışanların yakınmalarıyla sınırlı olan ombudsman kurumları bulunmaktadır.¹⁴⁷ Bu kurumlar uluslararası ombudsman kurumunun örneklerini oluşturmaktadır. Uluslarüstü düzeydeki ombudsmanın örneğini ise 1992 yılında Maastricht Sözleşmesi'nin bir sonucu olarak AB Antlaşması ile Avrupa Parlamentosu'na bağlı bir biçimde kurulan Avrupa Ombudsmanı'dır. AB vatandaşları, AB'de ikamet eden diğer ülke vatandaşları, dernekler, işyerleri ve AB'de kayıtlı diğer kuruluşların şikâyetlerini alan Avrupa Adalet Divanı'nda görevli bir yargıçla aynı haklara sahip¹⁴⁸ Avrupa Ombudsmanı, kurumun her düzeyde gerekliliği ve başarılı bir şekilde uygulanabileceğini göstermesi bakımından oldukça önemli bir örnektir.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 128

¹⁴⁵ Özge Ünal, **a.g.e.**, s. 23

¹⁴⁶ Şahin ve Şabaplı, **a.g.e.**, s. 773

¹⁴⁷ Mensiz, **a.g.e.**, s. 29

¹⁴⁸ Mahmut Doğan, **a.g.e.**, ss. 77-78

¹⁴⁹ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, ss. 128-129

2.4.4. İnsan Hakları Ombudsmanlığı

İnsan hakları ombudsmanı, diğer ombudsmanlık uygulamalarında olduğu gibi yasama tarafından görevlendirilen, görev alanı insan haklarını koruyarak oluşabilecek insan hakları ihlallerinin önüne geçmek ve idareyi insan hakları bağlamında gözlemlemek olan bir ombudsmanlık türüdür. Giderek önem kazanan insan hakları ombudsmanı özellikle 1970'ler ve 1980'lerde, otoriter ya da askeri diktatörlükler tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlalleri sonucunda bu konuda bir bilincin oluşması sonucunda uygulanmaya başlamıştır. Uluslararası alanda yaşanan demokratikleşme ve insan hakları hukukundaki gelişmelerin etkisiyle ilk olarak Güney Avrupa, sonrasında Latin-Amerika, Sahra-altı Afrika ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yönetimde adaleti sağlama ve insan hakları ihlallerinin önüne geçebilmek için denetim mekanizmalarının kurulması gündeme gelmiştir. Bu amaçlar doğrultusunda bu ülkelerden pek çoğu, klasik ombudsman modeli ile insan hakları komisyonu modelinin birlikte oluşturduğu melez bir model olan insan hakları ombudsmanı modelini oluşturmuşlardır.¹⁵⁰

İlk olarak 1975 yılında insan hakları ve özgürlüklerinin korunması ile yönetimin gözlemlenmesi için “hukukun koruyucusu” adıyla Portekiz’de kurulan insan hakları ombudsmanlığı, Sovyet Rusya’nın dağılmasıyla birlikte Slovenya, Macaristan, Rusya ve diğer doğu bloğu ülkelerinin çoğunda hayata geçirilmiştir. Ayrıca Arjantin, Peru, Panama ve Bolivya gibi birçok Latin Amerika ülkesinde otoriter yönetimlerin ortadan kalkmasından sonra kurulan¹⁵¹ insan hakları ombudsmanlıkları, klasik ombudsmanların daha çok kamu makamlarının iyi yönetimini sağlamaya yönelik olan sorumluluk alanlarına insan hakları boyutunu da ekleyerek¹⁵² görevlerine devam etmektedirler.

¹⁵⁰ Mensiz, **a.g.e.**, s. 30

¹⁵¹ Kemal Özden ve Ertuğrul Gündoğan, “Ombudsmanlık Sistemi: Tanımı, Tarihi Gelişimi, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye’deki Uygulanabilirlik Tartışmaları”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı. 62, Eylül-Ekim 2000, s. 41

¹⁵² Mensiz, **a.g.e.**, s. 30

2.4.5. Özel Sektör Ombudsmanlığı

İlk olarak 200 yıldan fazla bir süre önce İsveç'te oluşturulan ombudsmanlık kurumu, büyük bir güç dengesizliğinin öznesi olan bireye koruma sağlamak için tasarlanmıştır. Başlangıçta vatandaş ile devlet arasında olan bu dengesizlik, kurumun gelişmesi ile diğer sektörleri de kucakladı. Böylece ombudsmanlık artık sadece kamu hizmetlerini değil aynı zamanda özel ve bağımsız sektörleri de kapsamayı başardı.¹⁵³ Özel sektör kuruluşları tarafından atanan ve ilgili sektörle ilgili yapılan yakınmaları ele alan özel sektör ombudsmanları,¹⁵⁴ ticari işletmelere karşı, demokratik hesap verebilirliğe tabi olmayan şikâyetlerle ilgilenmektedir. Genellikle şikâyete konu olan işi bağlayıcı kararlar vermek için yetkileri olan bu ombudsmanların asıl rolleri sivil mahkemelere gayri resmi bir alternatif olmaktır.¹⁵⁵

Ticari ve sınai alanlarda tüketicinin korunmasını amaçlayan ve başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere çeşitli kesimlerde oluşturulan özel sektör ombudsmanları, bağımsız hareket edebilmeleri için çeşitli düzenlemelere tabi tutulmaktadır.¹⁵⁶ İlgili sektörün üyeleri tarafından atanan özel sektör ombudsmanları mali kaynağını da ilgili sektörün üyelerinden sağlamaktadır. Bu sayede ombudsmanın üyeler karşısında güçlü bir konuma geçmesi önlenmektedir. İlgili sektörde sahip olduğu “hakem” rolü, çoğu zaman kararlarının “bağlayıcı” oluşunu üyelerin önceden kabul etmesini zorunlu kılmaktadır. Gerçekten de ilgili sektörün üyeleri, ombudsmanın vereceği kararları “bağlayıcı” olarak kabul etmektedirler.¹⁵⁷

Genellikle yasal dayanaklarla veya belirli ticaret birlikleri tarafından gönüllü olarak kurulan özel sektör ombudsmanlıkları¹⁵⁸ bugün dünyanın birçok ülkesinde tercih edilmektedir. Özellikle İngiltere özel sektör ombudsmanlığı alanında oldukça

¹⁵³ <http://www.ombudsmanassociation.org/about-the-role-of-an-ombudsman.php> (Erişim Tarihi: 28.08.2018)

¹⁵⁴ Mehmet Akif Özer, **a.g.e.**, s. 65

¹⁵⁵ <http://www.ombudsmanassociation.org/about-ombudsmen-public-sector-private-sector.php> (Erişim Tarihi: 28.08.2018)

¹⁵⁶ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 130

¹⁵⁷ Mahmut Doğan, **a.g.e.**, s. 76

¹⁵⁸ <http://www.ombudsmanassociation.org/about-methods-of-establishment.php> (Erişim Tarihi: 28.08.2018)

geniş bir yelpazeye sahiptir. Yüksek öğrenim için bağımsız hakemlik bürosu, mali ombudsman, emeklilik ombudsmanı, mülkiyet ombudsmanı, iletişim ombudsmanı, enerji ombudsmanı, konut ombudsmanı, mobilya ombudsmanı ve motor ombudsmanı İngiltere’de var olan özel sektör ombudsmanlıklarından bazılarıdır. İrlanda’da; finansal hizmetler ve emeklilik alanında,¹⁵⁹ Almanya’da; sigortacılık, bankacılık, ulaşım ve iletişim alanlarında,¹⁶⁰ Hollanda’da, emeklilik, kamu taşımacılığı ve sigorta alanlarında¹⁶¹ özel sektör ombudsmanları bulunmaktadır.

2.5. Yerel Yönetim Ombudsmanlığı ve Ülke Örnekleri

Yerel yönetimler hukuki, siyasal bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak 12. yüzyılda Avrupa’da ortaya çıkan ve günümüze kadar varlığını sürdüren tarihsel oluşumlardır. Söz konusu bu süreç içerisinde kendi öz mali kaynaklarını kendi organlarının almış olduğu kararlar doğrultusunda kullanan özerk bir mali idari yapıya sahip olmuştur.¹⁶² Yerel yönetimlerin halka en yakın şekilde örgütlenen idari yapılar olması, her geçen gün kendisine yüklenen misyonu daha da ileriye taşımaktadır. Öyle ki; küreselleşme-yerelleşme, yerinden yönetim, hizmette yerellik, demokrasi ve katılım gibi kavramlar yerel yönetimlere daha çok sorumluluk yüklemekte ve daha çok yetki ile donatmaktadır. Böylece yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler çeşitlenmekte ve sunulan hizmet miktarı ve sayısı artmaktadır. Artan yetki ve sorumluluk karşısında vatandaşlar, haklarını ve özgürlüklerini kısıtlamadan kullanabilmek için¹⁶³ geçmişte olduğu gibi günümüzde de yeni denetim mekanizmaları aramaktadırlar.

¹⁵⁹ <http://www.ombudsmanassociation.org/about-where-ombudsmen-work.php> (Erişim Tarihi: 28.08.2018)

¹⁶⁰ <https://www.financescout24.de/wissen/ratgeber/ombudsmann> (Erişim Tarihi: 28.08.2018)

¹⁶¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/aan-het-juiste-adres> (Erişim Tarihi: 28.08.2018)

¹⁶² Ali Fuat Gökçe, “Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi”, **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, Hatay, 2013, s. 7

¹⁶³ Volkan Bengli, “Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, 2013, s. 35

Hukukun üstünlüğüne, iyi yönetime, şeffaflığa, demokrasi ve insan haklarına önemli katkılar sunan ombudsmanlık kurumu, dinamik bir yapıya sahip olmasından dolayı dünyada hızlı bir şekilde gelişmiş,¹⁶⁴ farklı görev ve fonksiyonlarla günümüzde ulusal, bölgesel veya yerel (mahalli) seviyede örgütlenmiştir.

Yerel yönetim ombudsmanı uygulamasını ortaya çıkaran en önemli gelişmelerin başında, parlamento ombudsmanının zaman içerisinde iş yükünün artması ile birlikte, yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu görevlerin gittikçe artması ile yerel yönetimlerin denetlenmesinde ortaya çıkan aksaklıklar sayılabilir. Bazı ülkeler bu sorunları çözüme kavuşturmak için yerel yönetimler ölçeğinde ayrı bir ombudsmanlık oluşturmayı uygun bulmuşlardır.¹⁶⁵

Yerel yönetim ombudsmanı/ombudsmanları, genellikle merkezi yönetim ombudsmanının sahip olduğu bütün özellikleri taşıyarak sınırları belirlenmiş belli bir bölge ya da kent içerisinde, vatandaşların yerel yönetimlere karşı haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla öneride bulunmak üzere oluşturulan ve müdahale alanları nispetinde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlardır.¹⁶⁶ Yerel sorunlarla ilgilenecek kötü yönetime karşı vatandaşların haklarını koruma görevini üstlenen yerel yönetim ombudsmanlığı,¹⁶⁷ yerel yönetimlere karşı sahip olduğu haklar ve yapması gereken ödevler konusunda yeterli bilgi ve birikimi olmayan veya bu hakları kullanırken izleyeceği yolları bilmeyen ve maddi imkânlarla sahip olmayan bireylerin yönlendirilmesinde ve haklarının savunulabilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Kolayca ulaşılabilme ve masrafsız olma özellikleri, yerel yönetim ombudsmanlarının koruma işlevini etkin kıldığı gibi, hukuka uygun olmasına rağmen hakkaniyet duygusundan yoksun olan işlem ve eylemlerin tespit edilerek zararların ortadan kaldırılmasını veya asgari düzeye indirilmesini yönetime tavsiye etmektedir ve konuyu kamuoyunun bilgisine sunarak yönetime karşı kamuoyu baskısını oluşturabilmektedir.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Efe ve Demirci, **a.g.e.**, s. 53

¹⁶⁵ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 131

¹⁶⁶ Özge Ünal, **a.g.e.**, ss. 104-105

¹⁶⁷ Gökçe, **a.g.e.**, 2013, s. 9

¹⁶⁸ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 139

Yerel yönetim ombudsmanlığının görev ve yetki alanları ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin İngiltere’de 1974 yılında kurulan yerel yönetim ombudsmanının yetki alanı; büyükşehir belediyesi, kent ve il belediye meclisi, New Towns Komisyonu, kentsel gelişme idaresi, polis ve itfaiye teşkilatı, ulusal park yönetimleri, çevre sorunları idaresi ve eğitim başvuru komiteleri olarak belirlenmiştir.¹⁶⁹ Yunanistan’da Kallikrates Reformu olarak da bilinen 3852/2010 Kanunu ile en az 20.000 nüfusa sahip tüm belediyelerde kurulan yerel yönetim ombudsmanı, görev bölgesi içindeki belediyenin kötü yönetiminden kaynaklanan şikâyetleri ele alırken, Amerika’ya bağlı Hawaii eyaletinde bulunan yerel yönetim ombudsmanı kendisini oluşturan kanunun 1. maddesine göre yargı mensupları, yerel meclis üyeleri, vali ve valilik çalışanları gibi denetimden muaf tutulan bazı kişiler dışında yerel yönetimler ve yerel kuruluşları denetleme yetkisine sahiptir.¹⁷⁰

Yerel yönetim ombudsmanları, parlamento ombudsmanlarına benzer şekilde atama ile ya da parlamento tarafından seçilerek göreve getirilmektedir. Tabii ki uygulamada her ülke de farklılık burada da söz konusudur. İngiltere’de Kraliçe tarafından atama ile göreve gelen yerel yönetim ombudsmanı, Fransa’nın Paris şehrinde ise Paris Belediye Başkanı’nın doğrudan ataması ile göreve gelmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarının görevden alınması ise göreve getirilmesine paralel olarak ve yine aynı makamlarca belli koşulların gerçekleşmesi durumunda mümkün olmaktadır. Genellikle çok sıkı sınırlamalar ve en yüksek mahkeme tarafından görevden alınabilmesine imkân tanınmaktadır.¹⁷¹

Yerel yönetim ombudsmanı yetki alanına giren kurumları denetlerken hiçbir makam ve kişiden emir ve talimat almadan parlamento ombudsmanı gibi bağımsız ve tarafsız olarak görev yapar. Ayrıca kendilerine tahsis edilen bütçelerinden görevleri ile ilgili olmak şartıyla her türlü harcamayı yapmaya, soruşturma sırasında kuruma yardım eden ve bilgi/belge paylaşan kişilere ödeme yapılmasını sağlamaya yetkili

¹⁶⁹ Akıncı, **a.g.e.**, ss. 343-344

¹⁷⁰ Özge Ünal, **a.g.e.**, s. 106

¹⁷¹ Mahmut Doğan, **a.g.e.**, ss. 82-83

kılınmaktadır. Kendilerine görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olan kurum personelinin atanmasında doğrudan ya da dolaylı olarak onayları alınmaktadır.¹⁷²

Yerel yönetim ombudsmanları sadece yerel düzeyde ortaya çıkan sorunları çözmekle uğraşmaz, aynı zamanda vatandaşı yönetime katılma ve yönetimde yer alan kişi ve makamları doğrudan etkileme noktasında da önemli katkılar sağlar. Demokratik katılımın sadece belirli aralıklarla oy kullanmak olmadığını, yönetilenlerin istek ve şikâyetlerini herhangi bir kısıtlama ile karşı karşıya kalmadan istedikleri zaman dile getirebilecekleri bir ortamın var olduğunu göstermesi nedeniyle yerel yönetim ombudsmanlığı demokrasiyi hem pekiştirmekte hem de geliştirmektedir.¹⁷³

Yerel yönetim ombudsmanlıkları eyalet, bölge, şehir ve il düzeylerinde farklı şekillerde oluşturulabilmektedir. Hollanda'da olduğu gibi kimi ülkeler parlamento düzeyinde ombudsmana sahipken aynı zaman da yerel düzeyde bir ombudsmanlık oluşturmuşlardır. Kanada gibi kimi ülkeler ise genel amaçlı, ulusal düzeyde bir ombudsmana sahip olmadan sadece yerel düzeyde ombudsmanlık uygulamasını tercih edebilmektedir.

Türkiye'de de yerel yönetim ombudsmanlığı ile ilgili yasal çalışmalar olduğu görülmektedir. Genel görevli ombudsman deneyimini yaşamadan özel görevli bir ombudsman uygulamasını hedefleyen Türkiye bu açıdan oldukça ilgi çekicidir. Türkiye'de yerelde görev yapacak ombudsmanın kurulmasına ilişkin ilk gelişme 1996 yılında Bayburt Valiliğinin İl Ombudsman önerisi olmuştur.¹⁷⁴ Bir diğer gelişme ise 2004 yılında 59. Hükümet döneminde kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'dur. Yerel düzeyde ombudsman kurumunun oluşumunu öngören kanunun 42. maddesine göre; her ilde il genel meclisi tarafından bir mahalli idare halk denetçisi seçilecektir. Halk denetçisi yerel yönetimlerin ve bunlara bağlı kuruluşların yapmış olduğu eylem ve işlemlerle ilgili menfaatleri ihlal olan gerçek veya tüzel kişilerin şikâyetlerini çözüme

¹⁷² Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, ss. 137-138

¹⁷³ Kemal Özden, **Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar**, Birinci Baskı, Seçkin, Ankara, 2010, s. 67

¹⁷⁴ Özge Ünal, **a.g.e.**, s. 126

kavuşturmada yardımcı olacaktır. Halk denetçisinin kararlarının bağlayıcı olmayacağı belirtilmiş, yerel yönetimlerin kararlara uymaması durumunda bunu gerekçe ile bildirmesini istenmiştir.¹⁷⁵ Ancak TBMM’de kabul edilen kanun, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kabul edilmeyerek tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilmiştir. Daha sonra İlgili kanun uygulama alanı bulamamıştır.

Çalışmamızın ana konusunu yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye’de uygulanabilirliğinin, İtalya’da var olan yerel düzeydeki ombudsmanlık uygulaması ile karşılaştırılması oluşturmaktadır. Bu nedenle İtalya örneği bir sonraki bölümde detaylı olarak ele alınacaktır. Ancak bir sonraki bölüme geçmeden önce yerel yönetim ombudsmanlığını uygulayan ülkelerden bazılarını kısaca değinmek çalışma için gerekli görülmüştür. Üniter bir devlet yapısına sahip olması ve genel amaçlı ombudsmanlığın yanı sıra ulusal düzeyde de olsa bir yerel yönetim ombudsmanlığına sahip olması nedeniyle İngiltere, federatif bir devlet yapısına sahip olması ve ulusal düzeyde bir ombudsmanlığa sahip olmadan yerel düzeyde ombudsmanlık uygulaması nedeniyle Kanada ve ulusal düzeyde bir ombudsmanlık bulunmasına rağmen yerel düzeyde ombudsmanlık uygulamalarının da bulunması nedeniyle Hollanda, ülke örnekleri olarak çalışmamıza konu edilmiştir.

2.5.1. İngiltere

Avrupa Kıtası’nın batısında yer alan bir ada olan İngiltere¹⁷⁶, coğrafi konumu nedeniyle çok az işgal edilebilen bir ülke olmuştur. Bu özelliği sayesinde yönetim

¹⁷⁵ Ramazan Şengül, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt. 2, Sayı. 14, 2007, s. 136

¹⁷⁶ Resmi adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı olan ve İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’da olmak üzere dört ülkeden oluşan Birleşik Krallık anayasal monarşi ile yönetilen üniter bir devlettir. Büyük Britanya ise sadece İngiltere, İskoçya ve Galler’i ifade etmektedir. Parlamenter demokrasi ile yönetilen ve anayasal bir krallık olan ülkede iki kamaralı bir parlamento mevcuttur. Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası olarak adlandırılan bu kamaralardan Avam Kamarası 650 milletvekilinden oluşmakta ve seçimle iş başına gelmektedir. Lordlar Kamarası ise atama ve veraset yoluyla oluşmakta ve 800 civarında üyesi bulunmaktadır. <http://www.mfa.gov.tr/ingiltere-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 02.09.2018)

kurumlarını geliştirebilen İngiltere’de¹⁷⁷ yerel yönetim geleneği yüzyıllar öncesine dayanmaktadır. Oldukça karmaşık bir yapıya sahip olan İngiliz yerel yönetim sistemi bugünkü mevcut yapısına, 1974 yılında yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ile 1986 yılında yapılan düzenlemelerle kavuşmuştur.¹⁷⁸

İngiltere’nin birçok bölümünde il konseyleri (county councils) ve ilçe konseyleri (district, borough or city councils) biçiminde örgütlenen yerel yönetimler, ülkenin bazı bölümlerinde metropolitan bölgeler (metropolitan boroughs) ve üniter otoriteler (unitary authorities) şeklinde oluşturulmuştur. Ayrıca mahalle/köy konseyleri (parish, community and town councils) denebilecek bir yerel yönetim birimi daha bulunmaktadır. Tüm bunların yanı sıra Londra farklı bir örgütlenmeye sahiptir. Üst kademede Büyük Londra Otoritesi (Greater London Authority) bulunan Londra’nın alt kademelerinde ise ilçe konseyleri yer almaktadır.¹⁷⁹

Yerel yönetimlerin her türlü kararlarının denetime tabi olduğu ülkede denetimler genel denetim yetkisine sahip merkezi bir organ tarafından değil, hizmetin konusunu ilgilendiren bakanlıklar tarafından gerçekleştirilmektedir. Güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olmasına rağmen Başbakan Thatcher döneminde yapılan reformlarla, yerel yönetimler birçok alanda yerel hizmetleri doğrudan sağlayan kurum olmaktan aracılık yapan kurum olmaya dönüştürülmüştür. Yargı birliğinin uygulandığı ülkede yerel yönetimler gerçek ve tüzel kişiler gibi yargı denetimine tabidir. Böylece yerel yönetimlerin faaliyetlerinin yasal sınırlar içerisinde tutulması sağlanmaktadır.¹⁸⁰

Yerel yönetimleri bir başka denetleme yöntemi ise Parlamento ombudsmanlığından kısa bir süre sonra 1974 yılında kurulan yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Yerel Yönetim Yasası’nın 23. maddesine göre, bir komisyon ombudsman olarak atanır ve yerel yönetimden kaynaklanan yakınmaları inceler. İlk başta İngiltere’de üç, Galler’de ise bir yerel yönetim ombudsmanı kurulmuş, bir yıl

¹⁷⁷ Nazlı Nalcı Arıbaş, “İngiltere ve Fransa’da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Sayı. 1, Cilt. 6, İlkbahar 2015, s. 4

¹⁷⁸ Hüsamettin İnanç ve Feyzullah Ünal, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı. 16, Aralık 2006, ss. 125-126

¹⁷⁹ <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works> (Erişim Tarihi: 02.09.2018)

¹⁸⁰ Ekici ve Toker, **a.g.e.**, ss. 12-22

sonra ise çıkarılan yasa ile de İskoçya’da bir yerel yönetim ombudsmanlığı kurulmuştur.¹⁸¹

Kurumsal olarak Yerel Yönetim Komisyonu, ombudsman ve diğer çalışanlardan oluşan kurumda, Yerel Yönetimler Komisyonu, bağımsız bir örgüt olarak ombudsmanların faaliyetlerini desteklemek üzere kurulmuşlardır. Parlamento ombudsmanı ile yerel yönetim ombudsmanın üyesi olduğu bu komisyon bütçesini, Yerel Yönetim Bakanlığı tarafından devlet yardımı olarak sağlamakta ve biri her yıl diğeri üç yılda bir olmak üzere iki tip rapor hazırlamaktadır.¹⁸²

Geniş bir yetki alanına sahip olan ombudsman; köy ve kasaba meclisleri hariç tüm meclisleri, sadece konutlandırma işleri ile ilgili olarak New Towns Komisyonu’nu, planlama işleri yönünden kentsel gelişme idaresini, konutlandırma işleri vakıflarını, polis ve itfaiye teşkilatlarını, ulusal park yönetimlerini, sadece akıntı ve drenaj işleri olmak üzere çevre sorunları idaresini ve eğitim başvuru komitelerini denetlemektedir.¹⁸³ Bakacağı işler Parlamento Ombudsmanının görev alanına paralel biçimde düzenlenen Yerel Ombudsman, temel de yerel yönetimlerle ilgili olan “kötü yönetim” iddia ve şikâyetlerini soruşturmaktadır.

Yerel Yönetimler Bakanının önerisi üzerine Kraliçe tarafından atanan ombudsman olağan şartlarda emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görevde kalabilir. Kendi isteği, yetersizliği veya yanlış davranışı gibi olağandışı durumlarda ise Kraliçe tarafından görevine son verilir.¹⁸⁴

1988 yılına kadar şikâyet için bir belediye meclis üyesinin referansının gerekli olduğu kurumda bu tarihten itibaren bu şart kaldırılmıştır. 1989 yılında konut şikâyetleri kurumun yetki alanına alınmış ve yine bu yıl içerisinde parlamento komisyonunda ve bütçesinde iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. 2007 yılında Parlamento Ombudsmanı ve Sağlık Ombudsmanı ile birlikte sağlık konularında ortak araştırma yapabilmelerinin önü açılmıştır. Yine 2007 yılında çıkarılan Yerel Yönetim

¹⁸¹ Akıncı, **a.g.e.**, s. 343

¹⁸² Arap, **a.g.e.**, s. 69

¹⁸³ Akıncı, **a.g.e.**, s. 344

¹⁸⁴ Arap, **a.g.e.**, s. 69

ve Sağlıkta Kamu Müdahalesi Kanunu (Local Government and Public Involvement in Health) ile belediyeleri hizmet kusurları konusunda inceleme, kötü yönetimi açığa çıkaran bir olay karşısında şikâyet olmadan da sınırlı bir şekilde inceleme, mal ve hizmetlerin tedariki konusunda alınan şikâyetleri inceleme ve yazılı şikâyete ilave olarak sözlü şikâyet alabilme yetkileri tanınmıştır. 2011 yılında devlet okullarına ilişkin şikâyet alma yetkisi geri alınan kurumda 2012 yılından itibaren internet üzerinden başvuruda bulunma imkânı vardır.¹⁸⁵ Son olarak 2017 yılında yapılan değişiklikle kurumun adı Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı olarak değiştirilmiştir.¹⁸⁶ Nisan 2018 tarihinde 177 çalışanla hizmet veren kurumda 77 personel daha önce kariyerinin bir bölümünde yerel bir otoritede görev almıştır.¹⁸⁷

2.5.2. Kanada

1867 yılında İngiltere'den ayrılarak bağımsızlığını ilan eden Kanada, İngiltere Kraliçesi'ne bağlı anayasal monarşi yönetim biçimi ile yönetilen federal yapıda bir devlettir. Kanada Hükümeti'nin önerisi ile Kraliçe tarafından atanan Genel Vali, Kraliçe'nin ülkedeki temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Avam Kamarası ve Senato şeklinde iki meclisli parlamenter sistemin olduğu ülkede, Avam Kamarası üyeleri seçimle, Senato üyeleri ise Kanada Başbakanı'nın önerisi ile Genel Vali tarafından atanmaktadır. On vilayet ve üç bölgeden meydana gelen federal yapıda yönetim yetkileri, merkezi hükümet, vilayet hükümeti ve yerel hükümetler/belediyeler arasında paylaşılmaktadır.¹⁸⁸

Vilayet (province) adıyla anılan federe birimler, prensip olarak kendi işlerini bağımsız yasama, yürütme ve yargı organları aracılığıyla, federal otoritenin hiçbir müdahalesi olmadan bizzat kendileri düzenlemektedir. Mahalli idareler

¹⁸⁵ Gökhan Zengin, "Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı", *Strategic Public Management Journal*, Cilt. 3, Sayı. 6, 2017, ss. 45-46

¹⁸⁶ <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-legal-framework> (Erişim Tarihi: 03.09.2018)

¹⁸⁷ <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/who-we-are/our-structure> (Erişim Tarihi: 03.09.2018)

¹⁸⁸ Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, "Kanada Ülke Bülteni", 2013, s. 2, <https://www.deik.org.tr/uploads/kana-ulke-bulteni-2013.pdf> (Erişim Tarihi: 05.09.2018)

konusunda her türlü yasa çıkarma yetkisi Kanada Anayasası ile vilayet meclislerine verilmiştir. Kendi içlerinde birtakım mülki bölümlere ve mahalli idarelere ayrılan vilayetlerin hemen her birinin siyasi ve idari yapısı diğerinden farklıdır.¹⁸⁹

Ombudsmanlık kurumunun yerel düzeyde oluşturulduğu Kanada’da, federal düzeyde genel yetkili bir ombudsman bulunmamakla birlikte belirli konulara mahsus federal düzeyde örgütlenmiş altı ombudsman bulunmaktadır.¹⁹⁰ Federe birimlerin sahip olduğu özerklik, bu birimlerin, yerel ombudsmanların görev ve yetki alanlarını serbestçe belirlemelerine imkân sağlamaktadır. Bu sebeple, yerel yönetimler, vilayet düzeyindeki ombudsmanların genellikle yetki alanı dışında kalmakta, yerel yönetim birimlerinden yasalarla kurulan ve yerel düzeyde faaliyet gösteren yerel ombudsmanlar sorumlu olmaktadır.¹⁹¹

Öyle ki; özerklik yetkisinin Kanada içerisinde en etkili şekilde kullanıldığı ve en özerk olan vilayet Quebec’te, idari yapının temel birimi olan belediyeler ombudsmanın yetki alanına girmemektedir. Bununla birlikte belediyeler dışında kalan mahalli idareler üzerinde de bir yetkisi olduğu söylenemez. Çünkü Vilayet İdaresi’nin bu mahalli idareler üzerinde pek bir yetkisi bulunmamaktadır. Mahkemeler ve askeri kuruluşlarında ombudsmanın yetki alanı dışında kaldığını söylersek Quebec Ombudsmanı’nın sadece merkezi hükümet ve bunun taşra kuruluşlarını denetim altında tutmak için kurulduğu ortaya çıkacaktır.¹⁹²

Her ne kadar her vilayetin kendine özgü bir ombudsmanlık uygulaması olsa da genel olarak bazı ortak özelliklerinin olduğu söylenebilir. Vilayetlerde bulunan bu yerel düzeydeki ombudsmanlar vilayet meclisinin teklifi ile Genel Vali tarafından atanırlar. Yerel düzeydeki ombudsmanlar vilayet sınırları içerisinde karşılaşılan her konuyu ve kararı araştırma yetkisi bulunmaktadır. Ancak kamu görevlileri hakkında kanuni takip başlatma yetkileri olmamakla birlikte ilgili otoriteye durumu bildirmek

¹⁸⁹ Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978, ss. 50-51

¹⁹⁰ Bengli, **a.g.e.**, s. 49

¹⁹¹ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, s. 191

¹⁹² Baylan, **a.g.e.**, ss. 51-64

zorundadırlar. Genel Vali tarafından atanmalarına rağmen her ombudsman, faaliyetleri ile ilgili raporları Parlamento'ya sunar.¹⁹³

2.5.3. Hollanda

Karayiplerde bulunan Aruba, Curaçao ve St. Maarten ülkeleriyle birlikte Hollanda Krallığı'nın bir parçası olan Hollanda¹⁹⁴; Batı Avrupa'da bulunan topraklarla birlikte Karayip Denizi'nde bulunan ve özel statülü birer belediye konumunda olan Bonaire, St. Eustatius ve Saba adalarından¹⁹⁵ oluşmaktadır.¹⁹⁶ Anayasal monarşi altında parlamenter demokrasi ile yönetilen ve üniter bir devlet olan Hollanda'da, konumu anayasa ile belirlenen kral; devlet başkanıdır ve başbakan başkanlığındaki bakanlar kuruluyla birlikte hükümeti oluşturmaktadır.¹⁹⁷

Senato (Eerste Kamer) ve Temsilciler Meclisi (Tweede Kamer) olmak üzere iki meclisli bir parlamentoya sahip olan ülkede, Temsilciler Meclisi doğrudan halk tarafından seçilen 150 üyeden oluşurken, Senato dolaylı olarak göreve gelen 75 üyeden oluşmakta ve yasama yetkisi bu iki meclis tarafından yürütülmektedir. Uygulamada ikinci meclis yasa tasarılarını hazırlamakta, birinci meclis ise ikinci meclis tarafından hazırlanan yasa tasarılarını onaylamakta veya reddetmektedir.¹⁹⁸

Ademi-merkezileşmiş üniter bir devlet olan Hollanda, idari sistemini; merkezi hükümet, iller (provincies) ve belediyeler (gemeenten) olmak üzere üçlü bir yapıda düzenlemiştir. 12 ilin bulunduğu ülkede iller; birer ara idari düzeye karşılık gelmesi, tarihsel kökenlerinin çok eski olması ve AB'nin bölgesel sınıflandırma sisteminde

¹⁹³ Bengli, a.g.e., s. 49

¹⁹⁴ <https://www.netherlandsandyou.nl/about-the-kingdom/facts-about-the-netherlands/one-kingdom---four-countries> (Erişim Tarihi: 05.01.2019)

¹⁹⁵ Karayip Hollandası veya BES adaları (Adaların baş harflerinin birleşmesiyle verilmiş bir isim) olarak da bilinen bu üç ada, 2010 yılında yapılan referandum sonucu Hollanda'nın özel statülü belediyeleri olmuşlardır.

¹⁹⁶ <https://www.netherlandsandyou.nl/about-the-kingdom/facts-about-the-netherlands/one-kingdom---four-countries/about-the-caribbean-netherlands> (Erişim Tarihi: 05.01.2019)

¹⁹⁷ <https://www.netherlandsandyou.nl/about-the-kingdom/facts-about-the-netherlands/the-netherlands-as-a-democracy> (Erişim Tarihi: 05.01.2019)

¹⁹⁸ Neslihan Kıziler ve Özhan Çetinkaya, "Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye'deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt. 3, Sayı. 1, Mart 2015, s. 142

Avrupa bölgesi olarak sınıflandırılmasından dolayı fiiliyatta bölge olarak kabul edilmektedir.¹⁹⁹

Üniter bir devlet olmasına rağmen yerel yönetimlere anayasal ve idari yönüyle, uygulamada geniş bir özerklik tanıyan Hollanda bu anlamda oldukça başarılıdır. Özgürlük alanları son derece geniş olan yerel yönetimler, merkezi yönetimin ana hatlarını belirlediği politikalar içerisinde kalmak şartıyla birçok konuda yetkilidir. Merkezi yönetime karşı yalnızca kaynakların kullanımının kanunlara ve belirlenen politikalara uygun olup olmadığı yönünden sorumlu olan yerel yönetimler, bazı konularda merkezi yönetimin aksine bir politika dahi talep edebilmektedirler.²⁰⁰

Hollanda ombudsmanlık konusunda oldukça çeşitliliğe sahip bir ülkedir. Ülkede bulunan 421 belediyenin 275 tanesinde yerel ombudsman bulunmakla birlikte, ulusal düzeyde faaliyet gösteren Ulusal Ombudsman, çocuk hakları alanında faaliyet gösteren Çocuk Ombudsmanı ve uluslararası çalışmalar yapan kurumlar hakkındaki şikâyetleri inceleyen Avrupa Birliği Ombudsmanı bulunmaktadır. 1982 yılından beri faaliyet gösteren ve 1999 yılında yasal statüsüne kavuşan Ulusal Ombudsmanlık Kurumu; ulusal düzeydeki şikâyetlerin yanı sıra yerel düzeyde ombudsmanlık kurumu bulunmayan yerlerden gelen yerel şikâyetlere de bakmaktadır. Ayrıca 2006 yılından itibaren ombudsmanlık kurumunun bulunduğu illerin yönetimlerinin kabul etmesi halinde yerel ombudsman tarafından çözülemeyen sorunları da çalışma kapsamı içerisine almıştır.²⁰¹

Ülkede bulunan belediyelerin önemli bir kısmında ombudsmanın bulunması, yerel düzeyde ombudsmanın bulunmadığı yerlerde ulusal ombudsmanın doğrudan yetkili kılınması Hollanda'da var olan uzlaşma kültürünün bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Ombudsmanlık kurumları birbirleri ile uyum içerisinde faaliyet

¹⁹⁹ İbrahim Alper Arısoy, "Avrupa Bütünleşmesinde Bölgeselleşmenin Dinamikleri: İtalya Örneği ve Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım", **Doktora Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Anabilim Dalı, 2009, ss. 125-126

²⁰⁰ Kızıler ve Çetinkaya, **a.g.e.**, ss. 142-143

²⁰¹ Seyfi Özgüzel, "Hollanda'da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu", **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Ed. Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, ss. 60-63

göstermekte, yerel ombudsmanlığın bulunduğu yerlerde, ulusal ombudsman doğrudan müdahale etmek yerine, yerel yönetimlerden müdahale için izin istemektedir. Bu olası bir çatışma durumunun önüne geçerek ombudsmanlıkların sınırlarını belirlemektedir.

Ülkede uygulanan yerel düzeyde ombudsmanlık uygulamaları çeşitli farklılıklar göstermektedir. Örneğin Amsterdam Belediye Ombudsmanı 6 yıllık bir süre için seçilirken, Rotterdam Belediye Ombudsmanı için bir görev süresi sınırı yoktur. Amsterdam'da ombudsman olarak seçilecek kişinin hukuk eğitimi almış olması ve idari ve siyasi alanda tecrübe sahibi olması bir tercih sebebiyken, Rotterdam'da ombudsman seçilebilmek için hukuk fakültesi veya kamu yönetimi bölümlerinin birinden mezun olmuş olma şartı bulunmaktadır.²⁰²

Görüldüğü gibi yerel düzeyde uygulanan ombudsmanlıkların seçimi, göreve gelmesi ve görev süresi gibi özel sayılabilecek özellikler belediyeden belediyeye farklılık gösterse de bağımsızlık ve tarafsızlık, araştırma yetkisi, hakkaniyete uygun çözüm önerme, kamuya karşı sorumluluk, görünürlük ve ulaşılabilirlik gibi ombudsmanlığın genel özellikleri ortaktır.

²⁰² Bengli, a.g.e., ss. 51-52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İTALYA'DA YEREL YÖNETİMLER VE YEREL OMBUDSMANLIK

3.1. İtalya'nın Siyasal Sistemi ve Kamu Yönetimi

Avrupa'nın güney kısmında Akdeniz'e doğru uzanan bir yarımada ile Akdeniz'in en büyük adalarından olan Sicilya ve Sardunya adalarından oluşan İtalya²⁰³, asırlar boyunca saldırı ve kuşatmalara, devrimlere ev sahipliği yapmış bir ülkedir.²⁰⁴ Her ne kadar bugünkü İtalya topraklarındaki insan yerleşiminin geçmişi Paleolitik Çağa²⁰⁵ kadar inerse de bu topraklar devlet örgütlenmesi olarak ilk tecrübeyi Roma Cumhuriyeti zamanında yaşamıştır. Roma'nın yıkılmasında sonra uzunca süre feodal devletlere ev sahipliği yapmış olan bu yarımada ulusal birlik Kıta Avrupası'ndaki diğer ülkelerin aksine ancak 19. Yüzyılın ikinci yarısında kurulabilmiştir.²⁰⁶

1815 Viyana Kongresi ile 10 krallığa ayrılan İtalya, “yeniden doğuş, uyanış” anlamına gelen ve farklı krallıkları tek bir devlet çatısı altında bir araya getirme ideali olan “Risorgimento” hareketi sonucunda siyasi birliğini sağlamıştır. Bu birleşmenin önemli aktörleri, Piyemonte-Sardinya Kralı II. Victor Emmanuel, Kont Camillo di Cavour, Giuseppe Mazzini ve Guiseppe Garibaldi olmuş ve bu isimlerden II. Victor Emmanuel 1861 yılında İtalyan Parlamentosu tarafından İtalya Kralı olarak ilan edilmiştir.²⁰⁷ 1865 kararlarıyla üniter devlet biçiminde kurulan İtalya Krallığı merkeziyetçi bir idare anlayışını benimsemiş ve daha sonra gelen faşist diktatörlük ile bu anlayış daha da güçlenmiştir.²⁰⁸

²⁰³ <http://roma.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/333329> (Erişim Tarihi: 10.01.2019)

²⁰⁴ Cevat Geray, “İtalya'da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 6, Sayı. 1, 1997, s. 53

²⁰⁵ A. Erdal Sargutan, “İtalya Sağlık Sistemi”, s. 1423,

<http://www.sargutan.com/ITALYA%20SAGLIK%20SISTEMI.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2019)

²⁰⁶ Atilla Nalbant, “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 29, Sayı. 3, Eylül 1996, s. 19

²⁰⁷ Havvana Yapıcı Kaya vd., **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, TBMM Basımevi, Ankara, 2015, ss. 242-243

²⁰⁸ Nalbant, **a.g.e.**, s. 19

Tesis edilen krallık II. Dünya Savaşı'nın bitimine kadar sürmüş ve İtalya günümüzdeki sınırlarına bu süreçte ulaşmıştır. Ayrıca bu dönemin son 23 senesi Benito Mussolini liderliğinde faşist rejim altında geçmiştir. II. Dünya Savaşı'nın Müttefik Güçleri tarafından 1946 yılında faşist rejime son verilmesiyle Cumhuriyet tesis edilmiş²⁰⁹ ve ülkenin bugünkü resmi adı olan İtalya Cumhuriyeti (Repubblica Italiana) kurulmuştur. Rejimin Cumhuriyet olmasına 1946 seçimleriyle iş başına gelen ve kurucu meclis olarak görev yapan parlamentonun hazırlamış olduğu 1948 Anayasası ile karar verilmiştir. Bu anayasayla rejimin cumhuriyet mi yoksa monarşi mi olacağına dair bir halk oylaması yapılmış ve çok az bir farkla cumhuriyetçiler kazanmıştır.²¹⁰

Yönetiş yapısını Fransa'dan örnek alan İtalya'da,²¹¹ parlamenter hükümet sistemi uygulanmaktadır. Milletvekili Meclisi (Camera Dei Deputati) ve Cumhuriyet Senatosu'ndan (Senato Della Repubblica) oluşan parlamento (md. 55) müşterek oturumla cumhurbaşkanını seçmekte (md. 83), cumhurbaşkanı da başbakanı ve onun teklifiyle bakanları tayin etmektedir (md. 92). İkinci Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar 65 hükümetin görev yaptığı ülkede hükümetlerin 52'si koalisyonlardan oluşmuştur.²¹²

İtalya'da 5'i anayasanın kabul etmiş olduğu özel statülere göre özel biçim ve koşulları olan özerkliklere sahip olmak üzere toplam 20 bölge bulunmaktadır (md. 116). Üniter-bölgeli devlet modelinin uygulandığı ülkede kamu yönetimi merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu memurlar münhasır olarak milletin hizmetindedir (md. 98). Bu bağlamda resmi dairelerin iyi işlemesi ve tarafsızlığının güvence altına alınması için kanun hükümleriyle oluşturulması gerektiği anayasada belirtilmiştir. Memurların görevleri, yetkileri ve sorumlulukları resmi dairelerin yönetmelikleriyle ortaya konmak zorundadır. Ayrıca resmi dairelerde görevlendirilecek memurlar, kanunun belirttiği durumlar dışında yarışmaya dayalı sınavlarla görev başına gelebilmektedir

²⁰⁹ <http://roma.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/333329> (Erişim Tarihi: 10.01.2019)

²¹⁰ Kaya vd., **a.g.e.**, s. 244

²¹¹ Geray, **a.g.e.**, s. 53

²¹² <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/i-governi-nelle-legislature/192> (Erişim Tarihi: 10.01.2019)

(md. 97). Anayasanın 117. maddesinde kanun yapma yetkisinin sadece devlete ait olduğu konular belirtilmiş, bölgelere açıkça devlet mevzuatı kapsamında olmayan tüm konularda kanun yapma yetkisi verilmiştir.

3.1.1. Siyasal Sistem

İtalya, demokratik parlamenter sistemle yönetilen üniter bir devlettir.²¹³ Ancak İtalya'daki üniter devlet “mutlak anlamda üniter devlet” değildir. Mutlak anlamda üniter devletlerde yasama ve yargı merkezi yönetimin elinde toplanmıştır. Yürütme yetkisi ise büyük ölçüde merkezi yönetimin elindedir. İtalya'da söz konusu olan “üniter-bölgeli” devlet modelidir. Bu sistemde yürütmeye ilişkin birtakım yetkiler bölge yönetimleri ile yerel yönetimlere devredilmektedir. Yalnız buradaki devir federal devletlerdeki gibi bir devir değildir. Yasama ve yürütme yine merkezi yönetimin elindedir. Bölge yönetimlerine devredilen yetkiler daha çok eşgüdüm, planlama ve denetim şeklindedir.²¹⁴ Aslında bu modele, “federal devlet” modeli ile “üniter devlet” modeli arasında bir model denilebilir. Çünkü yetki paylaşımı ne üniter devletteki kadar sıkı ne de federal devletteki kadar gevşektir. Ayrıca bölge yönetimlerinin yasama meclislerinden doğrudan temsili ve anayasa değişikliklerinde yetkisi bulunmamaktadır.

İtalya'da egemenlik halka aittir ve halk sahip olduğu bu egemenliği anayasal sınırlar içerisinde kullanır (md. 1). 1 Ocak 1948 yılında yürürlüğe giren anayasa ile tesis edilen bu yapı içerisinde parlamenter cumhuriyet yönetimlerinin en büyük özelliklerinden biri olan, cumhurbaşkanının genellikle ülkeyi sembolik olarak temsil etmesi ve ülke yönetiminin seçilmiş parlamento içinden çıkan hükümetin üstlenmesi İtalya'da da söz konusudur. Cumhurbaşkanının devletin başı olduğu İtalya'da yürütme yetkisi cumhurbaşkanı, hükümet ve bölgeler arasında paylaştırılmıştır.

²¹³ Neslihan Koşar, “İtalya'da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt. 9, Sayı. 18, 2013, s. 328

²¹⁴ Murat Okçu ve Hüseyin Özgür, *Dünya'da Yerel Yönetimler*, Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, ss. 395-396

Milletvekili Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olmak üzere ikili bir parlamentonun (md. 55) olduğu ülkede yasama işlevi her iki meclis tarafından müşterek olarak yürütülmektedir (md. 70). Beş yıllık süre için seçilen parlamentoların görev süresi savaş durumu hariç olmak üzere uzatılamamaktadır (md 60). Seçim sonucunda cumhurbaşkanı başbakanı atayarak kabineyi kurma görevini başbakana verir. Başbakan ve bakanlardan meydana gelen hükümette bakanlar başbakanın teklifiyle cumhurbaşkanı tarafından tayin olunmaktadır. Bakanlıkların kanunla kurulduğu ülkede belli konularda sorumlu olmak üzere sandalyesiz bakanlar da atanabilmektedir.²¹⁵ Hükümet politikalarının yönlendirilmesi ve yönetimde koordinasyonun sağlanmasında başbakan tek söz sahibi iken bakanlar, hükümet çalışmalarında toplu olarak kendi bakanlıklarını ilgilendiren konularda ise ayrı ayrı parlamentoya karşı sorumludurlar.²¹⁶

3.1.1.1. 1948 Anayasası ve Anayasal Organlar

1948 Anayasası çerçevesinde anayasal organlara geçmeden önce anayasaya hâkim olan ruha ve ortaya koymuş olduğu kurumsal mekanizmaların niteliklerine değinmek, anayasanın daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.²¹⁷

Öncelikle göz önünde bulundurulması gereken husus İtalyan Anayasası'nın yazıldığı dönemdir. İtalyan Anayasası bir tepki anayasasıdır ve Faşist Rejime tepki anlayışı içerisinde oluşturulmuştur. Tek başına hiçbir partinin veya kişinin siyasal gücü elinde bulundurmaması için iktidarın mümkün olan en fazla merkez tarafından bölüşülmesi amaçlanmıştır. Bunun yanı sıra anayasada göze çarpan iki temel farklılık söz konusudur. Bunlardan ilki, klasik hakların dışında, sosyal hakları oldukça detaylı ve kapsamlı bir şekilde kabul etmesidir. Diğeri ise kurumsal düzenlemelerde

²¹⁵ Nazmi Küçükyağcı, “Bakanlık Sistemleri Araştırma Raporu”, Nisan-2015, s. 34, <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/BAKANLIK%20S%20C4%B0STEMLER%20C4%B0%20ARA%20C5%94%20ETIRMA%20RAPORU.pdf> (Erişim Tarihi: 14.01.2019)

²¹⁶ A. Erdal Sargutan, “İtalyan Sağlık Sistemi”, s. 1426, <http://www.sargutan.com/ITALYA%20SAGLIK%20SISTEMI.pdf> (Erişim Tarihi: 10.01.2019)

²¹⁷ Kaya vd., **a.g.e.**, ss. 245-246

yürütmeyi güçsüzleştirici hükümlerin varlığı ve krizlerin ortadan kaldırılmasını sağlayacak mekanizmaların oldukça az olmasıdır.²¹⁸

Anayasa genel anlamıyla incelendiğinde şu üç özelliği barındırdığı görülebilir: cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği, devlete bağlı hizmetlerde idari yerinden yönetim ve son olarak yerel özerklik. Bu temel ilkeler, anayasanın tamamına egemen olmuş durumdadır.²¹⁹ Bu üç özelliğin yanı sıra anayasanın getirmiş olduğu kurumsal mekanizmalarda da hâkim olan belli başlı genel özelliklerin varlığıdır. Anti-faşist eğilimler çerçevesinde şekillendiği belli olan ve bu düşünceyle hazırlanan anayasa, hükümetin çoğunluğu koruyacağı mekanizmaları oluşturmaktan bilinçli olarak kaçınmıştır. Bununla birlikte kanun yapıcının gücünü, anayasa mahkemesi, bölgeler ve referandumlarla dengelemeyi öngörmüştür.²²⁰

Temel ilkeler dışında iki kısım ve on bölümden oluşan İtalyan Anayasasının sonunda geçici ve son hükümler bulunmaktadır. Toplamda 139 madde ve 18 geçici ve son hükmün bulunduğu anayasanın birinci kısmında vatandaşların hakları ve görevleri düzenlenirken, ikinci kısımda cumhuriyet düzeni ele alınmıştır.

3.1.1.1.1. Yasama

İtalyan Parlamentosu (Parlamento Italiano), Milletvekili Meclisi (Camera dei Deputati) ve Cumhuriyet Senatosu (Senato della Repubblica) olmak üzere çift meclisli bir yasama organıdır. Meclisler, sadece Anayasa'da belirtilmiş olan durumlarda müşterek oturum halinde toplanabilirken (md. 55) bu durumlar dışında ayrı ayrı toplanmaktadırlar. Başka bir hükmün olmadığı durumlarda Meclis Şubat ve Ekim ayının ilk iş gününde toplanır. Meclis Başkanı, Cumhurbaşkanı veya üyelerin üçte birinin isteğiyle özel oturumlarla toplanabilen meclislerden bir tanesi olağanüstü toplandığı takdirde diğer mecliste doğal olarak kendiliğinden toplanmaktadır (md. 62).

²¹⁸ Kaya vd., **a.g.e.**, s. 246

²¹⁹ Nalbant, **a.g.e.**, s. 20

²²⁰ Kaya vd., **a.g.e.**, s. 246

Genel oy ve tek derece ile seçilen Milletvekili Meclisi'nde 25 yaşını doldurmuş bütün seçmenler milletvekili seçilebilmektedir. 12'si yurtdışı seçim bölgesinden olmak üzere 630 kişiden oluşan mecliste bu sayı, yurtdışı seçim çevresi için ayrılanlar dışında Cumhuriyet'te yaşayanların sayısının 618'e bölünmesiyle ve sandalye sayısının nüfus ile orantılı olarak her seçim bölgesine, en büyük artık usulüne göre dağıtılmasıyla elde edilmektedir (md. 56). Cumhuriyet Senatosu'nda ise bu sayı, 6'sı yurtdışı seçim bölgesinden olmak üzere, 315'tir (md. 57) ve 40 yaşını doldurmuş olan seçmenler, 25 yaşını doldurmuş olan seçmenlerin genel ve doğrudan oyu ile senatör olarak seçilebilmektedir (md. 59). Cumhuriyetin Cumhurbaşkanı, feragat etmedikçe ölünceye kadar tabii Senato üyesidir ve bilimsel, sosyal, edebi ve güzel sanatlar alanlarında yüksek başarı gösterip vatana şeref kazandırmış olan beş vatandaşı ömür boyu senatör olarak atayabilmektedir (md. 59).

Her iki Meclis'in beşer yıllık süre için seçildiği ve savaş dışında bu sürenin uzatılmadığı (md. 60) İtalya'da hiç kimse aynı anda iki Meclis'in de üyesi olamamaktadır (md. 65). Yasama işlevi her iki meclis tarafından ortak olarak yürütülmekte olup (md. 70) kanun teklifi, her iki meclis üyeleri, hükümet ve anayasayı değiştirme kanununun yetkilendirdiği organlar ve kurumlar tarafından verilebilmektedir. Ayrıca en az 50.000 seçmenin imzasıyla yasama süreci başlatılabilmektedir (md. 71).

Meclisler tarafından kabul edilen kanunlar kabulünden itibaren bir ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanır ve kanunda başka bir süre belirtilmediyse, yayımlanmasını takip eden 15. günde yürürlüğe girer (md. 73). Ancak Cumhurbaşkanı bir kanunu yayımlamadan önce gerekçeli kararını bildirmek şartıyla bir kanunun yeniden görüşülmesini isteyebilir. Meclis tarafından tekrar görüşülen kanun aynı şekilde kabul edilip tekrar Cumhurbaşkanı'na gönderilirse Cumhurbaşkanı o kanunu yayımlamak zorundadır (md. 74).

500.000 seçmen veya beş Bölge Meclisi'nin istemesi halinde, bir kanun veya kanun niteliğinde bir kararın kısmen veya tamamen kaldırılması için referanduma gidilir. Ancak uluslararası bir antlaşmayı onaylayan kanunlar ile vergi, bütçe, özel veya genel af hakkında referanduma gidilememektedir (md. 75).

Hükümet, meclisler tarafından verilmiş bir kanun yapma yetkisi olmadığı sürece kanun hükmünde kararname çıkaramamaktadır (md. 77). Savaş hali ilan edebilen parlamento bu konu hakkında istediği takdirde hükümete gerekli yetkileri verebilmektedir (md. 78). Hükümetin verdiği bütçe ve kesin hesapları onaylayan (md. 81) parlamento kamu yararını ilgilendiren konularda soruşturma açabilmektedir (md. 82).

3.1.1.1.2. Yürütme

İtalya'da yürütme organı hükümet ve cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Hükümet; parlamento çoğunluğunun, yani parlamentodaki en yüksek sandalye sayısını elde eden partilerin koalisyonunun ifadesidir.²²¹ Parlamenter demokrasi yönetimlerinde görülen en büyük özelliklerinden bir tanesi olan cumhurbaşkanının sembolik olarak ülkeyi temsil etmesi ve hükümet karşısında dengeleyici bir unsur olarak bulunması İtalya'da da söz konusudur. Seçilmiş parlamento içerisinden çıkan bir hükümetin olduğu ülkede cumhurbaşkanı da yasama organı tarafından seçilmektedir ve yürütme içerisinde başbakan ve bakanlar kurulu, cumhurbaşkanlığına göre daha aktif bir konuma sahiptir.

Meclislerin müşterek oturumuyla parlamento tarafından seçilen cumhurbaşkanının seçimi sırasında oylar gizli olarak kullanılmaktadır. Seçilebilmek için genel kurulun üçte iki çoğunluğunun oyuna ihtiyacı olan cumhurbaşkanının ilk üç turda seçilememesi halinde sonraki turlarda seçilebilmesi için mutlak çoğunluğun sağlanması yeterlidir (md. 83). 50 yaşını tamamlamış, medeni ve siyasi haklara sahip her İtalyan vatandaşı cumhurbaşkanı olarak seçilebilmektedir (md. 84). Yedi yıllık süre için seçilen cumhurbaşkanının (md. 85) görevini yapmaması durumunda ise cumhurbaşkanı görevleri senato başkanı tarafından yürütülmektedir (md. 86).

Devletin başı ve milli birliğin temsilcisi olan cumhurbaşkanı; meclislere ileti gönderebilir, hükümetin hazırlamış olduğu kanun tasarılarının meclislere

²²¹ <http://www.governo.it/il-governo-funzioni-struttura-e-storia/la-struttura-del-governo/185> (Erişim Tarihi: 16.01.2019)

sunulmasına izin verir, kanunları yayımlar, kanun hükmünde kararnameler ve yönetmelikler çıkarır, anayasada öngörülen hallerde referandum yaptırma yetkisine sahiptir. Kanunda gösterilen durumlarda devlet memurlarını atamanın yanı sıra diplomatik temsilcileri kabul ve tayin eder ve meclislerin izniyle uluslararası antlaşmaları onaylar. Silahlı kuvvetlerin başkomutanı olan cumhurbaşkanı aynı zamanda Yüksek Hâkimler Kurulu'na da başkanlık etmektedir (md. 87).

Cumhurbaşkanı meclis başkanlarına danışarak, meclislerden birini veya her ikisini de feshedebilmektedir. Cumhurbaşkanının meclisleri feshetme gerekçesi yönünden herhangi bir kısıtlama yokken sadece görevinin son altı aylık kısmında cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanamayacağı belirtilmiş, ancak cumhurbaşkanının görev süresinin son altı ayı kısmen veya tamamen meclislerin son aylarıyla örtüşüyorsa görev süresinin son altı ayı içerisinde de kullanabileceği yönünde bir esneklik getirilmiştir (md. 88).

Cumhurbaşkanı tarafından verilen bir yazılı emir ancak ilgili bakan tarafından da imzalandığı takdirde geçerlilik kazanmaktadır. Ayrıca emrin kanun hükmünde veya kanuna binaen verilmesi halinde ise ayrıca başbakan tarafından imzalanması gerekmektedir (md. 89). Vatana ihanet ve anayasayı ihlal durumları dışında, görevini icra ettiği sırada yaptığı işlemlerden sorumlu tutulamayan cumhurbaşkanı bu hallerde, parlamento tarafından ortak oturumla ve üyelerin üçte iki çoğunluğuyla suçlanabilmektedir (md. 90).

İtalya'da yürütme organının bir diğer ayağını temsil eden hükümet, bakanlar kurulunu oluşturan başbakan ve bakanlardan meydana gelmektedir (md. 92). Hükümetin genel politikasını idare eden ve bu politikalardan sorumlu olan başbakan, bakanların icraatlarını koordine ve teşvik ederek idari ve siyasi uyumluluğun sürdürülmesini sağlamakla sorumludur. Bakanlar ise bakanlar kurulunun icraatlarından ortak ve kendi bakanlıklarının gerçekleştirmiş olduğu eylemlerden ise bireysel olarak sorumludur (md. 95).

Başbakan ve bakanların göreve başlamadan önce cumhurbaşkanının huzurunda yemin etmesi gerekmektedir (md. 93). Hükümetin tesis edilebilmesi için

hükümetin, hükümet oluşumunu takip eden on gün içinde meclislerden güvenoyu isteminde bulunması ve her iki meclisinde güvenoyunu alması gerekmektedir. Meclisler, gerekçeli bir önerge vererek, üyelerin adlarının okunarak oy vermesi suretiyle hükümete olan güvenini veya güvensizliğini bildirmektedir (md. 94).

3.1.1.1.3. Yargı

İtalya'da yüksek yargı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay'dan oluşmaktadır. Ayrıca, cumhurbaşkanının başkanlık ettiği ve üyelerinin yüksek yargıçlar olduğu danışma mahiyetindeki Hâkimler Yüksek Kurulu bulunmaktadır.²²² Güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde bağımsız bir yargı sistemi olan ve bu bağımsızlığı anayasanın 104. maddesiyle güvence altına alan İtalya'da yargısal piramidin en üstünde Anayasa Mahkemesi bulunmaktadır.²²³

Üçte biri cumhurbaşkanı, üçte biri birleşik oturumla parlamento ve üçte biri idari ve adli yüksek mahkemelerce aday gösterilen on beş yargıçtan oluşan Anayasa Mahkemesi; (md.135) devlet ve bölgelerce çıkarılan kanunların ve kanun hükmünde kararnemelerin anayasaya uygunluğunu, devlet ile bölgeler ve bölgelerin kendi aralarında yaşanan uyuşmazlıkları ve cumhurbaşkanı ile bakanlara yöneltilen suçlamaları karara bağlamakla görevlidir (md. 134). Anayasa Mahkemesi, bir kanunun veya kanun hükmünde kararnemenin anayasaya aykırı olduğu yönünde bir karar alırsa ilgili kanun, kararın alınmasını takip eden günden itibaren yürürlükten kalkar (md. 136). Mahkemenin kararları nihaidir ve kararlara ilişkin hiçbir itiraz kabul edilmemektedir (md. 137).

Yargı yönetimini denetlemekle görevli olan Danıştay ise hukuki-idari bir danışma organı olarak görev yapmaktadır (md. 100). İdare mahkemelerinin kararlarını temyiz mercii olan Danıştay, diğer idari yargı organları ile birlikte, kamu yönetimi karşısında kanuni hakların ve kanunun belirttiği özel durumlarda sübjektif hakların korunması bakımından yargılama yetkisine de sahiptir (md. 102).

²²² <http://roma.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/333329> (Erişim Tarihi: 18.01.2019)

²²³ Kaya vd., **a.g.e.**, s. 255

Devlet muhasebesi ve kanunla belirlenen diğer durumlarda yargılama yetkisine sahip olan Sayıştay (md. 103); hükümetin eylemleri üzerinden kanuna uygunluğu bakımından önceden, devlet bütçesine uygunluğu bakımından ise sonradan denetim yapmakla görevlidir. Kanunla belirtilen şartlarda devletten düzenli şekilde bütçe yardımı alan kurumların mali yönetimlerinin denetimine de katılan Sayıştay, gerçekleştirilen denetim sonucunda elde ettiği bilgileri doğrudan parlamentoya sunmaktadır. Sayıştay ve Danıştay üyelerinin hükümet karşısında bağımsızlığı kanunla güvence altına alınmıştır (md. 100) ve bu iki organın kararlarına karşı itirazlar sadece yargısal sebepler gösterilmek şartıyla Yargıtay'a yapılabilmektedir (md. 111).

3.1.2. İdari (Yönetmel) Sistem

Ülkesel ve siyasal birliğini 19. Yüzyılın sonlarına doğru tamamlayan İtalya, yönetsel yapısını büyük ölçüde Fransa'dan etkilenecek oluşturmuştur. Merkezîyetçi bir anlayışla oluşturulan idari yapı zaman zaman eleştirilmiş ve bu dönemlerde federalizmin hararetli savunucularına rastlanmıştır. Ancak İtalya toplumundaki bölgeler arasındaki eşitsizlikler ve devletin birlik ve bütünlüğü etrafında yoğunlaşan hassasiyet federalizm benzeri bir yönetim tarzının hayata geçmesini engellemiştir. Özellikle iki savaş arası dönemde yaşanan Faşist Rejim yönetimi, yapısı gereği adem-i merkezîyetçi yönetim anlayışına soğuk bakmış ve bu yönde atılan adımları tersine çevirmiştir.²²⁴

Faşist Rejimin yıkılmasından sonra bölgeselleşme yanlıları merkezîyetçiliğe tepki niteliğinde olan özerklikçi hareket, 1943'te bir bildiriyle görüşlerini ortaya koymuş, faşizmin doğuşunun nedenlerinden birisi olarak bölgeselleşme eksikliği gösterilmiştir. Ayrıca Sicilya'da yaşanan ayrılıkçı hareket 1948 Anayasasını hazırlayan kurucu meclisin belirli bir senteze varması gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu çerçevede cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği anayasayla öngörülerek devletin

²²⁴ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, ss. 398-399

teklifi güvence altına alınırken; aynı zamanda anayasada hem en geniş idari yerinden yönetim ilkesi, hem de yerel özerkliklere yer verilmiştir.²²⁵

1948 Anayasası ile üç kademeli bir şekilde oluşturulan yerel yönetimler, 1990 yılında anayasada yapılan değişiklikle metropoliten kentlerin de eklenmesiyle dört kademeli bir yapıya kavuşmuştur. Bölge (Regione), İl (Provincia), Belediye (Comune) ve Metropoliten Kent'ler (Citta Metropolitana) İtalya Anayasasında geçen yerel yönetim birimleridir. Kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü bölgeler, iller ve belediyeler tarafından yürütülmektedir.²²⁶

Bölgeler ve iller merkezin hükümetin taşradaki birimleri konumundadır. Bu birimler merkezi hükümet tarafından görevlendirilen memurlar tarafından yönetilmektedir. Özel statülü olmayan her bölgenin baş şehrinde bulunan Bölge Valisi (Prefect), hükümetin bölgedeki ana temsilcisi konumundadır. İçişleri Bakanlığı'nın taşra temsilcisi olarak gözüken Bölge Valileri aynı zamanda devlet temsilcisi sıfatıyla Başbakan veya diğer bakanlıkların emirleri doğrultusunda hareket etmektedir.²²⁷

Taşradaki devlet işlerinin koordine edilmesi, denetlenmesi, kamu güvenliğinin ve düzeninin sağlanmasından sorumlu olan valiler aynı zamanda il ve belediye düzeyinde gerçekleştirilecek olan seçimlerin selamet içinde yapılmasından sorumludur. İtalyan Hükümet sisteminin zaman içerisinde karmaşık bir hal alması ve bakanlık sayılarının artmasına paralel olarak bazı bakanlıkların kendi taşra birimlerini oluşturması valilerin çoğu yetkisinin bölge idarelerine geçmesine sebep olmaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlere ağırlık verilmesi, valileri, merkezi idarenin taşradaki bütün unsurları denetleyici ve koordine edici konumundan çıkarmış büyük oranda İçişleri Bakanlığının ildeki temsilcisi konumuna getirmiştir.²²⁸

²²⁵ Nalbant, **a.g.e.**, ss. 19-20

²²⁶ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, s. 399

²²⁷ Yusuf Erbay ve Hasan Akgün, **Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler**, İkinci Basım, Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi, İstanbul, 2017, s. 200

²²⁸ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, s. 400

3.2. İtalya’da Yerel Yönetimler ve Denetimi

Geçmişte, bugünkü İtalya toprakları üzerinde özerk veya feodal beylikler, prenslikler bulunmaktaydı. Bu nedenle ulusal devlet kurulurken bölgeler, geçmişte var olan bölge yönetimleri üzerine kurulmuştur ve varlıkları kabul edilmiştir. Bölgeler anayasal bir kurum olarak tanınarak geniş özerklikler verilmiş görev, yetki ve sorumlulukları anayasada ayrı ayrı belirtilmiştir.²²⁹ Özellikle 1948 Anayasası ile özel statüleri anayasaca kabul edilen 5 bölge bu bağlamda değerlendirilebilir. Toplamda 20 bölgenin bulunduğu ülkede geriye kalan 15 bölge ise 1970’lerin başında normal statülerle anayasada kendilerine yer bulmuşlardır.

Toplamda 107 tane ilin bulunduğu ülkede²³⁰ illerin 14 tanesi metropoliten kent statüsündedir²³¹ ve bu metropoliten kentler dışında 2 tane de özerk yapıda kent bulunmaktadır (md. 116). Belediye sayısı ise İtalya Ulusal İstatistik Enstitüsü (ISTAT) verilerine göre Şubat 2019 itibarıyla 7.918’dir.²³²

Dört kademeli bir yerel yönetim yapısı öngören İtalya Anayasası, yerel yönetimleri Anayasa’nın V. Bölümünde ele almıştır. Anayasanın 114. maddesinde: *“Belediyeler (Komünler), iller, metropol kentler ve bölgeler Anayasada belirlenen ilkelere göre kendilerine özgü tüzük, yetki ve sorumlulukları olan özerk kuruluşlar”* olarak belirtilmiştir.

Yerel yönetimler, yerellik ilkesi çerçevesinde, kamu yararını gözeten faaliyetlerde, vatandaşların özerk teşebbüslerini teşvik etmekle yükümlüdürler. Ayrıca, metropoliten kentler, iller ve belediyeler, kendi yetkileri doğrultusunda, idari görevleriyle birlikte, devlet tarafından veya bölgesel mevzuat tarafından kendilerine verilen görevleri de ifa ederler (md. 118). Bağımsız mali kaynaklara sahip olabilen yerel yönetimler, gelir ve harcama özerkliğine sahiptirler. Anayasaya uygun olarak devletin maliyesiyle uyumlu bir şekilde ve mevcut vergi sistemi disiplini içerisinde

²²⁹ Fikret Toksöz ve Ferhan Gezici, **Türkiye’de Bölgesel Yönetim-Bir Model Önerisi**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2014, s. 13

²³⁰ http://www.comunivero.it/index.cfm?Province_dal_1861&menu=494 (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

²³¹ <http://www.comunivero.it/index.cfm?menu=560> (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

²³² <https://www.istat.it/it/archivio/6789> (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

vergi koyabilme yetkisi olan yerel yönetimler kendi toprakları ile alakalı vergi gelirlerinden de pay almaktadır (md. 119).

İtalya’da yerel yönetim birimlerinin devlet kanunlarınca belirlenen şekillerde olmak koşuluyla özel mülkleri bulunabilmektedir. Borçlanabilme yetkisi ise sadece yatırımları finanse etme aracı olması şartıyla verilmiştir. Ancak bu amaçla olsa dahi alınan kredilere devlet garantisi kabul verilmemektedir (md. 119).

İtalya’da yerel yönetimlerin denetimi Anayasa ve diğer kanunlara uygunluk bakımından merkezi idarece veya onun adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kurulduğu günden beri yoğun merkezîyetçi bir eğilim içerisinde olan İtalya Cumhuriyeti, 1970’li yılların başından itibaren bu eğilimin yoğunluğunu azaltmıştır. Yerel yönetim birimlerini daha özerk hale getirebilmek için 1990’lı yıllarda anayasada önemli değişiklikler yapılmış ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı imzalanarak yerel yönetimlere verilen yetkilerin artırılması ve yerel yönetimler üzerindeki denetimlerin azaltılması sağlanmıştır.²³³

Bu gelişmeler ışığında 1999 ve 2001 yıllarında yapılan anayasal değişikliklerle bölgelerde hükümet adına görev yapan hükümet komiserliği ve bölgesel kontrol komisyonları ortadan kaldırılmıştır. Bunun yerine merkezi hükümete, anayasada yapılan değişikliklerle bir bölgede çıkarılan kanunun anayasaya aykırı olduğu düşünülürse kanunun yayımlanmasını takip eden 60 gün içerisinde Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilme yetkisi verilmiştir.²³⁴ Böylece bölgelerin gerçekleştirmiş olduğu idari eylemlerin yasallığı merkezi hükümetin denetimine tabi olmaktan çıkmıştır. Bunun yerine merkezi hükümete özel birtakım hususların ihlalleri durumunda kullanabileceği ikame yetkiler tanınmıştır.²³⁵

Ayrıca 1982 yılında çıkarılan bir yasa ile Sayıştay’a, daha önceki görevlerine ilaveten yerel yönetimleri inceleyip bulguları parlamentoya sunma görevi verilmiştir. Sayıştay kendisine verilen görevi yerine getirebilmek için yerel yönetimlerden her

²³³ Hülya Küçük, “Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt. 6, Sayı. 1, 2018, ss. 49-52

²³⁴ Arısoy, **a.g.e.**, ss. 257-258

²³⁵ Erbay ve Akgün, **a.g.e.**, s. 544

türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmektedir.²³⁶ Sayıştay bünyesinde kurulan ayrı bir daire üzerinde gerçekleştirilen denetim işleminde yerel yönetimlerin bu denetime tabi olabilmesi için nüfuslarının 8.000'in üzerinde olması gerekmektedir. Sayıştay'ın ilgili dairesine intikal ettirilen hesaplarla ilgili ne tür bir değerlendirme yapmayı düşündüğüne dair planı, bu değerlendirmeyi yaparken hangi kriterleri kullanacağını her yıl 31 Temmuz tarihinden önce parlamentoya sunması gerekmektedir.²³⁷

Sayıştay'ın yapmış olduğu denetim, düzenlilik denetimi temeline dayalı olmayan bir denetimdir. Burada yapılan denetimin temeli gelir ve giderlerin kıyaslamalı bir analizine dayanmaktadır. Bu nedenle bu denetim geniş anlamda bir performans denetimi olarak değerlendirilmelidir. Kendine özgü bir biçimde harcamadan sonra gerçekleştirilen bir denetim olmasından dolayı buradaki asıl amaç yerel yönetimlerce elde edilen sonuçların değerlendirilmesi ve bir hata var ise bir daha benzer hataların tekrarlanmasını engellemektir.²³⁸

3.2.1. Bölgesel Yönetimler ve Denetimi

İtalya bölgeselleşmesinin geçmişi antik çağlara kadar gitmektedir. Öyle ki geçmişten beri farklı kültürlere, dillere ve etnik yapılara ev sahipliği yapan yarımada'nın bu yapısı İtalya'nın ulusal birliğinin oluşum sürecine de yansımıştır. Tarihsel süreç içerisinde merkezileşme ve âdemi merkezîleşme arasında gelgitler yaşayan ülkede faşist yönetimin uygulamış olduğu merkezi yönetimden sonra, 1948 anayasasında bölgeselleşme düşüncelerine ağırlık verilmiştir. Faşizmin getirdiği kısıtlamalara tepki olarak ve özellikle sınır bölgelerinde ve adalardan eskiden beri var olan bölgesel talepleri karşılama düşüncesi anayasada bölgeselleşmenin ilke olarak benimsenmesini sağlamıştır.²³⁹

²³⁶ Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, İkinci Basım, T.C. Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara, 2007, s. 145

²³⁷ Giorgio Clemente, "Performans Denetimi ve İtalya Sayıştayı", **Sayıştay Dergisi**, Çev. Gül Alptürk, Cilt. 2, Sayı. 5, 1991, s. 46

²³⁸ Köse, **a.g.e.**, s. 145

²³⁹ Arısoy, **a.g.e.**, ss. 170-186

Birer siyasal yerinden yönetim organı olarak oluşturulan ve İtalya Anayasasında yer alan bölgelerin oluşturulması iki kademeli olarak gerçekleşmiştir. Özel bölgeler ve olağan bölgeler olarak ayrılan bu bölgelerdeki ayrımın sebebi; özel bölgelerin tarihsel ve kültürel olarak bazı farklılıklara sahip olmasıdır.²⁴⁰ Ayrıca biraz önce de değindiğimiz gibi sınır bölgelerinde yer alan bu bölgelerin eskiden beri var olan talepleri, bunların özel statü ile anayasada yer almasını sağlamıştır.

Toplamda 20 bölgeye ayrılan ülkede bölgelerden 5 tanesi özel statülüdür ve Şubat 1948’de yapılan değişikliklerle kendilerine anayasada yer bulmuşlardır.²⁴¹ Anayasanın 116. maddesinde “*Friuli-Venezia Giulia, Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige/Südtirol ve Valle d’Aoste anayasanın kabul ettiği özel statülere göre özel biçim ve koşulları olan özerkliklere sahiptir*” denmektedir. Yine aynı maddenin devamında Trentino-Alto Adige/Südtirol Bölgesinin özerk Trent ve Bolzano illerinden oluştuğu belirtilmiş ve bu iki ile diğer illerden farklı olarak otonom bir yapı tanınmıştır.

Bu bölgelerden Friuli-Venezia Giulia bölgesinin idari yapılanması 1963 yılında uluslararası bir anlaşma ile düzenlenerek oluşturulmuştur. Böylece özel statülü bölgelerin tamamı fiili olarak hayata geçirilmiş ve 1960’lı yılları takip eden süreçte 1970’li yılların başında olağan statülü bölgelerin oluşturulması sürecine girilmiştir. İlk olarak bölgesel konseyler oluşturularak idari yapılarının temelini teşkil eden statüleri tanınan olağan statülü bölgelere daha sonra verilen statülerin içleri doldurularak bölgelerin yetki alanına giren konularda politika üretmelerine imkân verilmiş ve işlerlik kazanmaları sağlanmıştır.²⁴² Bu çerçevede *Piedmont, Lombardy, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Tuscany, Umbria, Marches, Lazio (Latium), Abruzzo, Molise, Campania, Puglia (Apulia), Basilicata ve Calabria* bölgeleri kurulmuştur (md. 131). Böylece 5 olan bölge sayısı 15 tane olağan statülü bölgenin anayasaya eklenmesiyle 20 olmuştur.

Anayasaya aykırı olmamak ve AB ve uluslararası yükümlülüklerden doğan kısıtlamalar içerisinde kalmak şartıyla devletle birlikte kanun yapma yetkisi verilmiş

²⁴⁰ Nalbant, **a.g.e.**, ss. 18-22

²⁴¹ Erbay ve Akgün, **a.g.e.**, s. 517

²⁴² Arısoy, **a.g.e.**, ss.188-209

olan bölgeler, açıkça devlet mevzuatı kapsamında olmayan tüm konularda kanun çıkartabilmektedir. Dış politika ve devletin diğer ülkeler ile olan ilişkileri, sığınma hakkı, cumhuriyet ile dini mezhepler arasındaki ilişkiler, devletin güvenliğini, vergi, muhasebe, döviz kuru sistemini ilgilendiren konularda yerel yönetimlerin kanun yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bununla birlikte bölgelerin uluslararası ve AB ilişkileri, iş güvenliği, bilimsel ve mesleki inovasyon çalışmaları, sağlığın korunması, haberleşme, kültürel tanıtım, çevresel özelliklerin geliştirilmesi, imar ve çevre, ulaşım ve ulusal üretim gibi konular devlet ile bölgeler arasında ortak mevzuat kapsamına alınarak bölgelere bu konularda kanun yapma imkânı tanınmıştır (md. 117).

Bölgeler kendi sorumluluk alanlarında, mevzuatın belirlediği hal ve şekiller içerisinde yabancı devletlerde ve diğer devletlerin yerel yönetim birimleri ile anlaşma yapabilmektedirler. Kendi aralarında ortak kuruluşlar oluşturulmasını sağlayarak daha iyi performans göstermek için birlikte hareket etme imkânı tanınan bölgelerin tamamında bölgesel kanunlar; kadın ve erkek arasında ayrımcılık yapmadan, oluşabilecek sosyal, kültürel ve ekonomik tüm engelleri kaldırmak ve tüm vatandaşların seçimle gelinen görevlere eşit şartlarda ulaşabilmesini sağlamalıdır (md. 117). Ayrıca hiçbir bölge, bölgeler arasında kişilerin veya malların serbest dolaşımına engel olucu tedbirler alamamakta ve bölgeler arasında dolaşıma mahsus hiçbir vergi koyamamaktadır (md. 120).

Genellikle yetki paylaşımı çerçevesinde kanunlar çıkaran bölgelerin²⁴³ her koşulda anayasal sınırlar içerisinde kalması gerekmektedir. Aslında sadece kanun çıkarma yönünde yasama yetkisi bulunan ve anayasal değişikliklerde bir temsili veya dahli bulunmayan bölgelerin yasama gücü anayasa ile düzenlenmiştir. Paralel/paylaşılan yetkiler, bütünleyici/uygulamaya yönelik yetkiler ve münhasır/birincil yetkiler olarak üç farklı şekilde kategorize edilen yasama yetkilerinin tamamı özel statülü bölgeler tarafından kullanılabilir. Olağan statüdeki bölgeler ise bu üç yetkiden sadece ilk ikisini kullanabilmektedir.²⁴⁴

²⁴³ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, ss. 406-407

²⁴⁴ Arısoy, **a.g.e.**, s. 194

Anayasanın 121. maddesine göre İtalya’da bulunan bölgelerin; bölge meclisi (Consiglio Regionale), bölge yürütme kurulu (Giunta Regionale) ve yürütme kurulu başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Bölge yönetimlerinin yasama organı olarak karşımıza çıkan bölge meclisleri, yasama yetkilerinin yanı sıra anayasa ve yasaların öngördüğü diğer işlevleri de yerine getirmekle sorumludur. Genellikle yetki paylaşımı çerçevesinde kanunlar çıkaran bölgelerin²⁴⁵ her koşulda anayasal sınırlar içerisinde kalması gerekmektedir. Bölgelerin ve bölgelerde bulunan illerin sınırlarının değişmesi konusunda görüş bildirmek, bütçeyi onaylamak, bölgesel vergileri müzakere etmek, bölge idari teşkilatlarını organize ederek bölgeye bağlı teşkilatları kurmak gibi görevleri yürüten bölge meclisleri parlamentoya kanun tasarısı da sunabilmektedir.²⁴⁶ Bölge meclislerinin üye sayısı bölgenin nüfusuna göre değişmektedir. Genellikle 30 ila 80 üyeden oluşan meclislerde seçimler 5 yılda bir yapılmakta ve seçimlerde karma seçim sistemi bir başka ifadeyle nispi ve çoğunluk sistemi bir arada uygulanmaktadır.²⁴⁷

Bölge idaresinin yürütme organı olan bölge yürütme kurulu (encümeni), olağan statülü bölgelerde bölgelerin nüfusuna göre bölge meclislerince seçilmiş 6 ile 12 arasında değişen sayıda üyeden oluşmaktadır. Özel statülü bölgelerde ise bu sayıyı belirleme yetkisi bölge meclislerine bırakılmıştır.²⁴⁸ Bölge meclislerince alınmış kararları yürütmek, bölge bütçesini ve yıllık bilançosunu hazırlayarak bölge meclisine göndermek ve bayındırlık hizmetlerini yürütmek gibi görevleri bulunan bölge yürütme kurulunun; bölgesel yasalara uygun olması şartıyla tüzük ve yönetmelik gibi ikincil mevzuatı da kabul etme yetkisi bulunmaktadır.²⁴⁹

Bölge yönetimlerinde var olan bir diğer anayasal organ ise yürütme kurulu başkanıdır. Bölgeyi temsil eden başkan, politika oluşturmada yürütme kurulunu yönlendirmekle sorumludur. Ayrıca başkan, kanunları ve bölgeye ait tüzükleri yayımlayarak devlet tarafından bölgeye devredilen idari fonksiyonları hükümetin

²⁴⁵ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, ss. 406-407

²⁴⁶ Teoman Ünüsan, **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, Birinci Baskı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 9, Ankara, 1996, s. 55

²⁴⁷ Erbay ve Akgün, **a.g.e.**, s. 524

²⁴⁸ Geray, **a.g.e.**, s. 67

²⁴⁹ Erbay ve Akgün, **a.g.e.**, ss. 524-525

vermiş olduğu talimatlara uygun bir biçimde yürütür. Bölgesel tüzükler aksini öngörmediği sürece, genel ve doğrudan oy ile seçilen başkan yönetim kurulu üyelerini atar ve görevden azleder (md. 121).

Özel statülü bölgeler ile olağan statülü bölgeler arasındaki ayrım bölgelerin gelirleri üzerinde de karşımıza çıkmaktadır. Özel statülü bölgeler; devletin almış olduğu gelir vergisi ve üretim ve tüketim üzerinden aldığı vergilerden pay almaktadırlar. Ayrıca özel ve genel amaçlı bağışlar alan bölgelerin aldığı bağışlar arasında sigara, alkol, şeker, petrol ürünleri ve içeceklerden alınan vergiler en büyük paya sahiptir. Bölgeler, devletin bu ürünlerden almış olduğu vergilerden belli oranlarda pay almaktadır.²⁵⁰ Bölgelerin devletten aldığı bağış miktarı bölgenin sahip olduğu nüfus, işsizlik oranı ve yüz ölçümü gibi kriterlere göre değişiklik göstermektedir. Buna ilaveten bölgesel imtiyazlardan, yol kullanımı ve işgaliyelerden alınan vergiler ise hem olağan hem de özel statülü bölgeler tarafından alınmakta ve tüm bölgelerin borçlanma ve tahvil çıkarma yetkileri bulunmaktadır.²⁵¹

3.2.2. Metropolitan Kentler ve Denetimi

İtalya Anayasası aslında ilk başlarda üç kademeli bir yerel yönetim sistemi tanımlamıştır. 1990 yılında gerçekleştirilen yasal bir değişiklikle büyük kentsel yerleşim yerlerinde metropol kent sistemlerinin oluşturulması öngörülerek yerel yönetim birimlerinin sayısının 4'e çıkarılması sağlanmıştır. Bu değişiklikle büyük belediyelerin mahallelerle birleşerek güçlü bir kentsel bütünleşmenin sağlanması amaçlanmış ve Roma ve Milano başta olmak üzere 9 kentin metropol kent olması kararlaştırılmıştır. Ancak bölgesel yönetimlerin metropol kentlere olumlu bakmaması nedeniyle metropol kent uygulaması pratikte hayata geçememiştir. Bu nedenle 1999 yılında metropol kentlerin oluşturulması için yönetimin değiştirilmesini sağlayan bir madde anayasa eklenmiş ancak bu değişiklik de beklenen sonucu vermemiştir.²⁵²

²⁵⁰ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, ss. 407-408

²⁵¹ Geray, **a.g.e.**, s. 68

²⁵² Fikret Toksöz vd., **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, s. 91

Nihayet 7 Nisan 2014 günü kabul edilen 56 sayılı “Metropoller, İller, Sendikalar ve Belediyelerin Birleşmeleri ile İlgili Hükümler” isimli Kanun, İtalya parlamentosu tarafından kabul edilerek il sistemi yeniden tanımlanmış ve metropol kentlerin kurulması kesin olarak kararlaştırılmıştır. İlk ölçekte; Roma, Napoli, Milano, Torino, Bologna, Genova, Bari, Firenze, Venezia ve Reggio Calabria şehirleri olmak üzere 10 ilde metropol kentler kurulmuş daha sonra bu şehirlere özel statülü bölgelerde yer alan Catania, Cagliari, Messina ve Palermo şehirlerinin de eklenmesiyle bu sayı 14’e çıkarılmıştır.²⁵³

İtalya’da mevcut olan iller ile aynı statüye sahip olan metropol kentleri birbirlerinden ayıran en büyük özellik, metropol kentlerin illere kıyasla daha fazla yetki ve güce sahip olmalarıdır. Bu kentlere illerden farklı olarak daha ekonomik ve daha verimli olma gibi kriterler göz önüne alınarak belediyelerinde yapmakla görevli olduğu kamusal ihtiyaçların giderilmesi görevi ilgili yasa tarafından tevdi edilmiştir.²⁵⁴

Metropol kentleri oluşturan organlar; metropol belediye başkanı (il sindaco metropolitana), metropol konseyi (il consiglio metropolitano) ve metropol konferansıdır (la conferenza metropolitana) (56 sayılı Kanun md. 7). Metropol yönetiminin temsilcisi konumunda olan başkan, aynı zamanda konferansa ve konseye başkanlık etmektedir. Başkan, hizmetlerin ve ofislerin işleyişi ile kanunların icrasını denetler; statü ile verilmiş olan diğer fonksiyonları uygular (56 sayılı Kanun md. 8). Yürütmenin başı konumunda olan başkan, il yerel yönetimi başkanının seçimine ilişkin kurallara göre seçilmektedir. Metropol kentlerin karar organı olan konsey; siyasal ve yönetsel denetim ve politika üretimi organı konumundadır. Yürütme organı konumunda olan konferansın örgüt şemasının nasıl şekilleneceği ise her metropol yönetimin kendi iç örgütlenme kurallarına bırakılmıştır.²⁵⁵

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olan metropol kentler; su şebekesi, elektrik ve gaz gibi temel kentsel ihtiyaçların karşılanması ve vatandaşlara ulaştırılmasından sorumludur. Bölgesel planlama, çevrenin korunması ve ulaşım gibi

²⁵³ <http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=560> (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

²⁵⁴ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, s. 408

²⁵⁵ Geray, **a.g.e.**, s. 62

konularda da hizmet sunan metropol kent yönetimleri²⁵⁶ yaptıkları bu hizmetlere karşı vatandaştan ücret alabilmekte ve bu ücretlerin miktarını belirleyebilmektedirler.

3.2.3. İller ve Denetimi

İtalya'nın ulusal birliğini sağladığı 1861 yılından beri il sayıları 21 kez değişikliğe uğramıştır. 1861 yılında 51 olan il sayısı²⁵⁷, 2001 yılında Sardunya bölgesinde yaşanan gelişmeler doğrultusunda 110'a çıkmış, 2016 yılında yine Sardunya bölgesinde olan değişiklikle sayı tekrar 107'ye inmiştir. İl sayısında yaşanan son değişiklikler tamamen Sardunya Bölgesi ile alakalıdır. Öyleki 2001 yılında 107 olan il sayısı, Sardunya'da bulunan Güney Sardunya (Sud Sardegna) ilinin dörde bölünmesiyle 110 olmuştur. 2001 yılında Sassari, Nuoro, Cagliari, Oristano ve Sud sardegna olmak üzere 5 ilden oluşan bölgeye, 2001 yılında yapılan ve 2005 yılında hayata geçen değişiklikle, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra ve Olbia Tempio illeri eklenmiş²⁵⁸, böylece bölge 8 ilden oluşan bir yapıya kavuşmuştur. Ancak 2016 yılında kabul edilen yeni bir bölgesel yasayla²⁵⁹ bu değişiklik ortadan kalkmış, sonradan oluşturulan bu dört ilin il statüsü kaldırılmış ve Güney Sardunya ili tekrar oluşturulmuş, Cagliari şehrine ise metropol kent statüsü verilmiştir. Yapılan bu son değişikliklerle birlikte 2017 yılı itibarıyla İtalya'daki il sayısı 107 olmuştur.

1 Ocak 2018 verilerine göre 12 ilin bulunduğu Lombardia bölgesi bünyesinde en çok ili barındıran bölge konumundadır. En az il sayısına sahip bölge ise Valle D'Aosta bölgesidir ve bölge sadece Valle d'Aosta ilinden oluşmaktadır.²⁶⁰

Sayıları her geçen gün artmasına rağmen özellikle bölgesel yönetimlerin oluşturulmasından sonra yönetimdeki göreceli önemi giderek azalan illerin yetki ve

²⁵⁶ Toksöz vd., **a.g.e.**, ss. 94-95

²⁵⁷ http://www.comunivero.it/index.cfm?Province_dal_1861&menu=494 (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

²⁵⁸ <https://www.regione.sardegna.it/j/v/2604?v=9&c=72&s=1&file=2001009>

(Erişim Tarihi: 22.02.2019)

²⁵⁹ <http://www.regione.sardegna.it/j/v/1270?s=300929&v=2&c=13906&t=1&anno>

(Erişim Tarihi: 22.02.2019)

²⁶⁰ <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18460> (Erişim Tarihi: 22.02.2019)

karışma alanları daralmaktadır. İtalya’da iki farklı fonksiyonu yerine getirmek üzere her ilde iki farklı yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Birincisi, görev ve sorumlulukları yasa ile belirlenmiş bir yerel yönetim birimi iken ikincisi merkezin taşra birimidir. Merkezi idarenin taşra birimi olarak ilde, çeşitli bakanlıklara bağlı kuruluşlarla birlikte İtalya Bankası ve ticaret odaları gibi kamu kuruluşları bulunmaktadır.²⁶¹

Yerel yönetim birimi olarak görev yapan il yerel yönetimleri meclis (consiglio provinciale), encümen (giunta esecutiva) ve başkan (presidente della provincia) olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. İlin karar organı olan meclis il içindeki seçmenler tarafından 5 yıl için²⁶² genel oyla seçilmekte ve üye sayıları ilin nüfusuna göre 24 ila 45 arasında değişmektedir.²⁶³ İlin yürütme organı olan encümen ise başkan, başkan yardımcısı ve diğer üyelerden oluşmakta ve üye sayısı il meclisi üye sayısının beşte birini geçmemektedir. Çift sayıda kişiden oluşması gereken encümenlikte çift sayıya ulaşabilmek için bu sayı artırılabilir. Ancak her halükârda bu sayı 8’i geçmemektedir.²⁶⁴

İl yönetiminin siyasal başı ve temsilcisi konumunda olan başkan, aynı zamanda il yerel yönetiminin de başı konumundadır. Meclis üyeliği seçimleriyle aynı anda yapılan başkanlık seçimlerinde seçmenler, başkan ve üyeleri farklı partiden seçebilme serbestliğine sahiptir. İlk turda hiçbir aday salt çoğunluğu sağlayamazsa en çok oy alan ilk iki aday arasında tekrar seçim yapılmakta seçimin düğümlenmesi halinde ise yaşlı olan aday seçilmiş sayılmaktadır.²⁶⁵ Meclis üyeliği seçimlerinde olduğu gibi halk tarafında genel oy ile 5 yıllığına seçilen başkan,²⁶⁶ yerel yönetimlerin yönetilmesinin yanı sıra encümenliğin, bağlı idarelerde hükümet temsilcilerinin ve daire başkanlarının atanmasından da sorumludur.²⁶⁷

²⁶¹ Geray, **a.g.e.**, s. 62

²⁶² Toksöz vd., **a.g.e.**, s. 96

²⁶³ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, s. 404

²⁶⁴ Ünüsan, **a.g.e.**, s. 56

²⁶⁵ Geray, **a.g.e.**, s. 65

²⁶⁶ Toksöz vd., **a.g.e.**, s. 96

²⁶⁷ Ünüsan, **a.g.e.**, s. 57

Vergi ve harç oranlarının belirlenmesi ile birlikte bütçenin yönetimi, eğitimin desteklenmesi, ulaşım, çevresel koruma, sosyal hizmetler ve kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması gibi görevleri bulunan iller, kendi bünyelerinde bulunan belediyelerin denetlenmesinden de doğrudan sorumludurlar. Gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi hükümet ve bölgeler tarafından gönderilen kaynak transferinden oluşan illerin, vergiler ve vergi dışı gelirlerden oluşan yerel gelirleri ise son derece kısıtlıdır.²⁶⁸

3.2.4. Belediyeler ve Denetimi

İtalya Anayasasında geçen yerel yönetim birimlerinde en küçüğünü oluşturan belediyelerin (comuni) geçmişi oldukça eskiye dayanmaktadır. Ulusal birliğin sağlandığı 1861 yılından beri varlığını koruyan belediyeler 1948 Anayasasında da kendisine yer bulmuş birer yerinden yönetim organıdır. 1861 yılında 7.720 olan belediye sayısı yıllar içerisinde çeşitli değişikliklere uğramıştır. 1921 yılında sayıları 9.000'i aşmış olsa da²⁶⁹ günümüzde yaşanan birleşmeler sonucunda sayıları 1861 yılındaki sayıya yakın bir konuma gelmiştir. Mayıs 2019 itibarıyla İtalya'daki belediye sayısının 7.914 olması öngörülmektedir.²⁷⁰

İtalya yerel yönetim sistemleri içerisinde önemli bir konuma sahip olan belediyeler; katmanlı yetki, ayırma ve oranlılık ilkesi çerçevesinde, uygulamada tekliği sağlayabilmek için, devlete, bölgelere, metropol kentlere ve illere herhangi bir şekilde atfedilmediği sürece, idari fonksiyonları yerine getirmektedirler (md. 118). Diğer yerel yönetim alanlarının görev alanı içerisinde bulunmayan ekonomik kalkınma, alan kullanımı ve düzenlenmesi başta olmak üzere sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri, bayındırlık işleri, kamusal alanların planlanması ve belirlenmesi, toplu taşıma, yerel polis, nüfus işleri ve askerlik hizmetleri gibi önemli idari fonksiyonlar belediyeler tarafından yürütülmektedir.²⁷¹

²⁶⁸ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, ss. 404-405

²⁶⁹ http://www.comunivero.it/index.cfm?Comuni_dal_1861&menu=12 (Erişim Tarihi: 25.02.2019)

²⁷⁰ <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2019/> (Erişim Tarihi: 25.02.2019)

²⁷¹ Küçük, **a.g.e.**, ss. 38-39

İtalya'da bulunan diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi üçlü organ yapısına sahip olan belediyelerde bu organlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediyenin karar organı olan meclis 4 yıllığına seçilmekte ve üye sayısı nüfusa göre 12 ile 60 arasında değişmektedir. Nüfusu 15.000'in altında olan belediyelerde en çok oyu alan liste sandalyelerin üçte ikisini almakta geriye kalan üçte birlik kontenjan ise diğer listeler arasında oy ile orantılı olarak dağıtılmaktadır. Nüfusu 15.000'in üstünde olan yerlerde ise oyların yüzde ellisinden fazlasını alan liste sandalyelerin %60'ını elde etmekte ve yine geri kalan kontenjan diğer listeler arasında oy ile orantılı olarak dağıtılmaktadır.²⁷²

Belediyelerde yürütme organı olarak görev yapan encümen, belediye başkanı ile çift sayıda üyeden oluşmaktadır. Üye sayısının nüfusa göre değiştiği encümene belediye başkanı başkanlık yapmaktadır. Belediyenin günlük yönetiminin gözetimini yapmak, meclise öneri sunmak ve meclisin almış olduğu kararları yürürlüğe koymak encümenin asli görevleri arasındadır. Ayrıca meclisin toplantı halinde olmadığı durumlarda meclisi temsil etmek ve meclise verilmiş sorumlulukları yüklenme görevi de encümene verilmiştir. Her yıl yürütmüş olduğu çalışmalarını bir rapor halinde meclise sunması gereken encümen, belirli mali konularda ve belediye personelinin özlük işlemlerinden birinci derecede sorumludur.²⁷³

Belediyenin başı ve idarenin dışı karşı temsilcisi konumunda olan belediye başkanı belediye teşkilatının çalışmalarını düzenlemekle yetkilidir. Meclis üyelerinin seçim esasına göre halk tarafından doğrudan seçilen belediye başkanının siyasi sorumluluğunun yanı sıra merkezi idare tarafından verilmiş; kanun, yönetmelik ve bildirimleri yayınlamak, kamu düzenini sağlamak, doğum, ölüm, evlenme gibi işleri kayıt altına alarak yürütmek gibi görev ve sorumlulukları vardır.²⁷⁴

Belediyelerin gelirleri genel olarak iki kaynaktan elde edilmektedir. Bu kaynaklardan ilkinin merkezi idarenin aktarmış olduğu gelirler oluşturmaktadır. Bunlar genel bağışlar, özel amaçlı bağışlar ve yardımlardır. Genel bağışlar; içişleri bakanlığının genel vergiden elde ettiği gelirden belediyelere belli oranda aktarım

²⁷² Ünüsan, **a.g.e.**, s. 57

²⁷³ Geray, **a.g.e.**, ss. 55-56

²⁷⁴ Küçük, **a.g.e.**, ss. 39-40

yapmasıyla gerçekleşirken özel amaçlı bağışlar ve yardımlar; okul, hastane ve mahkeme gibi kamusal binaların bakım ve onarımı için kaynak aktarılmasıyla gerçekleşmektedir. Diğer gelir kaynağı ise belediyelerin toplamış olduğu vergi ve harçlardan elde edilen öz gelirlerdir.²⁷⁵

3.3. İtalya’da Yerel Ombudsmanlık Uygulamaları

Çalışmanın ikinci bölümünde değinildiği üzere İkinci Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda refah devletinin ortaya çıkışıyla birlikte tanınırlığı ve bilinirliği artan ve Kıta Avrupası ile İngilizce konuşan ülkelerde oluşturulmaya başlanan ombudsmanlık kurumu, İtalya’da 1970’li yılların ortasında hayata geçirilmiştir. Yerel düzeyde oluşturulan ombudsmanlık kurumu İtalya’da ilk olarak Toskana Bölgesi’nde 1974 tarihli bir yasa ile oluşturulmuştur.²⁷⁶

Bugün halen ulusal düzeyde bir örgütlenmesi olmayan kurum bölgelerin tamamında da bulunmamaktadır. Bununla birlikte ulusal düzeyde, kamu denetçisinin kurumsal rolünün yaygınlaştırılmasını ve artırılmasını ve Avrupa Ombudsmanı ile ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla oluşturulmuş Bölgeler ve Özerk İller Ombudsmanları Ulusal Konferansı Koordinasyonu (Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici Delle Regioni e delle Province Autonome) bulunmaktadır.²⁷⁷ 1994 yılında bir dernek olarak kurulan oluşumun²⁷⁸ amacı ulusal düzeyde bir ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasının yanı sıra ombudsmanlık kurumunun bulunmadığı bölgelerde de kurumun oluşturulmasını sağlamaktır.²⁷⁹

Türkçe “savunucu, avukat” manasına gelen “difensore”²⁸⁰ kelimesi ile “medeni, sivil” manasına gelen “civico”²⁸¹ kelimelerinin birleşimiyle oluşturulan ve

²⁷⁵ Okçu ve Özgür, **a.g.e.**, s. 404

²⁷⁶ <http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidettaglio&id=16#.XJvFOIUzblU> (Erişim Tarihi: 05.03.2019)

²⁷⁷ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/all-members> (Erişim Tarihi: 05.03.2019)

²⁷⁸ <https://www.difescivicaitalia.it/chi-siamo/> (Erişim Tarihi: 05.03.2019)

²⁷⁹ <https://www.difescivicaitalia.it/attivita-del-coordinamento/> (Erişim Tarihi: 05.03.2019)

²⁸⁰ <https://www.dict.com/italyanca-turkce/difensore> (Erişim Tarihi: 05.03.2019)

²⁸¹ <https://www.dict.com/italyanca-turkce/civico> (Erişim Tarihi: 05.03.2019)

“Difensore Civico” yani “Sivil Savunucu” tüm İtalya’da bu isimle, ombudsmanlık kurumuna karşılık gelecek şekilde kullanılmaktadır. Ulusal düzeyde ombudsmanlığın olmadığı ülkede; Abruzzo, Aosta Vadisi, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Ligurya, Lombardiya, Marche, Molise, Piyemonte, Sardinya, Toskana ve Veneto olmak üzere 14 bölge ile Trentino-Alto Adige bölgesinde bulunan ve iki otonom il olan Bolzano ve Trento illerinde yerel düzeyde otonom il ombudsmanlıkları bulunmaktadır. Trentino-Alto Adige bölgesinin yanı sıra Friuli Venezia Giulia, Umbria, Puglia, Calabria ve Sicilya bölgelerinde ise bölgesel düzeyde bir ombudsman bulunmamaktadır.²⁸²

Bölgelerin kendi yasal düzenlemeleri ile oluşturulan ombudsmanlıklar anayasada yer almamaktadır. 1970 yılında hayata geçirilen yerel yönetimler reformu ile oluşturulmaya başlayan ombudsmanlıklara her bölgede, bölge yasalarına dayanılarak hazırlanmış ve farklı görevler verilmiştir.²⁸³ Kimi bölgelerde yönetimin iyi işlemesi için bir yardımcı rolü ön planda tutulurken kimi bölgelerde vatandaşın haklarının korunmasına yönelik rolü ön plana çıkmakta ve bu bağlamda kültürel, siyasi, iktisadi ve coğrafi nedenlerle ombudsmanların görev sahaları genişleyebilmekte veya kısıtlanabilmektedir. Ancak tüm bölgelerde ombudsmanların bağımsızlığı bölge meclislerince garanti altına alınmış ve sorunların çözülmesinde güvenilir, adil ve tarafsız bir arabulucu olarak kabul edilmektedir.²⁸⁴

Çalışma kapsamında, İtalya’daki mevcut tüm bölgesel ombudsmanlıklar ayrı ayrı ele alınacaktır. Bölgeler alfabetik sıra ile sıralanmıştır ve bölgelerdeki ombudsmanlık uygulamaları ele alınırken; bölgesel ombudsmanlık ofislerinin ve bölgelerin resmi internet adresleri ile bölgede ombudsmanlık kurumlarını oluşturan bölgesel yasalardan geniş ölçüde yararlanılmıştır.

²⁸² <https://www.difescivicaitalia.it/il-difensore-civico-della-tua-regione/> (Erişim Tarihi: 06.03.2019)

²⁸³ Feyzullah Ünal, **a.g.e.**, ss. 117-136

²⁸⁴ Önder Kutlu, Erhan Örselli ve Selçuk Kahraman, “Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerine Bir Analiz”, **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Hakemli Dergisi**, Sayı. 8, 2018, ss. 24-25

3.3.1. Abruzzo Bölgesi Ombudsmanlığı

Güney İtalya'nın merkezinde yer alan bölge Adriyatik Denizi ile Apenin Dağları arasında uzanan dağlık bir konumda bulunmaktadır. Chieti, Pescara, Teramo ve L'Aquila olmak üzere dört ilin bulunduğu bölgenin idari merkezi L'Aquila şehridir.²⁸⁵ Ocak 2018 verilerine göre 1.315.196²⁸⁶ kişinin yaşadığı bölge, İtalya'da bulunan 15 olağan statülü bölgeden biri konumundadır.

Abruzzo bölgesinde ombudsmanlık kurumu 20 Ekim 1995 yılında kabul edilen 126 sayılı "Ombudsmanın Kuruluşu" (Istituzione Del Difensore Civico) isimli bölgesel kanunla oluşturulmuştur.²⁸⁷ İlgili kanunun birinci maddesinin ikinci fıkrasında ombudsmanın tam özerklik içerisinde, hiyerarşik veya işlevsel olarak herhangi bir bağımlılık veya kontrol şekline tabi olmaksızın vatandaşlara hizmet ederek faaliyetlerini yürütebileceği belirtilmiştir. Ombudsman, mevcut yasaların sınırları içerisinde ve yasal usullerle kişisel hak ve menfaatlerin korunmasını sağlamaktadır. Ayrıca idari faaliyetlerin verimli, tarafsız, yasal, şeffaf ve etkin olması için usulsüzlük, gecikme veya ihmallerde müdahalede bulunur. Müdahalede bulunabileceği kurumlar; bölgesel idarenin örgütsel birimleri, yerel sağlık birimleri, bölgeye bağlı kuruluş ve şirketler, bölge tarafından verilen görevleri yapmakla sorumlu yerel makamlar ve bölgesel sermaye katılımına sahip kuruluş ve şirketlerdir (md. 2/1).

Bağımsız bir garanti otoritesi konumunda olan ombudsman, bölgesel meclis tarafından her 5 yılda bir, kamusal alanda tecrübe sahibi ve üniversite mezunu, bölge meclisine seçilmeye hak kazanmış İtalyan vatandaşları arasından seçilmektedir.²⁸⁸ Kurumun örgütsel yapısı; bir idari yönetici, bir idari görevli, iki direktif eğitici, bir teknik operatör ve üç video terminali ile bir sekreterlik hizmet biriminden oluşmaktadır (md. 8/5).

²⁸⁵ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/abruzzo.html> (Erişim Tarihi: 07.03.2019)

²⁸⁶ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18545> (Erişim Tarihi: 07.03.2019)

²⁸⁷ http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi_tv/abruzzo_lr/1995/lr95126.htm#_ftn1 (Erişim Tarihi: 07.03.2019)

²⁸⁸ <http://www.difensorecivicoabruzzo.it/il-difensore-civico-si-presenta/> (Erişim Tarihi: 07.03.2019)

L'Aquila şehri ile Pescara şehirlerinde ofisi bulunan kurumun merkezi aynı zamanda bölgenin idari merkezi olan L'Aquila şehridir. Teramo şehrinde bulunan vatandaşlar, L'Aquila ofisine, Chieti şehrinde bulunan vatandaşlar ise Pescara'daki ofise başvurabilmektedir. Randevu almak şartıyla şahsen başvuru imkânının bulunduğu kuruma aynı zaman da ücretsiz çağrı, elektronik posta, faks ve şikâyet formu oluşturularak da başvurulabilmektedir.²⁸⁹ Bununla birlikte başvuru için herhangi bir formalite bulunmamaktadır ve her ne şekilde olursa olsun tamamen ücretsiz bir kamu hizmetidir.²⁹⁰

Ombudsman bir konuyu veya şikâyeti incelemek için ilgili kurumdan mesleki gizlilik ilkesine aykırı olmamak şartıyla gerekli gördüğü tüm bilgi ve evrakları yazılı veya sözlü olarak talep edebilir. İlgili kurumların ise bu talebe karşı çıkmadan gerektiği şekilde cevap vermeleri gerekmektedir. Ombudsman gerekli kontrolleri yapmak üzere bölgesel bilgi sistemlerini kullanabilmekte konuyla ilgili yetkili kişileri arayabilmektedir (md. 4/1).

Kurum her yıl 31 Mart tarihine kadar bölge meclisine bir önceki yılda gerçekleştirilen faaliyetler hakkında ve bölgesel birimlerin işleyişi ile ilgili olarak düzenleyici ve idari değişiklikleri tavsiye eden bir rapor sunmak zorundadır (md. 6/1). Ayrıca ombudsman özel önem ve acil duruma haiz bir konu olması durumunda yıllık rapora gerek olmaksızın başkana ayrıca hazırlanmış özel raporlarda sunabilmektedir (md. 6/5).

3.3.2. Aosta Vadisi (Valle D'Aosta) Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya'nın kuzeybatı ucunda yer alan bölge Fransa ile İsviçre arasındaki sınırda yer almaktadır ve İtalya'nın en küçük bölgesidir. İtalya'da bulunan özel statülü 5 bölgeden biri olan Aosta Vadisi, Aosta isimli tek ilden meydana gelmektedir ve bölgenin idari merkezi de doğal olarak bu ildir. Bölgesel özerkliğin

²⁸⁹ <http://www.difensorecivicoabruzzo.it/contatti-2/> (Erişim Tarihi: 07.03.2019)

²⁹⁰ <http://www.difensorecivicoabruzzo.it/quanto-costa-rivolgersi-al-difensore-civico/> (Erişim Tarihi: 07.03.2019)

bulunduğu bölgede İtalyanca ve Fransızca resmi dillerdir²⁹¹ ve Ocak 2018 verilerine göre bölgede 126.202²⁹² kişi yaşamaktadır. 1945 kararnamesi ile kısmen özerklik verilen Aosta bölgesi, İtalya’da özerklikten yararlanan ilk bölge²⁹³ olma özelliğini taşımaktadır ve bölgenin özel statüsü 1948 yılında anayasal olarak tanınmıştır.²⁹⁴

Bölgede 2 Mart 1992 tarihinde kabul edilen 5 sayılı “Ombudsmanın Kuruluşu Kanunu” (Istituzione Del Difensore Civico), 28 Ağustos 2001 yılında yayımlanan 17 sayılı “Ombudsmanlık Ofisinin İşleyiş Disiplini” (Disciplina Del Funzionamento Dell’Ufficio Del Difensore Civico) isimli bölgesel kanunun 20. maddesi ile yürürlükten kaldırılmış ve yapılan bu düzenleme ile 17/2001 sayılı Kanun ombudsmanlık kurumunun işleyiş disiplinin belirleyen güncel kanun haline gelmiştir.²⁹⁵ Görevini bağımsız bir şekilde ve tam olarak yerine getirmesi gerektiği belirtilen ombudsman hiyerarşik ya da işlevsel kontrole tabi değildir (md. 2/1). Ombudsman, ilgili yasanın belirlemiş olduğu usullere uygun olarak kamu idarelerinin verimliliğini, tarafsızlığını, şeffaflığını ve etkin işleyişini garanti altına almak için kişisel hakların ve meşru çıkarların yanı sıra ortak veya genel menfaatlerin savunmasından sorumludur (md. 2/2).

Kamu idaresi ile yaşanan sorunlara çözüm sağlamak için gerçek ve tüzel kişilere danışmanlık yapan ve destek sağlayan (md. 2/3) Aosta Ombudsmanına bireysel olarak vatandaşlar, yabancılar ve vatansız kişiler, tüzel olarak ise genel veya özel kurum ve organizasyonlar başvuruda bulunabilmektedir. Yürütülen hizmetlerin ücretsiz olduğu kurumda başvurular; haftanın belirli günleri şahsen olduğu gibi istenilen her gün posta, faks ve elektronik posta yoluyla yapılabilmekte ve telefon ile hizmet hakkında bilgi alınabilmektedir. Ayrıca engelli bireyler için kararlaştırılan bir yerde randevu ile buluşulabilmektedir.²⁹⁶

²⁹¹ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/valle-daosta.html> (Erişim Tarihi: 08.03.2019)

²⁹² <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18568> (Erişim Tarihi: 08.03.2019)

²⁹³ http://www.regione.vda.it/autonomia_istituzioni/origini/decreti1945_i.asp

(Erişim Tarihi: 08.03.2019)

²⁹⁴ http://www.regione.vda.it/autonomia_istituzioni/origini/statuto1948_i.asp

(Erişim Tarihi: 08.03.2019)

²⁹⁵ http://www.consiglio.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?pk_lr=2635&versione=V

(Erişim Tarihi: 08.03.2019)

²⁹⁶ <http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/il-difensore-civico> (Erişim Tarihi: 08.03.2019)

Bölgede 1 Ağustos 2011 yılında çıkarılan 19 sayılı Bölgesel Kanun ile yürürlükte olan ombudsmanlık kanununa eklemeler yapılmış ve ombudsman, 26 Temmuz 1975 tarihli ve 354 sayılı kanun hükümlerine uygun olacak şekilde bölge topraklarında kişisel özgürlüğü kısıtlayıcı tedbirlere maruz kalmış kişilerin haklarının garantörlüğünü yerine getirir denilmiştir. Böylece mahkumlara da ombudsmana başvuru hakkı tanınmış ve ombudsmana cezaevlerini izinsiz ziyaret edebilme ve mahkumlarla görüşme hakkı verilmiştir.²⁹⁷

Bağımsızlık ve tarafsızlık garantisi veren ve yasal ve idari konularda tecrübe ve mesleki beceri edinmiş İtalya vatandaşları arasından seçilen ombudsman bununla birlikte; 40 yaşını doldurmuş, en az beş yıl bölgede ikamet etmiş, hüküm giymemiş, yüksek lisans, uzmanlık veya eski eğitim sisteminde hukuk lisansı derecelerinden birine sahip olmalıdır (md. 3). Ayrıca ombudsman olabilmek için Fransızca biliyor olma zorunluluğu bulunmaktadır (md. 5). Bölgesel meclis üyeleri tarafından gizli oyla seçilen ombudsmanın, seçilebilmek için üyelerin 2/3'ünün oyunu alması gerekmektedir. Ardışık iki oylamada bu çoğunluk elde edilemezse ikinci oturumun hemen akabinde yeni bir oylama yapılmakta ve üyelerin salt çoğunluğunu alan aday ombudsman olarak seçilmektedir (md. 6). Beş yıllık süre için seçilen ombudsman en fazla iki kez bu görevi yapabilmektedir (md. 9/1).

Sürmekte olan idari işlemler veya daha önce alınmış idari kararlara ilişkin ihmal, gecikme veya usulsüzlüklere yönelik müdahalelerde bulunan ombudsman; bölgenin idari organları ve yapıları, bölgeye bağlı kurum, kuruluş, konsorsiyum ve şirketler, bölge tarafından fonksiyon devri yapılmış yerel bölge organları ile bölgesel sağlık kurumlarını denetleyebilmektedir (md. 11/1). Ayrıca ulusal bir ombudsmanlık ofisi kuruluncaya kadar savunma, kamu güvenliği ve adalet birimleri hariç olmak ve yetkinlik alanları içerisinde kalmak şartıyla devletin bölgede bulunan birimlerine yönelikte faaliyette bulunabilmektedir (md. 11/3).

Ombudsmanın ele aldığı konular hakkında kurumlara sözlü veya yazılı olarak soru sorma, konuyla ilgili tüm bilgi ve belgeleri isteme ve gerekli kontrolleri yapmak için ilgili kuruma erişim yetkisi bulunmaktadır (md. 12/1). Her yıl 31 Mart tarihine

²⁹⁷ <http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/garante-dei-detenuiti> (Erişim Tarihi: 08.03.2019)

kadar bir önceki yıl boyunca gerçekleştirilen faaliyetler hakkında bir raporu sivil savunmadan sorumlu yönetim kurulu komitesine sunan ombudsman, özel önem veya acil duruma haiz konularda bölge başkanına ve bölgesel meclis başkanına özel raporlar gönderebilmektedir (md. 15).

3.3.3. Basilicata Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya'nın güneyinde Calabria ve Puglia bölgelerinin arasında bulunan bölgenin aynı zamanda İyon ve Tiren Denizlerine kıyısı bulunmaktadır. Matera ve Potenza olmak üzere iki tane ilden meydana gelen bölgenin²⁹⁸ idari merkezi Potenza şehridir.²⁹⁹ Ülkenin 15 olağan statülü bölgesinden biri konumunda olan bölgede Ocak 2018 verilerine göre 567.118 kişi yaşamaktadır.³⁰⁰

İlk olarak 1986 yılında kabul edilen bölgesel bir yasa³⁰¹ ile düzenlenen ombudsmanlık kurumunun yapısı 19 Şubat 2007 tarihli 5 sayılı “Bölgesel Ombudsmanın Yeni Disiplini” (Nuova Disciplina Del Difensore Civico Regionale) isimli Bölgesel Kanun³⁰² ile yeniden düzenlenmiştir. Düzenlemeyle ombudsmanın atanması ve görevden alınması sadece bu yasayla düzenlenir denilmiş, görevlerinin ise sadece bu yasa ile değil aynı zamanda konuyla ilgili devlet yasaları ve bölge yasaları ile yönetilebileceği belirtilmiştir (md. 1).

Kamu idaresinin işlem ve eylemlerine karşı gerçek kişilerin, sosyal grupların ve derneklerin haklarının ve çıkarlarının korunmasından sorumlu olan ombudsman hiyerarşik veya işlevsel olarak herhangi bir otoriteye bağlı olmadan faaliyetlerini bağımsız şekilde yürütmektedir (md. 2/1). Daha iyi bir idari yönetim için uğraşan ombudsman (md. 3/1); toplum içerisinde var olan yaşlılar, çocuklar ve engelliler gibi dezavantajlı konuma sahip kişi veya grupların korunmasına ve güçlendirilmesine

²⁹⁸ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/basilicata.html> (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

²⁹⁹ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/basilicata/potenza.html> (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

³⁰⁰ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18564> (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

³⁰¹ <http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/Consiglio/detail.jsp?sec=107173&otype=1150&id=176006&anno=1986> (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

³⁰² <http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/Consiglio/detail.jsp?sec=107173&otype=1150&id=197393&anno=2007> (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

katkıda bulunmakta (md. 3/4) ve kadınlar ve erkekler arasındaki fırsat eşitliğine aykırı durumlara müdahale etmektedir (md. 3/5).

Gecikme, verimsizlik ve hata durumlarında vatandaş ile kamu idaresi arasında bir menteşe görevi gören ombudsman, şeffaflık, yasallık, iyi performans ve işlemlerde tarafsızlığın sağlanması için genel veya özel çıkar ve menfaatlerde vatandaşları ilgilendiren tüm durumlarda otomatik olarak müdahale edebilmektedir. Bölgede bulunan sağlık kuruluşları ve hastaneler, ulaşım, göç, emekli aylıkları, çevre, kültür, elektrik, doğalgaz ve su gibi kamu hizmetleri başta olmak üzere tüm bölgesel idareye bağlı tüm kurum ve kuruluşları müdahale yetkisi bulunan ombudsman, merkezi idarenin yargı, polis ve ordu hariç olmak üzere diğer kurumlarına da müdahale edebilmektedir.³⁰³

Ombudsman görevlerini yerine getirebilmek için ilgili kurumlardan sözlü veya yazılı bilgi isteyebilir. İlgili kurumlar aksi belirtilmedikçe ve haklı bir sebep olmadıkça en geç on beş gün içerisinde ombudsmana istediği bilgiyi vermek zorundadır ve müdahaleye konu olan olayın işleminde uygulanacak olan prosedürün her aşamasında ombudsmana bilgi vermeleri gerekmektedir (md. 6/1a). Ayrıca ombudsman, müdahale konusu ile ilgili tüm belgelere erişebilmekte ve bir kopyasını alabilmekte (md. 6/1b), başvuru sahibi ile şikâyet konusu olan kurumun yöneticilerini uzlaşma için bir araya getirebilmekte (md. 6/1c), idareleri yasal belirsizlik veya mevzuat eksikliği konularında uyarmakta (md. 6/1e) ve idarenin daha verimli, şeffaf ve etkin olabilmesi için önerilerde bulunabilmektedir (md. 6/1f).

Basilicata'da ombudsman olarak seçilebilmek için bölge meclisine seçilme şartlarının yanı sıra hukuk alanından mezun olmak ve hukuki konularda profesör, hâkim, devlet avukatı, yargı avukatı veya kamu idarecisi olmak gerekmektedir (md. 13/1). Bölge meclisinin gizli oyuyla seçilen ombudsman, seçilebilmek için üye sayısının 4/5'i oranında oy almak zorundadır. İlk üç oylamada bu sayıya ulaşılamazsa üçüncü oylamayı takip eden süreden 24 saat sonra oylamaya devam

³⁰³ <http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/Consiglio/detail.jsp?sec=102349&otype=1183&id=200554&organoConsultivo=true> (Erişim Tarihi: 11.03.2019)

edilmekte ve üçte iki çoğunluğa ulaşan aday ombudsman olarak seçilmektedir (md. 14/2). Beş yıllığına seçilen ombudsman tekrar seçilememektedir (md. 15/1).

Her yıl 31 Mart tarihine kadar bir önceki yıl gerçekleştirilen faaliyetler hakkında bölge meclisine bir rapor sunmak zorunda olan ombudsman raporun bir kopyasını da bölge encümenine göndermektedir (md. 11/1). Ancak özel öneme ve acil duruma haiz konularda bu süre beklenmeden bölge meclisine ve/veya bölge yürütme kuruluna özel raporlar sunulabilmektedir (md. 11/2).

Potenza ve Matera şehirlerinin ikisinde de hizmet binası bulunan ofise başvurular ücretsizdir. Ofise telefon, posta, elektronik posta ve faks yoluyla başvuru yapılabildiği gibi hafta içi belirli gün ve saatlerde randevu ile şahsen de başvuru yapılabilmektedir. Ayrıca Potenza merkez ofisinde önceden kararlaştırılmak şartıyla ombudsmanın kendisiyle de görüşmek mümkündür.³⁰⁴

3.3.4. Campania Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya'nın güneyinde yer alan Campania bölgesi, Apenin dağları ile Tiren Denizi arasında bulunmaktadır. İdari merkezi Napoli'de olan bölge beş ilden oluşmaktadır. Napoli'nin haricinde Caserta, Salerno, Avellino ve Benevento illerinin bulunduğu bölge³⁰⁵ İtalya'nın nüfus bakımından en büyük üç bölgesinden birisidir. Ocak 2018 verilerine göre 5.826.860 kişinin yaşadığı bölgede nüfusun üç milyonu aşkın kısmı Napoli'de yaşamaktadır³⁰⁶ ve bölge İtalya'nın 15 olağan statülü bölgesinden biri konumundadır.

Bölgede oldukça eski bir tarihe sahip olan ombudsmanlık kurumu 1978 yılında kabul edilen 23 sayılı "Campania Bölgesinde Ombudsmanın Kuruluşu Kanunu" (Istituzione Del Difensore Civico Presso La Regione Campania) ile

³⁰⁴ <http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/Consiglio/section.jsp?sec=102339&organoConsultivo=true> (Erişim Tarihi: 11.03.2019)

³⁰⁵ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/campania.html> (Erişim Tarihi: 13.03.2019)

³⁰⁶ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18563> (Erişim Tarihi: 13.03.2019)

kurulmuştur.³⁰⁷ Vatandaş ve kamu idaresi arasında bir arabulucu görevi üstlenen ombudsman idarenin verimlilik, tarafsızlık, şeffaflık ve adalet ilkelerine uygun olarak işlemlerini sağlamada hassas bir rol oynamaktadır.³⁰⁸

Bölge idaresi tarafından uygulanan idari işlemlerine karşı bireylerin, kurumların ve sosyal grupların haklarını korumanın yanı sıra yerel sağlık birimlerinin işleyişini ve düzenliliğini sağlamakla görevlendirilen ombudsman aynı amaç için adli veya idari temyiz başvurusunda bulunulan bir konuda başvuruları kabul etmemektedir (md. 2). Savunma, kamu güvenliği ve adalet ile ilgili birimler hariç olmak üzere merkezi idarenin bölgede bulunan organlarına karşı da faaliyet yürütebilen ombudsman,³⁰⁹ ele alınan konuyla ilgili kurumlardan her türlü bilgiyi isteme ve belgelerin bir kopyasını alma hakkına sahiptir (md. 3). Ayrıca ele alınan olayın suç unsurları barındırması durumunda olayı yargı makamlarına bildirmek zorundadır (md. 4).

Bir kez seçilme hakkı bulunan ve beş yıllığına seçilen ombudsman (md. 5), bölgesel meclis tarafından gizli oyla seçilmekte ve başkanın onayıyla göreve başlamaktadır. Seçilebilmek için üye sayısının 2/3'ünün oyunu alması gereken ombudsmanın ilk üç oylamada bu sayıya ulaşamaması durumunda bir sonraki oturumda yapılan seçimde üye sayısının salt çoğunluğunun oylarını alması gerekmektedir. Bu salt çoğunluk oylamalarının üçünde de bir sonuç alınamazsa seçim baştan yenilenmektedir (md. 6).

Belirli yasal ve idari yeterliliğe sahip kişiler arasından seçilen ombudsmanın aynı zamanda bölge meclis üyeliğine seçilebilme şartlarını taşıması gerekmektedir. Milletvekilleri, senatörler, bölge, il veya belediye meclisi üyeleri, bölge kontrol komitesi ve bölümlerinin üyeleri ile kamu veya kamu katılımı olan kurumların yöneticileri ombudsman seçilebilmek için aday olamamaktadır (md. 8).

³⁰⁷ <http://80.19.179.249/difensorecivico/index.php/normativa-c/legge-istitutiva>

(Erişim Tarihi: 13.03.2019)

³⁰⁸ <http://80.19.179.249/difensorecivico/index.php/il-difensore-c/chi-e> (Erişim Tarihi: 13.03.2019)

³⁰⁹ <http://80.19.179.249/difensorecivico/index.php/il-difensore-c/stakeholder/privati-cittadini> (Erişim Tarihi: 13.03.2019)

Ombudsman, her yıl 31 Mart tarihine kadar bir önceki yılda gerçekleştirilen faaliyetler hakkında rapor sunmak zorundadır. Ayrıca belirli konularda bölge meclisine ve bölge yürütme kuruluna ayrı raporlarda gönderebilmektedir.

3.3.5. Emilia-Romagna Bölgesi Ombudsmanlığı

Kuzeyde Po Deltası ile güneyde Apenin Dağları arasında uzanan bölgenin doğu ucunda boydan boya Adriyatik Denizi bulunmaktadır. Aynı zamanda Avrupa'nın en küçük üçüncü ülkesi olan San Marino Cumhuriyeti ile sınır komşusu olan Emilia-Romagna bölgesi verimli toprakları ve sanat alanında tarihi geçmişi ile İtalya'da bulunan önemli bölgelerden birisidir. Ülkede bulunan 15 olağan statülü bölgeden biri konumunda olan Emili-Romagna; Forli-Cesena, Parma, Modena, Rimini, Bologna, Ferrara, Ravenna, Piacenza ve Reggio Emilia olmak üzere dokuz ilden oluşmaktadır. İdari merkezi Bologna³¹⁰ olan bölgede Ocak 2018 verilerine göre 4.452.629 kişi yaşamaktadır.³¹¹

7 Haziran 1970 yılında gerçekleştirilen oylama ile oluşturulan bölgenin statüsü 1 Aralık 1970 yılında Bologna'da gerçekleştirilen resmi bir oturumla onaylanmış ve 22 Mayıs 1971 tarihinde kanunlaşarak 14 Haziran 1971 yılında resmi gazetede yayımlanmıştır.³¹² Ombudsmanlık kurumu ise ilk olarak 6 Temmuz 1984 yılında 37 sayılı "Ombudsmanlığın Kuruluşu Kanunu" (Istituzione Del Difensore Civico) ile tesis edilmiş³¹³ ilgili kanun 1995 yılında 15 sayılı "Ombudsmanlığın Yeni Disiplini Kanunu" (Nuova Disciplina Del Difensore Civico) ile yürürlükten kaldırılmış ve kurumun yapısı yeniden düzenlenmiştir.³¹⁴ Kurum ile ilgili yapılan son yasa oluşumu ise 2003 yılında olmuştur. Halen yürürlükte olan ve 16 Aralık 2003 yılında yayımlanan 25 sayılı "Bölgesel Ombudsman Standardı Kanunu" (Norme Sul

³¹⁰ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/emilia-romagna.html> (Erişim Tarihi: 15.03.2019)

³¹¹ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18560> (Erişim Tarihi: 15.03.2019)

³¹² <https://www.regione.emilia-romagna.it/storia/i-legislatura> (Erişim Tarihi: 15.03.2019)

³¹³ http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:1984:37&dl=LR/3/1984/LR_1984_37_s1/LR_1984_37_s1_v1.xml&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_db=y&dl_id=10 (Erişim Tarihi: 15.03.2019)

³¹⁴ http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:1995:15&dl=LR/5/1995/LR_1995_15_s1/LR_1995_15_s1_v1.xml&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_db=y&dl_id=10 (Erişim Tarihi: 15.03.2019)

Difensore Civico Regionale), 1995 yılında yürürlüğe giren kanunu yürürlükten kaldırarak onun yerini almıştır.³¹⁵

Bağımsızlığı ve herhangi bir hiyerarşik tabiiyetinin bulunmadığı kanun ile garanti altına alınan ombudsman, vatandaşı kamu idaresinin eylemlerine karşı koruma ve idari işlemlerin yasallık ilkeleri çerçevesinde tarafsız, adil, şeffaf, verimli ve etkili gerçekleşmesini sağlamak ve desteklemekle görevlendirilmiştir (md. 1). Ombudsman, kamu idaresine karşı doğrudan menfaati bulunan herhangi birini korumasının yanı sıra ortak ve yaygın çıkarların korunmasına da sağlamaktadır. Bölgesel idare ve idareye bağlı veya kontrolüne tabi organların, kurumların ve şirketlerin, yerel sağlık kuruluşlarının ve bölgesel kamu hizmetlerinde imtiyaz sahiplerinin veya idarecilerin vermiş olduğu hükümlerde veya gerçekleştirdiği eylemlerde; gecikme, ihmal veya düzensizlik durumunda ombudsman müdahalede bulunmaktadır (md. 2/1).

Merkezi idarenin bölgedeki organlarına, yargı, polis ve ordu hizmetleri hariç olmak üzere, müdahale yetkisi bulunan ombudsmanın yerel anlamda kısmen müdahalede bulunamadığı diğer alanlar ise mahkûm ve çocuk haklarıdır. Çünkü bölgede bölgesel ombudsmanın yanı sıra ombudsmanlık kurumuna benzer yapıda kurulmuş iki farklı “Garantörlük” müessesesi bulunmaktadır. Bunlardan ilki 2011 yılında faaliyete başlayan “Çocuk ve Ergenlerin Garantörü” (Garante Per L’Infanzia E L’Adolescenza),³¹⁶ diğeri ise 2012 yılında faaliyete geçen “Kişisel Özgürlüğünden Yoksun Kişiler Garantörü” (Garante Delle Persone Private Della Liberta Personale” kurumudur.³¹⁷ Bu iki alanda bulunan konularla ilgili olarak bu iki müessese özel olarak ilgilenmekte bölgesel ombudsman ile kendi aralarındaki faaliyetleri koordine ederek çalışmaktadırlar (md. 13). Ancak Garantörlük Kurumları için garantör seçilememesi durumunda bölgesel ombudsman geçici olarak üç aylığına bu iki kurumun alanına giren konularda yetkilendirilmiştir (md. 16/5).

³¹⁵ <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2003:25>
(Erişim Tarihi: 15.03.2019)

³¹⁶ <https://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/infanzia/il-garante/cosa-fa>
(Erişim Tarihi: 15.03.2019)

³¹⁷ <https://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/detenuti/il-garante/cosa-fa>
(Erişim Tarihi: 15.03.2019)

Gerekli gördüğü tüm bilgi ve belgeleri ilgili idareden talep edebilen (md. 4/2) ombudsmannın yürürlükteki yasalara göre gizli tutulması gereken bir bilgiyle karşılaşması veya bir bilginin gizli olabileceğini düşünmesi durumunda bu bilgiyi gizli tutması gerekmektedir (md. 4/9). Kendisine verilen görevlerle ilgili yetkili makamlara bilgi vererek var olan gecikmeleri, usulsüzlükleri, eksiklikleri ve ihmalleri bildiren ombudsman, gerekli önlemlerin alınmasını tavsiye etmekte ve sorunların olumlu sonuçlanması için iş birliği talep edebilmektedir (md. 6/1).

Bölge meclisine seçilme şartlarını taşıyan yeterli deneyime ve yeterliliğe sahip kişiler arasından en az beş yıllığına (md. 7) seçilen ombudsmannın seçimi bölge meclisi tarafından gizli oyla gerçekleştirilmektedir (md. 8/1). Seçilebilmek için atanmış meclis üyelerinin 2/3'ünün oyunu alması gereken ombudsmannın ilk üç oylamada bu oyu alamaması durumunda sonraki oylamada meclis üyelerinin çoğunluk oylarını alması gerekmektedir (md. 8/2). Bir defalığına seçilebilen ve tekrar seçilme hakkı bulunmayan ombudsman (md. 10/5), her yıl 31 Mart tarihine kadar önceki yıla ait faaliyet raporunu meclis başkanına ve yürütme kurulu başkanına sunmak zorundadır (md. 11/1).

Merkezi Bologna'da bulunan kuruma haftanın belli günleri şahsen başvuru yapabilmenin yanı sıra mektup, çevrimiçi form, elektronik posta, faks ve ücretsiz çağrı ile başvuru yapmak mümkündür.³¹⁸

3.3.6. Lazio Bölgesi Ombudsmanlığı

Batı medeniyetinin ve Hristiyan kültürünün tarihi beşiği ve aynı zamanda İtalya Cumhuriyeti'nin başkenti olan Roma şehrinin bulunduğu Lazio Bölgesi İtalya'nın orta kısmında bulunmaktadır. Batı kısmında Tiren Denizi bulunan bölgenin iç kısımları dağlık ve engebeldir. Hem ülke başkenti hem de Lazio Bölgesinin idari merkezi olan Roma dışında Rieti, Latina, Viterbo ve Frosinone

³¹⁸ <https://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/difensorecivico/difensore/contattarlo> (Erişim Tarihi: 15.03.2019)

şehirlerinin bulunduğu bölge³¹⁹ İtalya'nın nüfus bakımından en kalabalık ikinci bölgesidir. İtalya'nın 15 olağan statülü bölgesinden biri konumunda olan bölgede Ocak 2018 verilerine göre 5.896.693 kişi yaşamaktadır ve nüfusun yaklaşık 3/4'ü Roma'da bulunmaktadır.³²⁰

Lazio Bölgesinin statüsünü belirleyen ve 1971 yılında yayımlanan bölgesel yasanın 38. maddesine dayandırılarak 1980 yılında 17 sayılı "Ombudsmanın Kuruluşu" (Istituzione Del Difensore Civico) isimli Bölgesel Kanun ile vatandaş kötüye kullanma, gecikme ve ihmalden koruyarak kamu yönetiminin iyi performans, adalet ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde işlemlerini sağlamak amacıyla kurulan ombudsmanlık kurumunun dayanak noktası, Lazio Bölgesinin statüsünü yeniden düzenleyen ve 2004 yılında yürürlüğe giren Bölgesel Kanun'un 69. maddesiyle de teyit edilmiştir.³²¹

Hiçbir hiyerarşik veya işlevsel bağımlılığı olmayan ombudsman görevlerini bağımsızlık içerisinde sürdürmektedir (md. 1/2). Ombudsman, bölge organlarının yanı sıra idaresi tamamen bölgeye bağlı veya bölgesel sermayenin katılımıyla kurulmuş kuruluş veya şirketlerin, bölgenin yetkinlik alanlarında faaliyet gösteren ve bölgesel olmayan alt bölge organlarının, yerel sağlık birimlerinin ve savunma, kamu güvenliği ve adalet birimleri hariç olmak üzere devletin bölgede bulunan taşra birimlerinin almış olduğu kararlara müdahale edebilmektedir. Yaptırım yetkisi bulunmayan ombudsman, yargı organlarının faaliyetlerine müdahalede bulunamamakta veya idari işlemleri iptal edememektedir.³²²

İlgili idareden gerekli gördüğü tüm bilgi ve belgeleri isteyebilen ve belgelerin bir kopyasını talep edebilen ombudsman (md. 5/2) edinmiş olduğu gizli ve özel bilgiler konusunda resmi gizlilik şartıyla hareket etmeli ve görevinden ayrılmış olsa bile bu tutumunu sürdürmelidir (md. 5/5). Ombudsman incelemeler sonucunda elde ettiği bilgileri ve bu bilgiler doğrultusunda varsa gecikme ve işlevsel bozuklukları

³¹⁹ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/lazio.html> (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

³²⁰ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18544> (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

³²¹ <http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidetail&id=15#.XJt8fVUzbIW> (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

³²² <http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidetail&id=16#.XJt-IFUzbIU> (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

bölge yürütme kurulu başkanına, bölgesel konseye ve ilgili diğer idarelerin temsilcilerine bildirerek ilgili birimlerin bu aksaklıkların sebebini bilmelerini sağlar (md. 5/4).

Ombudsman seçimine girecek adaylar, Bölgesel Konsey Tüzüğü'nün 77. maddesi uyarınca meclis üyeleri, meclis grupları veya bölgede ikamet eden en az 5.000 seçmen tarafından aday olarak sunulabilmektedir. Bölgesel konsey başkanı sunulan adayları meclis tartışmasına sunar (md. 7/1). Bölge meclis üyelerinin salt çoğunluğu ile seçilen ombudsman (md. 7/3) bölgesel konsey kararı ile atanmaktadır (md. 7/4).

Her yıl 31 Mart tarihine kadar bir önceki yıl gerçekleştirilen faaliyetler ve alınan tedbirler hakkında yürütme kurulu başkanına ve meclis başkanına sunulmak üzere rapor hazırlamak zorunda olan ombudsmanın (md. 6/1) raporları bölgesel resmi bülten ile yayınlanmaktadır (md. 6/6). Ayrıca özel öneme ve acil duruma haiz konularda bu tarihi beklemeden yürütme kurulu başkanına ve meclis başkanına özel raporlarda sunabilmektedir (md. 6/2).

Merkezi Roma'da bulunan ofisten müdahale talep edebilmek için yazılı olarak başvuru yapmak gerekmektedir. Kurumun sitesinde bulunan form dilekçesini doldurarak başvuruda bulunulabileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yolu ile de yazılı talepte bulunulabilmektedir. Başvuruların ücretsiz olduğu kurumdan ayrıca telefon ile arayarak bilgi almak mümkündür.³²³

3.3.7. Liguria (Liguria) Bölgesi Ombudsmanlığı

İdare merkezi Genova şehri olan Liguria Bölgesi İtalya'nın kuzey batısında yer almaktadır. Fransa'ya sınırı bulunan bölgenin güneyinde ise Liguria denizi bulunmaktadır. Genova'nın dışında Savona, Imperia ve La Spezia şehirlerinin

³²³ <http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidetail&id=18#.XJzDklUzbIV> (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

bulunduğu bölgede³²⁴ Ocak 2018 verilerine göre 1.596.981³²⁵ kişi yaşamaktadır. Ayrıca bölge, İtalya’da bulunan 15 olağan statülü bölgeden biri konumundadır.

Toscana ile birlikte ombudsmanlık kurumunu İtalya’da uygulayan ilk bölgelerden biri olan Liguria Bölgesi, ombudsmanlık kurumunu 1974 yılında hayata geçirmiştir. Kurum için 6 Haziran 1974 yılında 17 sayılı bir Bölgesel Kanun çıkarılmış, daha sonra bu kanun 5 Ağustos 1986 tarihinde yayımlanan 17 sayılı “Ombudsmanın Kuruluşu” (Istituzione Del Difensore Civico) isimli Bölgesel Kanununun³²⁶ 13. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece kurumun yapısı ve işleyişi halen yürürlükte olan 1986 tarihli ve 17 sayılı Bölgesel Kanun ile yeniden düzenlenmiştir.³²⁷

Ombudsman, herhangi birinin, kuruluş veya topluluğun isteği üzerine bölgesel kamu idaresi ve idareye bağlı kurum, kuruluş ve şirketlerin gerçekleştirmiş olduğu suiistimaller, usulsüzlükler, işlev bozuklukları, eksikler, gecikmeler ve ihmellere karşı müdahalede bulunduğu gibi idarenin tarafsızlık ve iyi performansının garantörü olarak kendisi de doğrudan harekete geçebilmektedir (md. 5/1). Ayrıca ülkede ulusal bir ombudsmanlık kuruluncaya kadar, adalet, kamu güvenliği ve savunma birimleri hariç olmak üzere, merkezi idarenin Liguria Bölgesi’nde bulunan taşra örgütlenmeleri de Liguria Ombudsmanının müdahale kapsamı içerisindedir (md. 5/2).

Bölgesel meclis üyelerinin başvuru hakkının bulunmadığı (md. 5/9) ombudsman, görevini yerine getirirken ilgili kuruluştan tüm bilgi, belge ve bilançoları isteyebilmekte ve bu dokümanların kopyasını da alabilmektedir (md. 5/8). İncelemeler sonrasında elde ettiği sonuçları bölge idaresine ve ilgili yönetime bildiren ombudsman ayrıca başvuruda bulunan vatandaşa da bildirimde bulunarak olası zararları önlemek amacıyla ilgili belgeleri verebilmektedir (md. 7/1). İlgili yasal düzenlemeler çerçevesinde sorumlular hakkında disiplin cezası başlatılmasını talep

³²⁴ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/liguria.html> (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

³²⁵ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18541> (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

³²⁶ <https://www.regione.liguria.it/in-regione/altri-organismi/difensore-civico/difesa-civica-in-liguria/la-legislazione-regionale-in-materia-di-difesa-civica.html> (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

³²⁷ http://lrv.regione.liguria.it/liguriass_prod/articolo?urndoc=urn:nir:regione.liguria:legge:1986-08-05:17&pr=idx.0;artic.1;articparziale.0 (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

edebilen ombudsman (md. 7/2), otoritesinin izin verdiği ölçüde, bildiği kötüye kullanma ve usulsüzlükleri Sayıştay'a bildirebilmektedir (md. 7/4).

Bölge meclisi tarafından gizli oyla (md. 1/2) seçilen ombudsman, bölgede ikamet eden ve bölge meclisine seçilebilme şartlarını taşıyan herhangi bir İtalyan vatandaşı arasından seçilmektedir (md. 2/1). Beş yıllık bir süre için seçilen ombudsmanın görev süresi ancak halefinin atanmasına kadar uzayabilmektedir. Sadece bir kez yeniden seçilme hakkı bulunan ombudsman (md. 4/1), her yıl 31 Mart tarihine kadar bölgesel konsey başkanına bir önceki yılda gerçekleştirilen faaliyetler hakkında rapor sunmakta, ilgili idarelerin işleyişine ilişkin gözlem ve önerilerini bildirmektedir (md. 8/1)

Başvuruların ücretsiz olduğu kurumla şahsen, yazılı olarak posta ve elektronik posta ile veya telefon ile arayarak iletişime geçilebilmektedir.³²⁸ Merkezi Genova'da bulunan kurum; Genova dışındaki vatandaşların taleplerini toplamak ve vatandaşları dinleyerek kuruma başvuruyu teşvik etmek amacıyla her ay belirli yerleşim yerlerine görevliler göndermektedir. Yetkili kişiler; ayın ilk cuması Genova'da bulunan Arenzano beldesi ile Imperia şehrine, ayın ikinci cuması La Spezia şehrinde bulunan Sarzana beldesine, ayın üçüncü cuması Savona şehrine, ayın dördüncü cuması ise yine Genova'da bulunan Chiavari beldesine giderek vatandaşlara hizmet vermektedir.³²⁹

3.3.8. Lombardiya (Lombardy) Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya'nın kuzeyinde bulunan ve İsviçre Konfederasyonu'na komşu olan Lombardiya Bölgesi; Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza e Brianza, Pavia, Sondrio ve Varesa olmak üzere 12 ilden oluşmaktadır. İdari merkezi Milano olan bölgede³³⁰ Ocak 2018 verilerine göre

³²⁸ <https://www.regione.liguria.it/in-regione/altri-organismi/difensore-civico/cosa-pu%C3%B2-fare/su-richiesta-di-chi.html> (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

³²⁹ <https://www.regione.liguria.it/in-regione/altri-organismi/difensore-civico/come-contattarci.html> (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

³³⁰ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/lombardia.html> (Erişim Tarihi: 20.03.2019)

10.036.258³³¹ kişi yaşamaktadır. Nüfus olarak İtalya'nın en kalabalık bölgesi olan Lombardiya, İtalya'da bulunan 15 olağan statülü bölgeden birisidir.

Lombardiya'da bulunan bölgesel ombudsmanlık 8 Ocak 1980 yılında kabul edilen 7 sayılı Bölgesel Yasaya dayanarak kurulmuştur. İlgili kanun, 6 Aralık 2010 yılında yürürlüğe giren 18 sayılı "Bölgesel Savunucunun Disiplini" (Disciplina Del Difensore Regionale) isimli Bölgesel Kanununun 20. maddesi ile yürürlükten kaldırılmış ve böylece bugün halen yürürlükte olan ve 2010 yılında yürürlüğe giren 18 sayılı Bölgesel Kanun ile kurumun işlevi ve işleyişi yeniden düzenlenmiştir.³³²

Bölge organları tarafından herhangi bir hiyerarşik ve işlevsel kontrole bağlı olmayan ve bağımsızlığı kanun ile garanti altına alınan ombudsman (md. 1/2), kamu idarelerinin tarafsız, şeffaf, etkin ve yasal bir şekilde işlemesi için vatandaş ile kamu idareleri arasında arabuluculuk yapmakta ve vatandaşların hak ve menfaatlerinin korunmasını güvence altına almaktadır (md. 8/1). Bireylerin, sosyal toplulukların, şirket ve derneklerin çıkarlarını korumakla görevlendirilen Lombardiya Ombudsmanı aynı zamanda vergi mükelleflerinin ve kişisel özgürlüğünden yoksun bireylerin haklarını korumakla da yetkilendirilmiştir. Ombudsmanın bölgede bulunan çocuk hakları garantörü ile iş birliği içerisinde çalışması öngörülerek sağlık hizmeti ve sosyal bakım alan bireylerin haklarının da ombudsman tarafından korunması gerekliliği belirtilmiştir (md. 8/2).

Ombudsman bölgesel kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra bölgesel mevzuat uyarınca imtiyaz tanınmış kamu hizmetleri imtiyaz sahipleri ve yöneticilerine de müdahale edebilmektedir. Ayrıca bölgede bulunan belediyeler ve illerdeki kamu kurum ve kuruluşlar, imtiyaz sahibi kurumlar ile kamu güvenliği, adalet ve savunma konuları hariç olmak üzere merkezi idarenin bölgede bulunan taşra birimleri ombudsmanın müdahale edebileceği diğer birimler olarak belirlenmiştir (md. 9).

³³¹ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18548> (Erişim Tarihi: 20.03.2019)

³³² http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr002010120600018&view=showdoc&iddoc=lr002010120600018&selnode=lr002010120600018 (Erişim Tarihi: 20.03.2019)

Müdahale kapsamında ilgili kurumdan tüm belge ve bilgileri talep edebilen ombudsman (md. 11/2), bölgesel bilgi sistemlerini kullanarak da bu bilgilere ulaşabilmekte ve gerekli gördüğü takdirde taraflar arasında bir anlaşmaya varmak amacıyla tarafları bir araya getirmekte ve idareden varsa eksikliklerini gidermesini ve düzensiz faaliyetlerini düzeltmesini talep edebilmektedir (md. 11/3).

Altı yıllık bir süre için seçilen ve tekrar seçilemeyen (md. 4/1) ombudsman, bölgesel meclis tarafından gizli oyla seçilmektedir. Seçimde meclis üye sayısının 2/3'ünün oyu aranmakta eğer ilk üç turda bu sayıya ulaşılamazsa dördüncü oylamada salt çoğunluk yetmektedir (md. 2/1). Hukuk, ekonomi ve kamu yönetimi alanlarında uzman olan kişiler arasından seçilen ombudsmanın (md. 2/2) kamu kurum ve kuruluşlarında veya özel sektörde yönetici pozisyonunda çalışmış veya belirtilen alanlarda en az on yıl nitelikli iş deneyimine sahip olması gerekmektedir (md. 2/3). Ulusal, bölgesel veya yerel meclislerin üyeleri, il ve bölge başkanları, siyasi parti ve sendika üyeleri ile bölge çalışanları ve yöneticileri ise ombudsman olarak seçilememektedir (md. 3/1).

Her yıl 31 Mart tarihine kadar bir önceki yılda ele alınan konulara ilişkin gözlem ve önerilerini içeren faaliyet raporunu bölgesel konseye ve yürütme kurulu başkanına sunan ombudsmanın raporları bölgesel resmî gazetede yayımlanmaktadır (md. 15/1). Ayrıca ombudsman, özel öneme sahip durumlar söz konusu olduğunda ise yıllık rapor beklenmeden olaya ilişkin zaman sınırlaması olmadan özel raporlar gönderebilmektedir (md.15/3).

Merkezi Milano şehrinde bulunan ve hiçbir dil, din, ırk, cinsiyet ve siyasi görüş ayrımı yapmadan herkese açık ve ücretsiz olarak hizmet veren kuruma³³³, internet üzerinden çevrimiçi başvuruda bulunulduğu gibi form doldurarak veya bilgi mektubu yazarak posta, elektronik posta veya faks ile göndermek mümkündür. Ayrıca kurumdan, hafta içi belirli saatlerde telefonla arayarak bilgi alınabilmektedir.³³⁴

³³³ <http://www.difensoreregionale.lombardia.it/che-cose/> (Erişim Tarihi: 21.03.2019)

³³⁴ <http://www.difensoreregionale.lombardia.it/diaspro/riciesta-intervento.php> (Erişim Tarihi: 21.03.2019)

3.3.9. Marche Bölgesi Ombudsmanlığı

Marche Bölgesi, 22 Mayıs 1971 yılında bölgesel statüsünü belirleyen kanunun onaylanması ile oluşturulmuş,³³⁵ İtalya'nın orta kısmında Adriyatik Denizi ile Apenin Dağları arasında uzanan, İtalya'nın 15 olağan statülü bölgesinden birisidir. Bölgenin statüsünü belirleyen 1971 tarihli kanun, 8 Mart 2005 yılında kabul edilen 1 sayılı "Marche Bölgesi'nin Statüsü Kanunu" (Statuto della Regione Marche) ile değiştirilmiş ve bölgenin statüsü yeniden düzenlenmiştir.³³⁶ İdari merkezi Ancona şehri olan ve Ancona dışında Pesaro e Urbino, Macerata, Ascoli Piceno ve Fermo³³⁷ şehirlerinin bulunduğu bölgede Ocak 2018 verilerine göre 1.531.753 kişi ikamet etmektedir.³³⁸

Bölgede, ilk olarak 1981 yılında 29 sayılı Bölgesel Yasa³³⁹ ile oluşturulan ombudsmanlık kurumu, Marche Bölgesi'nin Statüsü Kanunu'nun 53. maddesine dayandırılarak hazırlanan ve 28 Temmuz 2008 yılında kabul edilen 23 sayılı "Çocukların ve Yetişkinlerin Haklarına Saygı İçin Garanti Otoritesi-Bölgesel Ombudsman Kanunu" (Autorità Di Garanzia Per Il Rispetto Dei Diritti Di Adulte E Bambini- Ombudsman Regionale) ile yeniden düzenlenmiştir.³⁴⁰

Kurumu düzenleyen kanun beş bölümden oluşturulmuş, birinci bölümde genel ilkeler belirlendikten sonra ikinci bölümde ombudsmanlık kurumu ele alınmıştır. Üçüncü bölümde çocuklar ve gençler için garantör ofisi, dördüncü bölümde ise mahkûmlar için garantör ofisi ayrı ayrı ele alınarak garantörlerin ayrı birer ofis şeklinde çalışması öngörülmüştür. Beşinci ve son bölümde ise nihai ve geçiş hükümlerine yer verilmiştir.

³³⁵ http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi_regionali_e_regolamenti/statuto/122051971_345.pdf (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

³³⁶ http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi/dettaglio.php?arc=vig&idl=1595 (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

³³⁷ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/marche.html> (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

³³⁸ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18562> (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

³³⁹ http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi/dettaglio.php?arc=vig&idl=430 (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

³⁴⁰ http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi/dettaglio.php?arc=vig&idl=1576 (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

İşlev ve fonksiyonlarını bağımsız bir şekilde yürüten ombudsman (md. 2/1), her yasama meclisinin başında bölgesel meclisin oylarıyla; eski öğretim sistemine göre lisans veya yeni öğretim sistemine göre yüksek lisans derecesine ve yeterli mesleki tecrübeye sahip kişiler arasından seçilmektedir. Bir defalığına seçilen ve tekrar seçilemeyen ombudsmanın seçimi, gizli oyla yapılmakta ve adayın ombudsman olarak seçilebilmesi için meclis üyelerinin üçte ikisinin oyunu alması gerekmektedir. Dördüncü oylamanın sonunda hiçbir aday istenilen oyu alamazsa, en çok oyu alan iki aday arasında yeni bir seçim yapılmakta, eğer bu oylamada iki adayda eşit oy alacak olursa genç olan aday seçilmektedir (md. 3). Avrupa Parlamentosu üyeleri, ulusal parlamento üyeleri, bölge, il ve beldelerin başkanları ve meclis üyeleri, kanuni denetçiler ve siyasi parti ve sendikaların bölge, il ve belde başkanları ise ombudsman olarak seçilememektedir (md. 4/1).

İdari işlemlerin tarafsız, adil, şeffaf ve iyi performans ilkeleri çerçevesinde yürütülmesi ve kişi hak ve çıkarlarının korunarak saygı duyulmasını sağlayarak teşvik edilmesine katkı sağlamak amacıyla faaliyetlerini yürüten ombudsmanlık kurumu (md. 7/1), bireylerin, derneklerin, sosyal oluşumların ve şirketlerin talebi üzerine kamu kurumlarının eksiklikleri, ihmalleri, suiistimalleri ve gecikmelerine karşı müdahale etmektedir (8/1).

Kurum bölgede ikamet etmiş olsun veya olmasın İtalya vatandaşı olup olmadığına bakılmaksızın bireysel hak ve çıkarların yanı sıra ortak menfaatlerin korunması için herkesin başvurusunu kabul ederek, bölgesel yönetim ve bölgesel yönetime bağlı kurum, kuruluş ve şirketler ile yerel sağlık birimlerinin yanı sıra, savunma, kamu güvenliği ve adalet birimleri hariç olmak üzere, devletin bölgede bulunan taşra teşkilatı birimlerine karşı müdahalede bulunabilmekte³⁴¹ ve yabancı göçmen vatandaşlara karşı yapılan ayrımcılığa karşı önlemler de alabilmektedir.

Sunulan başvuru üzerine ön değerlendirmede bulunan kurum (md. 8bis/1) gerekli gördüğü takdirde ilgili kurumdan tüm bilgi ve belgeleri talep edebilmekte (md. 8bis/2) ve belgelerin birer kopyasını alabilmektedir. Ayrıca bölgesel bilgi sistemlerini kullanarak gerekli gördüğü bilgileri toplayabilmektedir. Taraflar

³⁴¹ <https://www.garantedititti.marche.it/chi-siamo/cosa-fa/> (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

arasında uzlaşmaya varmak amacıyla tarafları bir araya toplayabilen ombudsman, idarenin yasal olmayan bir eylem gerçekleştirdiğini tespit etmesi halinde idareden eylemini ve varsa eksikliklerini düzeltmesini talep edebilmektedir (md. 8bis/3).

Ombudsman, her yıl 31 Mart tarihine kadar bir önceki yıla ait faaliyetlerini içeren bir raporu bölgesel meclis başkanına, başkan ise ilgili raporu bölgesel meclise ve yürütme kurulu başkanına iletmektedir. Ombudsman ayrıca özel öneme haiz acil bir durum söz konusu olduğunda ise meclis başkanına ve yürütme kurulu başkanına özel raporlar sunabilmektedir (md. 5/1). Merkezi Ancona şehrinde bulunan kuruma sözlü olarak şahsen veya telefonla başvuruda bulunulabildiği gibi yazılı olarak elektronik posta ve faks yoluyla da başvurulabilmektedir.

3.3.10. Molise Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya’da bulunan 15 olağan statülü bölgeden biri olan ve Güney İtalya’nın merkezinde yer alan Molise Bölgesi, Apenin Dağları ile Adriyatik Denizi arasında uzanmaktadır. Toplamda iki ilin bulunduğu bölgenin idari merkezi Campobasso şehrinde ve bölgenin diğer şehri ise Isernia’dır.³⁴² İtalya’nın en küçük bölgelerinden biri olan Molise’de Ocak 2018 verilerine göre 308.493 kişi yaşamaktadır.³⁴³

İlk olarak 14 Nisan 2000³⁴⁴ tarihinde kabul edilen 26 sayılı “Ombudsmanlık Ofisinin Kurulması Kanunu” (Istituzione Dell’Ufficio Difensore Civico) ile kurulan ve 2007 yılında bölgesel konsey başkanı tarafından ilk kez ataması yapılarak hayata geçen ombudsmanlık kurumu,³⁴⁵ 20 Aralık 2013 tarihinde kabul edilen 25 sayılı “Politika Maliyetlerini Azaltmak İçin Acil Önlemler” (Norme Urgenti Per l’Ulteriore

³⁴² <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/molise.html> (erişim Tarihi: 25.03.2019)

³⁴³ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18546> (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

³⁴⁴ <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/20A66271E83BE59C412569E200531412?OpenDocument> (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

³⁴⁵ <http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1322> (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

Riduzione Dei Costi Della Politica) yasasının ikinci maddesi³⁴⁶ ile ekonomik gerekçelerden dolayı yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 9 Aralık 2015 tarihinde kabul edilen 17 sayılı “Kişi Haklarının Bölgesel Garantörünün Kurulması” (Istituzione Del Garante Regionale Dei Diritti Della Persona) isimli Bölgesel Kanun ile gerçek ve tüzel kişilerin, çocuk ve gençlerin, kişisel özgürlüğünden yoksun kişilerin kamu idarelerine karşı haklarını korumak amacıyla bir garantörlük müessesesi tesis edilmiştir.³⁴⁷

İsim olarak diğer bölgelerden farklı bir şekilde adlandırılan kurumun muhteviyat olarak aynı şekilde düzenlendiği görülmektedir. Kendisine atfedilen fonksiyonları herhangi hiyerarşik veya işlevsel bağımlılığa tabi olmadan bağımsız bir şekilde yürüten kuruma (md. 1/3) garantör olarak atanabilmek için bölge meclis üyesi olarak seçilebilme şartlarının yanı sıra eski eğitim sisteminden lisans derecesine veya yeni sistemde yüksek lisans derecesine sahip olmak ve hakların korunması alanında özellikle yetki alanına giren konularda yeterli yetkinlik ve adli/idari deneyime sahip olmak gerekmektedir (md. 2).

Bölge konseyi tarafından yapılan gizli oylamayla seçilen garantörün seçilebilmesi için ilk iki turda meclis üye sayısının üçte ikisinin oylarını alması gerekmektedir. Hiçbir adayın bu oyu alamaması durumunda yapılacak üçüncü oylamada meclis üye oylarının salt çoğunluğunu alan aday garantör olarak seçilmektedir (md. 3/1). Beş yıllık bir süre için ve sadece bir kez tekrar seçilebilen garantörlüğe (md. 3/2); ulusal meclis ve Avrupa Parlamentosu üyeleri, bölge ve il başkanları, belediye, il ve bölge meclis üyeleri, kanuni denetçiler ve siyasi parti ve derneklerin ulusal, bölgesel ve yerel liderlerinin seçilmesi uygun değildir (md. 4/1).

Kamu idarelerinin eylemlerine karşı gerçek ve tüzel kişilerin, çocukların ve mahkûmların haklarını, yargılama amaçlı olmayan, arabuluculuk yolu ile koruma altına alan kurum; talep üzerine veya kendi inisiyatifiyle taslak yasalar veya idarenin mevzuatlar çerçevesinde alacağı ilgili konularla ilgili görüş ve tavsiyede bulunabilmektedir. Kamu idarelerinin doğru, adil, makul ve yasal kararlar alarak iyi

³⁴⁶ <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/AD42781526273BC5C1257C55003270AE?OpenDocument> (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

³⁴⁷ <http://garantedeidiritti.regione.molise.it/normativa> (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

performans ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde hareket etmesine katkıda bulunan kurum, diğer kurumlarla iş birliği içerisinde, kamuoyu ve medya ile bağlantı kurarak farkındalık yaratma ve insan hakları kültürünü yayma girişimlerini teşvik etmektedir. Ayrıca kurum, yerel düzeyde faaliyet gösteren garanti kuruluşlarının bölgesel koordinasyonundan da sorumludur (md. 6).

Bölgesel bilgi sistemlerini kullanarak müdahaleye konu eylemler hakkındaki bilgileri toplayabilen ve birer kopyasını alabilen kurum (md. 7/1a) insanların bulunduğu akredite olmuş halka açık veya özel tesislere ziyaretlerde bulunabilmektedir (md. 7/1c). Ombudsmenin veya garanti otoritesinin bulunmadığı veya atanmadığı yerel makamlarla ilgili doğrudan faaliyetlerde bulunabilen bölgesel garantör (md. 8/3), her yıl 31 Mart tarihine kadar bölgesel konseye bir önceki yıla ait faaliyetler hakkında raporlar sunarak görüşlerini bildirmektedir (md. 9/1).

İtalya'da bulunan diğer bölgelere kıyasla Molise Bölgesi için oldukça yeni olan kuruma ilk atama 11 Temmuz 2017 tarihinde gerçekleştirilmiş ve ilk garantör olarak Dr. Leontina Lanciano atanmıştır.³⁴⁸ Merkezi Campobasso³⁴⁹ şehrinde olan kuruma başvurular hiçbir formaliteye tabi olmaksızın ücretsizdir (md. 8/1).

3.3.11. Piyemonte (Piemonte) Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya'nın kuzey batısında bulunan ve İsviçre ile Fransa'ya komşu olan bölgenin üç tarafı Alp dağları ile çevrilidir. Oldukça dağlık ve otomobil endüstrisi açısından gelişmiş olan bölgenin idari merkezi Torino şehridir. Torino ile birlikte Vercelli, Novara, Verbano Cusio Ossola, Cuneo, Biella, Asti ve Alessandria olmak üzere toplam sekiz şehirden oluşan³⁵⁰ ve İtalya'nın 15 olağan statülü bölgesinden biri olan Piyemonte'de Ocak 2018 verilerine göre 4.375.864³⁵¹ kişi ikamet etmektedir.

³⁴⁸ <http://garantedeidiritti.regione.molise.it/garante> (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

³⁴⁹ <http://garantedeidiritti.regione.molise.it/contatti> (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

³⁵⁰ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/piemonte.html> (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

³⁵¹ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18540> (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

Piyemonte Bölgesi'nin statüsünü belirleyen kanunun 90. maddesine³⁵² dayandırılarak, 9 Aralık 1981 tarihli ve 50 sayılı “Ombudsmanlık Ofisinin Kurulması Kanunu³⁵³” (Istituzione Dell’Ufficio Del Difensore Civico) ile bölge konseyi tarafından oluşturulan ombudsmanlık kurumu, bölgede kırk yıla yakın bir süredir hiçbir hiyerarşik veya işlevsel bağımlılığı olmadan bağımsızlık içerisinde ilgili kanun çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir (md. 1).

Ombudsmanlık kurumu, bölge idaresinin ofisleri, bölgesel kamu kurumları ve bölgesel yetkileri kullanan tüm kamu idarelerinin gerçekleştirmiş olduğu eksik, işlev bozukluğu bulunan veya gecikmiş eylemlere karşı vatandaşların haklarını koruyarak vatandaşların yararına arabuluculuk faaliyeti yürütmektedir.³⁵⁴ İtalyan vatandaşları, yabancılar, dernekler, kuruluşlar veya sosyal grupların isteği üzerine veya kendisinin fark etmiş olduğu özel öneme sahip davalara karşı kendi inisiyatifiyle şikâyet olmaksızın harekete geçebilen kurum (md. 3/2), idarenin yasal, şeffaf ve iyi yönetimini garanti altına almak için çalışmaktadır.³⁵⁵

Görevini yerine getirebilmek için ele aldığı konularla alakalı belgeleri ilgili kuruluşlardan talep edebilen ombudsman aynı zamanda gerekli gördüğü takdirde yetkilileri de dinleyebilmektedir ve ombudsmanın isteklerine karşı herhangi bir gizliliğin söz konusu olması mümkün değildir (md. 7). Bir konu hakkında araştırma yapan ombudsman eğer araştırmaları sırasında suç teşkil edecek bir bilgiye ulaşırsa konuyu derhal yargı makamlarına bildirmek zorundadır (md. 6).

Bir defaya mahsus olmak üzere üç yıllık bir süre için (md. 15) bölge meclisi tarafından gizli oyla seçilen ombudsmanın, seçilebilmek için meclis üyelerinin 2/3'ünün oylarını alması gerekmektedir. Meclisin belirlediği ombudsman bölge başkanının kararnamesi ile atanmaktadır (md. 12). Parlamento, bölge, il ve belediye meclis üyeleri, bölge komite temsilcileri, bölgesel kontrol komite üyeleri, kamu

³⁵² http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/dwd/statuto_vigente_12005001.pdf

(Erişim Tarihi: 27.03.2019)

³⁵³ <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/base/coord/c1981050.html>

(Erişim Tarihi: 27.03.2019)

³⁵⁴ <http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico/chi-e> (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

³⁵⁵ <http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico/domande-frequenti> (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinin yanı sıra kamu katılımı olan kurum ve kuruluşların yöneticileri ile bölgeye idari veya iş sözleşmesi ile bağlı olan ve herhangi bir sebeple bölgeden sübvansiyon alan kurum ve kuruluşların sahipleri ve yöneticileri ombudsman olarak seçilmeye uygun değildirler (md. 13). Ayrıca ombudsmanlık ofisinin herhangi bir kamusal, profesyonel veya ticari işin icrası ile uğraşması mümkün değildir (md. 14).

Her yıl 31 Ocak'tan önce bir önceki yıla ait ele alınan konulara ilişkin sonuçları, değerlendirmeleri, örgütsel ihtiyaçları ve düzenleyici çözümleri içeren bir faaliyet raporunu bölge konseyine ve ilgili denetim organlarına gönderen ombudsman, özel öneme ve acil duruma sahip konularda ise yürütme kurulu başkanına ve ilgili kurumlara özel raporlar sunabilmektedir (md. 8).

Merkezi Torino'da bulunan kurumun bölgedeki diğer yedi şehrin tamamında ofisleri bulunmaktadır. Başvuruların ücretsiz olduğu kurum ile telefonla arayarak veya elektronik posta atarak iletişime geçmek mümkündür.³⁵⁶

3.3.12. Sardinya (Sardinia) Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya yarımadasının batısında bulunan ve Sicilya'dan sonra İtalya'nın en büyük ikinci adası olan Sardinya; Sassari, Nuoro, Cagliari, Oristano ve Güney Sardinya olmak üzere beş ilden oluşmakta ve bölgede Ocak 2018 verilerine göre 1.648.176 kişi yaşamaktadır.³⁵⁷ İdari merkezi Cagliari şehri olan ve statüsü 26 Şubat 1948 yılında kabul edilen yasa ile tanınan bölge³⁵⁸ İtalya'da bulunan 5 özel statülü bölgeden biri konumundadır.

17 Ocak 1989 yılında kabul edilen 4 sayılı Bölgesel Kanunla³⁵⁹ Sardinya Bölge Meclisi tarafından kurulan ombudsmanlık kurumu hiçbir hiyerarşik veya

³⁵⁶ <http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico/contatti> (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

³⁵⁷ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18567> (Erişim Tarihi: 28.03.2019)

³⁵⁸ <https://www.regione.sardegna.it/regione/statuto/> (Erişim Tarihi: 28.03.2019)

³⁵⁹ <https://www.regione.sardegna.it/j/v/2604?v=9&c=72&s=1&file=1989004>

(Erişim Tarihi: 28.03.2019)

işlevsel bağımlılığa maruz olmadan işlevlerini tam bağımsız bir şekilde yürütmektedir (md. 1). Bölge idaresinin, bölge idaresinin araçsal organlarının, bölgesel kamu hizmeti imtiyaz sahiplerinin ve bölge denetimine tabi olan kamu kurumlarının ve bölgede faaliyet gösteren sağlık kurumlarının faaliyetlerini; zamanında, doğru ve tarafsız bir şekilde gerçekleşmesi için izleyen ombudsman, idari işlevlerin yerine getirilmesindeki usulsüzlük, gecikme ve ihmalleri tespit etmektedir (md. 2).

İlgili kişi, dernek veya sosyal grupların talebi üzerine müdahalede bulunabilen ombudsman, vatandaşları endişeye sevk edebilecek acil durumlarda bilginin kendisine ulaşmasıyla olaya müdahale etmeye özen gösterir (md. 3). Devam eden bir uygulama veya prosedür hakkında bilgi almak isteyen vatandaşlar veya kuruluşlar ilgili kurumdan prosedür veya uygulama hakkında bilgi isteyebilmektedirler. Eğer ilgili idare bu talebe otuz gün içerisinde cevap vermezse ya da başvuru sahibi yasal süre içerisinde verilen cevabı tatmin edici bulmadığı takdirde ombudsman müdahalesi talep edilebilmektedir (md. 6/1).

Ele aldığı konuyla doğrudan veya dolaylı ilgisi olan her türlü bilgi ve belgeyi ilgili idareden talep edebilen ve bir kopyasını alabilen (md. 8/1) ombudsman görevinden ayrılrsa bile resmi gizlilik şartlarına tabidir (md. 8/5). Kamu denetçisinin görevini yerine getirmesini engelleyen, geciktiren veya görevini yerine getirmeyen personel hakkında eğer bölgesel idareye bağlı bir kurumda çalışıyorsa yürürlükteki mevzuat kurallarına uygun şekilde disiplin soruşturması yapılır, diğer kurumlarda görevli bir personel olması durumunda ise durum personelin bağlı olduğu idareye bildirilir (md. 8/3). Ayrıca kamu denetçisi yapmış olduğu incelemeler sırasında suç teşkil eden bir eylemin farkına varması durumunda yetkili makamları bilgilendirmek zorundadır (md. 8/4).

Beş yıllık bir süre için bir defalığına seçilen (md. 14/1) ombudsmanın, seçilebilmesi için bölge meclis üyelerinin 2/3'ünün (md. 12/2) oyunu alması gerekmektedir. Seçimin ilk üç turunda hiçbir adayın bu orana ulaşamaması durumunda yapılacak bir sonraki oylamada aday/adaylar, meclis üye sayısının salt çoğunluğunun oyunu almalıdır (md. 12/3). Gizli oylama ile seçilen (md. 12/5)

ombudsmannın, seçildikten sonra yürütme kurulu başkanının yayımlamış olduğu kararname ile ataması gerçekleştirilmektedir (md. 12/1). Seçilebilmesi için Sardunya’da bulunan belediyelerin herhangi birinde seçmen olması gereken (md. 12/6) ombudsmannın aynı zaman da Sardunya Bölgesi’nde ikamet etmesi gerekmektedir (md. 13/4).

Bir yıl içerisinde gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler, karşılaşılan sorunlar ve bu sorunların çözümüne ilişkin önerilerin bulunduğu faaliyet raporunu her yıl 31 Mart tarihine kadar bölge konseyine ve yürütme kurulu başkanına sunması gereken (md. 10/1) ombudsman, özel öneme sahip konularda ise bölge konseyine ayrıca raporlar sunabilmektedir (md. 10/2). Merkezi Cagliari’de bulunan kuruma ücretsiz olarak telefon, faks ve elektronik posta yoluyla başvuru yapılabilmektedir.³⁶⁰

3.3.13. Toskana (Tuscany) Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya’nın merkezinde Apenin Dağları ile Tiren Denizi arasında uzanan bölgenin idari merkezi İtalyan dilinin ve Rönesans’ın beşiği kabul edilen Floransa³⁶¹ (Firenze) şehridir. İtalya’da bulunan 5 özel statülü bölgeden biri olan ve toplamda on ilden oluşan bölgede bulunan diğer iller ise; Pisa, Lucca, Prato, Siena, Arezzo, Livorno, Pistoia, Grosseto ve Massa Carrara’dır.³⁶² İtalya’nın en büyük üçüncü adası olan Elba Adası’nın da içinde olduğu Toskana Takımadalarının da bulunduğu bölgede³⁶³ Ocak 2018 verilerine göre 3.736.968 kişi yaşamaktadır.³⁶⁴

Ombudsmanlık uygulamasının ilk uygulandığı bölge olma özelliği taşıyan Toskana Bölgesi’nde ombudsmanlık kurumu, 21 Ocak 1974’de kabul edilen 8 sayılı “Ombudsmanlık Ofisinin Kurulması” (Istituzione Dell’Ufficio Del Difensore Civico)

³⁶⁰ http://consiglio.regione.sardegna.it/difciv01_modulistica.asp (Erişim Tarihi: 28.03.2019)

³⁶¹ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/toscana/firenze.html> (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

³⁶² <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/toscana.html> (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

³⁶³ <http://www.italia.it/it/idee-di-viaggio/mare/le-isole-dellarcipelago-toscano.html> (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

³⁶⁴ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18561> (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

isimli Bölgesel Kanunla kurulmuştur.³⁶⁵ 12 Ocak 1994’de yayımlanan 4 sayılı Bölgesel Kanunla yeniden düzenlenen kuruma ilişkin son yasal değişiklik ise 27 Nisan 2009 yılında kabul edilen 19 sayılı “Bölgesel Ombudsmanlık Disiplini” (Disciplina Del Difensore Civico Regionale) isimli Bölgesel Kanun ile gerçekleşmiştir. Toskana Bölgesi’nin statüsünü belirleyen kanunun 56. maddesine dayandırılarak kurulan kurum³⁶⁶ bölgede yarım asra yakın bir süredir faaliyetlerini yürütmektedir.

Birleşmiş Milletler, Avrupa konseyi ve diğer uluslararası kuruluşların belirlemiş olduğu sivil savunma normlarına uygun bir şekilde hazırlanan yasa ile oluşturulan ve çerçevesi çizilen bölgesel ombudsman, işlevlerini hiçbir hiyerarşik ve işlevsel kontrole tabi olmadan, idari ve mali özerklik içinde bağımsız bir şekilde yürütmektedir (md. 1).

İdarenin gerçekleştirmiş olduğu eylemlerdeki gecikme, ihlal, haksız erteleme, vatandaş tarafından istenilen bilgilerin cevaplanmaması veya reddedilmesi ve iyi idare ilkelerine uyulmadığı takdirde, kısacası idare tarafından gerçekleştirilen kötü muamelelerde herkese yargı dışı bir koruma sağlayan ombudsman yasaların belirlediği diğer işlevleri de yerine getirmektedir. Kamu idarelerinin tarafsız, adil, şeffaf ve iyi performans ilkeleri uyarınca işlemlerini sağlamak amacıyla çalışan ve arabuluculuk görevi yapan ombudsman (md. 2/1) aynı zamanda bölgede bulunan vergi mükelleflerinin de garantörüdür (md. 2/2).

Bölge idaresinin organlarına, bölge idaresine bağlı şirketlere, bölge denetimine tabi kurumlara ve bölgede faaliyet gösteren sağlık kurumlarına müdahalede bulunabilen ombudsman (md. 3/1) aynı zamanda ombudsmanı bulunmayan veya ataması henüz gerçekleştirilmemiş belediyelere, illere ve dağ topluluklarına da müdahale edebilmektedir (md. 3/2). Hak ve menfaatleri ihlal edilen kişi, kurum, grup, dernek veya sosyal oluşumların şikâyeti/talebi üzerine harekete

³⁶⁵<http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:1974-01-21;8> (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

³⁶⁶<http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2009-04-27;19&pr=idx.0:artic.1:articparziale.0> (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

geçen ombudsman kötü idare uygulamaları görmesi durumunda kendi inisiyatifiyle de harekete geçebilmektedir (md. 7).

Ele aldığı konuyla alakalı gerekli tüm bilgileri ilgili kurumdan talep edebilen (md. 8/1) ombudsmana karşı resmi gizlilik söz konusu değildir (md. 8/4). Ancak ombudsman konuyla ilgili hükümlere uygun olarak farkına vardığı gizli veya gizli olabileceğini düşündüğü bilgilere gizlilik ile bağlıdır (md. 9/1). Müdahalenin ilerleyişi ve sonucu hakkında ilgili tarafları bilgilendirmesi gereken ombudsman (md. 11/4), faaliyetlerini İtalya'da bulunan diğer bölgelerin ombudsmanları, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği ve diğer uluslararası sivil savunma organları ile iş birliği içerisinde yürütmektedir (md. 21). Bölgesel ombudsman ayrıca, yılda en az iki kez olmak üzere, ombudsmanların karşılaştığı sorunların incelenmesi, sivil savunmanın geliştirilmesine ve iyileştirilmesine yönelik girişimlerin desteklenmesi amacıyla bölgede ki yerel ombudsmanları bir araya getirerek Toskana Ombudsmanları Daimi Konferansı'nı toplamaktadır (md. 20).

Altı yıllık bir süre için seçilen ve yeniden seçilmesi mümkün olmayan ombudsman (md. 24/1); bölge meclisi tarafından, üyelerin 2/3'ünün oyu ile seçilmektedir. Eğer ilk üç turda bu orana ulaşamazsa sonraki oylamada meclis üyelerinin salt çoğunluğunun oyunu alan aday ombudsman olarak atanmaktadır (md. 26/2). Diğer bölgelerde olduğu gibi ulusal veya yerel herhangi bir meclis üyeliği bulunan, herhangi bir yerel yönetim biriminde başkan olan, siyasi parti veya sendika liderleri ile kamu kurum kuruluş veya şirketlerinde idareci konumunda olanların ombudsman seçilmesi mümkün değildir (md. 22/2).

Her yıl 31 Mart tarihine kadar bir önceki yılda gerçekleştirilen faaliyetler hakkında, ulusal parlamentonun iki kanadının, bölgesel meclisin ve bölge yürütme kurulunun başkanlarına bir rapor sunan ombudsman (md. 28/1), özel öneme sahip ve acil durumdaki konularda ise bölge meclis başkanına ve bölge yürütme kurulu başkanına ayrı raporlar da sunabilmektedir (md. 28/5).

Cinsiyet, dil, din, ırk, siyasi görüş, kişisel ve sosyal durumlar arasında hiçbir ayırım yapmadan herkese açık ve ücretsiz hizmet sunan kurumun merkezi

Floransa’da bulunmaktadır.³⁶⁷ Telefon, faks, posta, elektronik posta ve mektup yoluyla başvuruları kabul eden kurumdan aynı zamanda bu yollarla bilgi almak ve randevu talebinde bulunmakta mümkündür.³⁶⁸

3.3.14. Veneto Bölgesi Ombudsmanlığı

İtalya’nın kuzeydoğusunda bulunan bölge, Alp Dağları’nın bir uzantısı olan Dolomit Dağları ile Adriyatik Denizi arasında uzanmaktadır ve aynı zamanda Avusturya’ya komşudur. Bölgenin idari merkezi dünyaca ünlü Venedik (Venezia) şehridir. Venedik haricinde; Vicenza, Verona, Treviso, Rovigo, Padova ve Belluno şehirlerinin olduğu bölgede toplamda yedi il bulunmaktadır.³⁶⁹ İtalya’da bulunan 15 olağan statülü bölgeden bir konumunda olan Veneto’da Ocak 2018 verilerine göre 4.905.037 kişi yaşamaktadır.³⁷⁰

Veneto Bölgesi’nde uygulanan ombudsmanlığın kurucu kanunu olan ve 6 Haziran 1988 yılında kabul edilen 28 sayılı “Ombudsmanın Kuruluşu” (Istituzione Del Difensore Civico) isimli Bölgesel Kanun, kurum yirmi beş yıl faaliyet gösterdikten sonra 24 Aralık 2013 yılında kabul edilen 37 sayılı “Kişisel Hakların Bölgesel Garantörü Kanununun³⁷¹” (Garante Regionale Dei Diritti Della Persona) 17. maddesiyle iptal edilmiş ve ombudsmanın kuruluş kanununun yerini alan garantörlük kanunu yürürlüğe girmiştir. Yapılan bu değişiklikle kurumun sadece ismi değiştirilmemiş, aynı zamanda kapsamı da küçüklerle, gençlerle ve kişisel özgürlüğünden yoksun kişilerle ilgili olan haklara/korumalara özel yer verilerek yeniden düzenlenmiştir.

Monokratik bir organ olarak tanımlanan kurum kendisine atfedilen fonksiyonları hiçbir hiyerarşik ve işlevsel kontrole tabi olmadan tam bağımsız bir

³⁶⁷ <http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=cosa-fa&idc=67> (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

³⁶⁸ <http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=difensore-contatti-ufficio> (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

³⁶⁹ <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/veneto.html> (Erişim Tarihi: 31.03.2019)

³⁷⁰ <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18549> (Erişim Tarihi: 31.03.2019)

³⁷¹ <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2013/13lr0037.html#Heading149> (Erişim Tarihi: 31.03.2019)

şekilde yerine getirmektedir (md. 1/3). Veneto'da ombudsman olarak seçilebilmek için bölge meclisine seçilme şartlarının yanı sıra üniversite mezunu ve yetki alanındaki konular olan; idari, hukuki ve insan hakları konularında deneyim sahibi olmak gerekmektedir (md. 2). Bölge meclisi tarafından gizli oyla seçilen ombudsmanın seçimi için ilk iki turda üye sayısının 2/3'ünün, bu sağlanamadığı takdirde sonraki turda ise üye sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir (md. 3/1). Seçildikten sonra göreve başlaması için 15 gün içerisinde yemin etmesi gereken ombudsmanın (md. 3/3) görev süresi yemin ettiği günden başlayarak üç yıl sürmektedir ve görev süresi bittikten sonra aynı kişi tekrar seçilebilmektedir (md. 3/2). Ayrıca Avrupa Parlamentosu, ulusal parlamento, hükümet, bölge, il ve dağ topluluklarının meclis üyeleri ve başkanları, siyasi parti ve sendikaların ulusal, bölgesel ve yerel liderleri ile denetçiler ombudsman olarak seçilememektedir (md. 4/1).

Kamu idaresinin doğru, yasal, tarafsız ve adil bir şekilde işleyerek iyi performans göstermesine katkıda bulunan ombudsman talep üzerine veya kendi inisiyatifiyle kişisel temel haklar ve küçüklerin hakları ile ilgili taslak yasalar ve yönergeler hakkında görüş bildirebilmektedir. Savunmasız sosyal grupların karşılaştığı sorunları analiz ederek çözüm arayan ombudsman diğer kurumlarla, kamuoyuyla ve medyayla iş birliği yaparak insan hakları kültürünü yayma ve teşvik etme konusunda çalışmalar yürütmektedir. Yerel düzeyde faaliyet gösteren ombudsman kuruluşlarının koordinasyonunu sağlayan bölgesel ombudsman insan hakları konusunda bölgesel, ulusal ve uluslararası kuruluşlar tarafından oluşturulan bağımsız organlara katılarak bu kuruluşlarla koordinasyon içinde çalışmaktadır.

Ele aldığı konular hakkında gerekli bilgi ve belgelere ulaşmak için bölgesel bilgi sistemlerini kullanabilen ombudsman ayrıca bu bilgi ve belgelerin birer kopyasını alabilmektedir. Küçüklerde dahil olmak üzere kişilerin bulunduğu/yaşadığı halka açık veya özel tüm tesislere erişebilen ve ziyaretler gerçekleştirebilen ombudsman müdahalede bulunduğu konu hakkında tarafları bilgilendirerek idari ve adli olarak neler yapılabileceği konusunda değerlendirmelerde bulunmaktadır. Elde ettiği gizli bilgilere gizlilik bağı ile bağlı olan ombudsman müdahalede bulunduğu

konular doğrultusunda ilgili kamu idarelerinden, prosedürden sorumlu kişiler veya yöneticiler hakkında disiplin prosedürleri çerçevesinde disiplin cezaları verilmesini isteyebilmektedir (md. 8).

Hizmetlerin ücretsiz olduğu ve başvuru için herhangi bir şekil şartının bulunmadığı kurum (md. 9/1) her yıl 31 Mart tarihine kadar bir önceki yıla ait faaliyetler hakkında kendi görüş ve değerlendirmelerinin bulunduğu bir rapor hazırlayarak bölge meclisine sunmaktadır (md. 10/1).

3.4. İtalya’da Uygulanan Yerel Ombudsmanlığın Genel Değerlendirmesi

İtalya’da bulunan 20 bölgenin 14’ünde var olan ombudsmanlık uygulamaları kendi yasal kanunları ve uygulamaları ışığında ele alınarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda bölgelerin ombudsmanlık kurumunu; doğrudan anayasada bulunmamasına rağmen, İtalya Anayasasının 117. maddesinden aldığı kanun yapma yetkisi ve anayasanın 97. maddesinde belirtilen “*Resmi daireler, yönetimin iyi işlemesini ve tarafsızlığını güvence altında bulunduracak şekilde kanun hükümleriyle oluşturulur*” hükümlerinden hareketle anayasal dayanak ile oluşturdukları görülmektedir. 14 bölgede bölgesel bazda faaliyette bulunan kurumların tamamı, bölgelerin statülerini belirleyen tüzüğe/kanuna dayandırılarak çıkarılan özel kanunlarla oluşturulmuştur. 14 bölgeden 12 tanesi olağan statülü, iki tanesi özel statülü bölge olmasına rağmen uygulamada temel bir farklılık bulunmamaktadır.

Öncelikle var olan ombudsmanlık uygulamalarının çoğunun uzun bir geçmişe ve tecrübeye sahip olduğu söylenebilir. Öyle ki Toskana ve Ligurya bölgelerinde 1974 yılında hayata geçirilen kurum neredeyse yarım asırlık bir tecrübeye sahiptir. Ağırlıklı olarak 1980-1990 arası dönemde oluşturulduğu görülen kurumların en genci ise 2000 yılında kurulduktan sonra mali gerekçelerden dolayı kaldırılıp, 2017 yılında garantörlük müessesesi altında yeniden hayata geçiren Molise Bölgesi’dir. Molise hariç tutulacak olursa bölgelerin ortalama otuzar yıllık bir tecrübesi bulunmaktadır. Modern anlamda ombudsmanlık kurumunun tarihi düşünüldüğünde bu süre oldukça önemlidir.

Bölgelerin tamamında ombudsmanın hiyerarşik veya işlevsel hiçbir kontrole tabi olmadan tam bağımsız bir şekilde faaliyetlerini yürüteceği kanunen güvence altına alınmıştır. Müdahale alanı olarak neredeyse hepsinde bölge idareleri, bölge idarelerine bağlı kurum, kuruluş ve şirketler, bölgesel sağlık kuruluşları olarak belirlenmiştir. Ayrıca merkezi yönetimin taşradaki organları kamu güvenliği, savunma ve adalet birimleri hariç olmak üzere ombudsmanın müdahalesi içine alınmıştır.

Müdahale konularında yaşanan ayrımın temelde çocuklar ve kişisel özgürlüğünden yoksun bireyler bazında olduğu görülmektedir. Öyle ki bu bağlamda Molise ve Veneto bölgelerinde kurumun adı “Garantör” olarak değiştirilmiş, kapsamı alanına çocuklar ve cezaevlerinde ki bireyleri ilgilendiren konular ayrıca belirtilerek dâhil edilmiştir. Marche ve Emilia-Romagna bölgelerinde ise bölgesel ombudsman altında birer büro oluşturularak bu konulardan sorumlu garantör büroları kurulmuş, Lombardiya bölgesinde ise bu iki alana ilaveten vergi mükellefleri eklenerek ombudsmanın bu kişilerin haklarını da korumakla görevli olduğu belirtilmiş ancak ayrı bir büro kurulmamıştır.

Ombudsmana verilen araştırma yetkisinin tüm bölgelerde aynı olduğu görülmektedir. İsteddiği tüm belge ve bilgilere ulaşma şansı olan ombudsman istediği takdirde bu bilgi ve belgelerin birer kopyasını alabilmektedir. Buradaki ayrım noktası ise gizli bilgiler konusundadır. Bazı bölgeler ombudsmana bu konuda bir sınırlama getirmezken bazıları gizlilik konusunda ombudsmanı sınırlandırmış bazıları ise ombudsmanın gizli bilgilere mesleğini bıraksa dahi gizlilik bağı ile bağlı olduğunu belirtmiştir.

Bir diğer ayrım ise ombudsmanın müdahale şekline yöneliktir. Ombudsman tüm bölgelerde şikâyet üzerine harekete geçebilirken re’sen harekete geçip geçemeyeceği bazı bölgelerin kanunlarında açıkça belirtilirken bazı bölge kanunlarında bu konuda bir bilgi bulunmamaktadır. Kendi inisiyatifiyle harekete geçme konusunda bir birliğin olmadığı görülmektedir.

Ombudsmanların tamamı bölgesel meclis tarafından gizli oyla seçilmektedir. Tamamına yakınında meclis üye sayısının üçte ikisi gibi nitelikli bir çoğunluk istenirken; Lazio Bölgesi'nde salt çoğunluk yeterli görülmüş, Basilicata Bölgesi'nde ise beşte dört gibi bir oran istenmiştir. Bölgelerin çoğunda ombudsman için beş yıllık bir süre belirlenmiş ve bölgelerin büyük bir çoğunluğunda aynı kişiye ikinci kez seçilme şartı tanınmamıştır.

Tüm bölgelerde kurumun merkezi olarak bölge idare merkezleri belirlenmiş olup başvurular ücretsiz tutulmuştur. Bazı bölgelerde merkez dışındaki illerde ofisler kurulurken bazılarında ise yetkililer belirli günlerde bölgede bulunan diğer illere giderek şikâyet toplamaktadır. Genellikle başvuru için bir şekil şartı aranmazken kurumların büyük bir çoğunluğuna telefon, posta, elektronik posta, faks ve doğrudan başvuru yapılabilmektedir. Aosta Vadisi Bölgesinde engelliler için istenilen bir yerde buluşmakta, Basilicata bölgesinde ise doğrudan ombudsmanın kendisiyle görüşülebilmektedir.

Aosta bölgesi dışında ombudsman seçilebilmek için bir yaş sınırı bulunmazken, Liguria ve Sardunya bölgeleri dışında bölgede ikamet etmiş olma şartı da aranmamaktadır. Bölgelerin büyük bir kısmı ombudsman olarak seçilebilmek için eski eğitim sisteminde lisans sahibi veya yeni eğitim sistemine yüksek lisans sahibi olma şartı ararken bazıları ise ilgili konularda tecrübe sahibi ve kamu veya özelde idareci konumunda çalışmış olma şartı aranmaktadır. Ayrıca bölgelerin tamamında ombudsmanın, bölge meclisine seçilme şartlarını taşıması istenmektedir.

Ombudsmanın ruhandan hareketle hiçbir bölgede ombudsmanın yaptırım yetkisi bulunmamakla birlikte ilgili idarelere tavsiye kararları vermekte, sorumlular hakkında ilgili kurumda gerekli disiplin cezalarının uygulanmasını istemektedir. Ayrıca Piyemonte bölgesi 31 Ocak olmak üzere geri kalan bölgelerin tamamı 31 Mart tarihine kadar bölge meclisine ve/veya meclis başkanına ve bölge başkanına raporlar sunmaktadır. Bazı bölgelerde ise tavsiye kararlarına uymayan idarelerden bunun gerekçeli bir şekilde sebepleri istenebilmektedir. Son olarak bölgesel ombudsman, yerel yönetimlerde ombudsman bulunmayan yerlerde de görevli

sayılmış, olan yerlerde ise bölgesel ombudsmanın yerel ombudsmanlarla koordinasyon içerisinde çalışılması öngörülmüştür.

Son olarak bu bölümde, bölgelerde ombudsmanlık kurumları tarafından ele alınan bazı şikâyet örneklerine yer vermenin hem kurumların hangi konularla ilgilendiğini hem de şikâyetlerin nasıl sonuçlandığını görmemiz açısından faydalı olacağı düşünülmüştür. Liguria Bölgesinde Genova şehrinin bir beldesinde oturan bir vatandaş, ikametgâh devri yaparken ilin gaz tedarikini sağlayan şirketle olan sözleşmesini iptal etmiş olmasına rağmen şirketin işlemleri eksik/hatalı yapması nedeniyle oluşan anlaşmazlık sonucu ombudsmana başvurmuştur. Olayı inceleyen ombudsman vatandaşı haklı bulmuş ve eski sözleşmenin ve şikâyete konu olan faturaların iptaline karar vermiştir.³⁷² Lombardiya Bölgesinde 2015 yılında alınan bir kararda ise, 2010-2015 yılları arasında kullanmadığı bir binasına yönelik atık vergisi alınan vatandaşın yapmış olduğu itiraz haklı görülmüş, kullanılmayan bu tür yerlerden emlak vergisi alınabileceği ancak kullanımla doğrudan ilgili olan çöp/atık gibi vergilerin alınamayacağına karar verilerek vergi alımının durdurulması yönünde karar verilmiştir.³⁷³

Abruzzo Bölgesi'nde bulunan L'Aquila şehrinde 2016 Ağustos ve Ekim aylarında gerçekleşen sismik olayların Ocak 2017'de de devam etmesi bir grup ebeveynin okul binalarının güvenliği konusunda haklı bir endişeye sevk etmiştir. Ebeveynler, okul binaların sismik kırılabilirliğinin tespit edilmesi ve danışmanlık hizmeti verilmesini talep ederek ilgili belgelere erişimi talep etmiştir. Konuyla ilgili bölgesel hizmet birimi, L'Aquila ve diğer Abruzzo Bölgesi belediyelerinde zaten sürdürülmekte olan bir güvenlik açığı kontrol sisteminin var olduğunu ve okul binalarının sismik kırılabilirliğine ilişkin karmaşık durumundan bahsederek prosedürlerin tam anlamıyla işlememesinden dolayı istenilen bilgi ve belgelerin bulunmadığını belirtmiştir. Ombudsman bu durum üzerine istekte bulunan vatandaşların temel bir varsayım talebinin bulunmaması ve gerekli temel belgelerin var olduğunu belirterek inceleme talebinin reddine karar vermiş, kamu yararı ve

³⁷²Liguria Bölgesi Ombudsmanlığı 2017 Yıllık Raporu, s. 18
https://www.regione.liguria.it/components/com_publiccompetitions/includes/download.php?id=29216:relazione-dif-civico-2017.pdf (Erişim Tarihi: 15.04.2019)

³⁷³Kutlu, Örselli ve Kahraman, **a.g.e.**, s. 29

kamuoyunun ilgisini çeken bir konu olması nedeniyle bilgi ve belgelerin kurumsal internet sitesinde yayınlanmasına karar vermiştir.³⁷⁴ Yine Abruzzo Bölgesinde gerçekleşen bir başka şikâyetle ise yeni evinin kanalizasyon işleri için belediyeye başvuran ancak altı ay geçmesine rağmen işlemi gerçekleştirilmeyen vatandaşın ombudsmana başvuruda bulunması üzerine sorun çözülmüş, vatandaşın evi için gerekli işlemler yapılmıştır.³⁷⁵

Emilia-Romagna Bölgesinde 2016 yılında gerçekleşen bir şikâyetle ise tekerlekli sandalye kullanmak zorunda olan engelli bir vatandaşın, evinin bulunduğu sokağın mimari yapısının engelli bireylerin kullanımına uygun olmadığı, kaldırım ile yol arasındaki yükseklik mesafesinin fazla olduğu ve sokakta bulunan rampanın bitiminde bir koruma veya kaymayı engelleyici bir tedbirin bulunmadığından yakınlarda yerel yönetimle temasa geçmiştir. Bir süre bekledikten sonra herhangi bir düzeltme olmaması nedeniyle konu ombudsmana intikal etmiş, ombudsman ilgili belediyeden açıklama talep etmiştir. Belediye, çalışmaların Ekim 2015'te planlandığını ancak olumsuz hava şartları nedeniyle Aralık ayında çalışmaların durdurulduğunu ve 2016 yılının Mart ayında çalışmaların tekrar başlayacağını belirterek olumlu hava koşullarının sağlanması durumunda gereken işlemin derhal yapılacağını belirtmiş ve ilgili sorun Mart ayı içerisinde giderilmiştir. Bölgesel ombudsmanlık tarafından, göstermiş olduğu işbirliği için kuruma teşekkür edilmiş ve sorun çözüme kavuşturulmuştur.³⁷⁶

³⁷⁴ Abruzzo Bölgesi Ombudsmanlığı 2017 Yıllık Raporu, ss. 43-44
<http://www.difensorecivicoabruzzo.it/wp-content/uploads/2018/05/RELAZIONE-ANNO-2017.pdf>
 (Erişim Tarihi: 15.04.2019)

³⁷⁵ <http://www.difensorecivicoabruzzo.it/2013/10/anche-per-lallaccio-alla-rete-pubblica-fognaria-interviene-il-difensore-civico/> (Erişim Tarihi: 15.04.2019)

³⁷⁶ <https://www.assemblea.emr.it/garanti/notizie/tre-giorni-per-abbattere-una-barriera-architettonica>
 (Erişim Tarihi: 22.04.2019)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK VE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞININ UYGULANABİLİRLİĞİ

4.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Süreci

Ombudsmanlık kurumu ülkelerde farklı isimlere sahiptir. İspanya’da ve İspanyolca konuşan ülkelerde “Halk Avukatı” veya “Halk Savunmanı” olarak isimlendirilen kurum, Fransa’da ve Fransızca konuşan kimi ülkelerde ise “Uzlaştırıcı” ismiyle faaliyet göstermektedir. Güney Afrika’da “Halk Koruyucusu”, Rusya’da “İnsan Hakları Yüksek Görevlisi”, Macaristan’da ise “İnsan Hakları İçin Parlamento Komiseri” olarak adlandırılan ombudsmanlığın Türkiye’de de hangi isimle hayata geçirilmesi gerektiği tartışılmıştır. Bu tartışmalar içerisinde ombudsman kelimesine Türkçe karşılık olarak kamu denetçisi, kamu hakemi, halk avukatı ve yurttaş sözcüsü gibi kavramlar öne çıkmıştır.³⁷⁷ Son olarak “Kamu Denetçisi” kavramında uzlaşa sağlanmış kurum “Kamu Denetçiliği Kurumu” adı altında kurulmuş, başındaki kişiye ise “Kamu Başdenetçisi” denmiştir.

Türkiye’de ombudsmanlıkla ilgili çalışmaların geçmişi 1960’lı ve 70’li yıllara kadar gitmektedir. Altuğ, 1968 yılında yayımlanmış olduğu makalesinde İsveç, Norveç, İngiltere ve Yeni Zelanda faaliyet gösteren ombudsmanlık uygulamaları hakkında genel bir bilgi vererek, demokrasinin tam anlamıyla yerleşmiş olduğu İskandinav ülkelerinde kurumun başarıyla uygulandığını belirtmiştir.³⁷⁸ Balta ombudsmanlıkla ilgili önemli çalışmalar yapmış, Baylan ise 1978 yılında çeşitli ülkelerdeki ombudsman kurumlarını inceleyerek Türkiye’de uygulanabilirliği konusunda düşüncelerini belirtmiştir.³⁷⁹

İlerleyen süreçte Türk kamu yönetiminde tartışılan başlık ilk kez, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında konu edilmiş ve “Devlet Avukatlığı Kurumu”

³⁷⁷ Sezen, **a.g.e.**, ss. 72-73

³⁷⁸ Akt. Kestane, **a.g.e.**, s. 137

³⁷⁹ Akt. Gökçe, **a.g.e.**, 2012, s. 210

oluşturulması önerilmiştir.³⁸⁰ Bu gelişmelerden sonra siyasal alanda ilk kez 1980 ihtilali sonrasında gündeme gelen konu Türkiye’de ombudsmanlıkla ilgili ilk yasal çalışma olan 1982 Anayasası hazırlık çalışmalarında gündeme gelmiştir.³⁸¹ Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri öğretim üyelerinin hazırlamış olduğu “Gerekçeli Anayasa Önerisi” metninin 144. maddesinde geçen kamu denetçiliği kurulu oluşturulması önerisi kabul görmemiş ve anayasaya yansımaları olmamıştır.³⁸²

Kamu denetçisi konusunda yapılan öneri ve çalışmalar, sadece kamu kuruluşları ve akademik çevre ile sınırlı kalmamış sivil toplum kuruluşları ve siyasi partiler de konuyla ilgili çalışmalara katkı sağlamıştır. Bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği’nin (TÜSİAD) 1983 yılında yayımladığı “Kamu Bürokrasisi” isimli raporda İskandinav ülkelerinde görülen ombudsmanlık kurumundan bahsedilerek, Meclise bağlı olmak üzere Türkiye’de böyle bir kuruma duyulan ihtiyaca vurgu yapılmıştır.³⁸³ Doğru Yol Partisi ise 1991 yılında bir rapor hazırlayarak vatandaşların kendileriyle veya kamu hizmetleriyle alakalı şikayet ve isteklerini dilekçe yoluyla ilgili mercilere ve TBMM’ye bildirme hakları saklı kalmak kaydıyla, yeni tesis edilecek olan “Vatandaş Dilekçeleri Baştağıpçılığı” birimine de iletebilmelerini önermiştir. Devlet Planlama Teşkilatının talebi üzerine Türkiye Ortadoğı Amme İdaresi tarafından 1991 yılında “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” (KAYA) çalışması Türkiye’de ombudsmanlık kurumu ile ilgili bir diğeri önemli çalışma olmuştur. Kamuoyuna KAYA raporu olarak yansıyan bildiri de “Devlet Denetleme Kurulu’nun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir” önerisine yer verilmiştir.³⁸⁴

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bahsi geçen ombudsmanlık kurumuyla ilgili Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında önemli bir adım atılmış ve ilgili planda

³⁸⁰ Aslı Yağmurlu, “Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”, **Amme idaresi Dergisi**, Cilt. 42, Sayı. 1, 2009, s. 95

³⁸¹ Gökçe, **a.g.e.**, 2012, s. 210

³⁸² Yağmurlu, **a.g.e.**, s. 95

³⁸³ Sağlam, **a.g.e.**, s. 96

³⁸⁴ Raci Kılavuz ve A. Yılmaz ve F. İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt. 4, Sayı. 1, 2003, s. 63

bir kamu denetleyicisi sisteminin Türkiye’de oluşturulmasının önemi vurgulanarak böyle bir kurumun hayata geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir.³⁸⁵ Bu gelişmelerle birlikte 1998 yılında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nda “yönetsel ombudsmanlık” sistemi hayata geçirilmiş ve böylece ilk kez bir kamu kuruluşunda ombudsmanlık uygulamasından yararlanılmıştır.³⁸⁶

55. Hükümet döneminde ise İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, ombudsmanlık kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu amaçla çeşitli bazı ülkelerin ombudsmanlık mevzuatları incelenmiş, değişik ülkelerin ombudsmanları Türkiye’ye davet edilerek, ombudsmanlık kurumunun işleyişi ve genel yapısı hakkında bilgi alınmıştır.³⁸⁷ 55. Hükümet döneminde bir diğer önemli ama gerçekleşmeyen adım ise AB uyum sürecinde, Adalet Bakanlığı bünyesinde bir komisyon kurulması ile olmuştur. Oluşturulan Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu, 12 Ağustos 1998 tarihinde “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısını” hazırlamış, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adıyla Bakanlar Kurulu’na sunulmuş, tasarı kadük olarak kalmıştır.³⁸⁸

57. Hükümet döneminde 14.09.2000 tarihli bir kanun tasarısı gündeme gelmiş ancak bu tasarının da kadük olmasından dolayı kurumun kurulma süreci uzamıştır. 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile Türkiye’de yerel yönetimler alanında faaliyet göstermesi öngörülen ve “Halk Denetçisi” adı verilen bir yerel yönetim ombudsmanının kurulması yönünde bir girişim olmuştur.³⁸⁹ 2004 tarihli bu kanun dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından Anayasa’nın 126. ve 127. maddelerine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle kısmen TBMM’ye iade edilmiş, kısmi iadenin ardından iktidar partisi Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından yeniden Meclis gündemine getirilmemiştir.³⁹⁰

³⁸⁵ Kestane, **a.g.e.**, s. 137

³⁸⁶ Sezen, **a.g.e.**, s. 84

³⁸⁷ Kahraman, **a.g.e.**, s. 367

³⁸⁸ Yağmurlu, **a.g.e.**, s. 96

³⁸⁹ Demir, **a.g.e.**, s. 4

³⁹⁰ Özge Ünal, **a.g.e.**, ss. 129-130

Sonuçsuz kalan bu girişim sonrasında hükümet, Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu, TBMM gündemine getirmiş ve Kanun TBMM Genel Kurulu'nca 15.06.2006 tarihinde kabul edilmiştir. Ancak Kanun, Anayasa'nın 89. ve 104. maddeleri uyarınca bir kez daha görüşülmesi için 01.07.2006 tarihli Cumhurbaşkanlığı işlemi ile Meclise geri gönderilmiştir.³⁹¹ Cumhurbaşkanlığı tarafından, Kanunun 12. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilen Kanun TBMM'de aynen kabul edilerek 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşmıştır. İkinci kez Meclisten geçen yeni Kanunu Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve Kanun 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.³⁹² Kanunun yayımlanması ile birlikte dönemin Cumhurbaşkanı ve TBMM üyeleri Haluk Koç, Oya Araslı ile birlikte 123 milletvekili tarafından Kanun'un iptali istemi ile açılan davada Anayasa Mahkemesi'nin 25.12.2008 günlü ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı kararı ile Kanunun yürürlüğü durdurulmuş ve bilahare iptal edilmiştir.³⁹³ Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesi olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşeceği ve Kurumun idarenin hiyerarşisi dışında yer alacağından dolayı idarenin bütünlüğü ilkesine zarar vereceğini göstermiştir.³⁹⁴

Kanunun iptal edilmesinden sonra 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen halk oylamasına kadar gündeme gelmeyen ombudsmanlığın halk oylaması sonucunda yapılan Anayasa değişikliği ile kurulması kesinleşmiş ve 26 Ocak 2011 tarihinde TBMM Anayasa Komisyonu'nda kabul edilen kanun tasarısı ile tekrar Türkiye'nin gündemine gelmiştir.³⁹⁵ Bakanlar Kurulundaki tüm üyelerin imzasıyla 05.01.2011 tarihinde Meclis Başkanlığına gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Anayasa Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra, 15.06.2012 tarihinde Meclisten geçerek Cumhurbaşkanı'na sunulmuş, akabinde 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığına onaylanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'u (KDKK) Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylelikle

³⁹¹ Selami Demirkol, **a.g.e.**, s. 74

³⁹² Efe ve Demirci, **a.g.e.**, s. 57

³⁹³ Selami Demirkol, **a.g.e.**, s. 75

³⁹⁴ Demir, **a.g.e.**, s. 5

³⁹⁵ Gökçe, **a.g.e.**, 2012, s. 212

AB'ye aday ülke olan Türkiye, tüm AB ülkeleri ve AB'ye aday ülkeler içinde ombudsmanlık kurumuna sahip olmayan tek ülke olma hüviyetinden kurtulmuştur.³⁹⁶

4.2. Kamu Denetçiliği Kurumunun Yapısı, İşleyişi ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

5548 sayılı Kanunun iptal edilmesinden sonra yapılan 2010 Anayasa değişiklikleri ile Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temele kavuşturulmuştur. 6328 sayılı Kanun her ne kadar farklı olsa da büyük ölçüde yapısını 5548 sayılı Kanun'dan almıştır. 29.06.2012 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren KDKK'nın genel gerekçesinde Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinin önemsendiği ve bu konuda Anayasa'nın 74. maddesinde bu yönde değişiklik yapılarak bu kanun'un hazırlandığı belirtilmiştir.³⁹⁷

Beş bölüm ve 37 maddeden oluşan KDKK'nın birinci bölümünde genel hükümlere, ikinci bölümde kuruluş, görev ve çalışma ilkelerine, üçüncü bölümde kuruma başvuru usulü ve yapılacak işlemlere, dördüncü bölümünde personele ilişkin hükümlere ve son olarak beşinci bölümde çeşitli hükümler başlığına yer verilmiştir.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkin ve bağımsız bir şikâyet mekanizması oluşturmak için, yasama yetkisine ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri dışında (KDKK; 2012, md. 5) idarenin gerçekleştirmiş olduğu her türlü eylem ve davranışı insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde hakkaniyet ve hukuka uygunluk yönlerinden inceleyip ele almak ve idareye önerilerde bulunmak amacıyla hazırlanan kanun bu amaçlara ulaşmak için Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmuştur (KDKK; 2012, md. 1).

Kanunun 3. maddesinde; kanun uygulanmasında adı geçen unvan, kurum ve organların kimleri ifade ettiği belirtilerek, kanun içerisinde geçen "idare" ifadesiyle

³⁹⁶ Efe ve Demirci, **a.g.e.**, ss. 51-59

³⁹⁷ **a.g.e.**, s. 59

hangi idarelerin kast edildiği tek tek açıklanmıştır. Kanunda kast edilen “idare” kavramı; merkezi yönetimin yetki alanı içerisindeki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve bu idarelere bağlı idare ve birlikler, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlar ve kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kurum ve kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları ve kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini ifade ettiği belirtilmiştir. Böylece bu tanımdan hareketle; idare ile vatandaş arasında bir arabulucu olan ombudsmana başvuruda bulunacak vatandaşların hangi kurum ve kuruluşlara karşı başvuruda bulunabileceği belirtilmiş bulunmaktadır. Görüldüğü üzere idare kavramı içerisine mahalli idareler de dâhil edilerek yerel yönetimler kamu denetçiliği kurumunun yetki alanı kapsamı içine alınmış, kuruma kanunda verilen yetkiler çerçevesinde yerel yönetimleri de denetleyebilme ve vatandaşların şikâyetlerini alma konusunda yetki verilmiştir.

Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özel bütçeli bir kurum olarak kurulan ve merkezi Ankara’da bulunan kurum; başdenetçilik ve genel sekreterlikten oluşmaktadır. Bir başdenetçi, beş denetçi, genel sekreter ve diğer personelin görev aldığı kuruma, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilme yetkisi verilmiştir (KDKK; 2012, md. 4). Kuruma bu yetkinin verilmiş olması oldukça önemli ve yoruma açık bir durumdur. Ulusal düzeyde teşkilatlanmış bir kuruma böyle bir yetkinin verilmiş olması; kurumun ilerleyen süreçte iş yükünü hafifletmek veya daha yerel bir hüviyete kavuşmak gibi gerekçelerle, kurumun yapısında değişiklik yapılmasının düşünüldüğü durumlarda kurumun rahat hareket edebilmesi için bir açık kapı bırakıldığı şeklinde yorumlanabilir. Nitekim kurum, 2015 yılında kanunun bu maddesinden almış olduğu yetkiyi kullanarak İstanbul’da ofis açmış ve nüfusun en yoğun olduğu şehirde de hizmet vermeye başlamıştır.

Başdenetçilik; başdenetçi ve denetçilerden oluşurken, kurum başdenetçi tarafından yönetilip temsil edilmektedir (KDKK; 2012, md. 6). Kuruma gelen şikâyetleri inceleyip, araştırarak idareye öneride bulunan başdenetçi, kanunun

uygulanmasına ilişkin yönetmelikler, yıllık raporlar ve özel raporlar hazırlayarak kamuoyuna duyurmaktadır. Birisi “kadın ve çocuk hakları” alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenleyerek, yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi seçen başdenetçi, genel sekreter ve diğer personelin atmasını da gerçekleştirmektedir. Ayrıca bunlara ek olarak kanunlarla verilen diğer görevleri de yerine getirmektedir (KDKK; 2012, md. 7).

Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için Türk vatandaşı ve seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Ayrıca tercihen hukuk, siyasal bilgiler ve iktisadi idari bilimler fakültelerinden olmak üzere lisans mezunu olmak, kamu kurum ve kuruluşlarında veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olmak şartlarının yanı sıra devlet memuru olabilmek için gerekli diğer şartları sağlamak gerekmektedir (KDKK; 2012, md. 10)

Dört yıllık bir süre için seçilen ve yalnız bir kere daha tekrar seçilebilen başdenetçinin (KDKK; 2012, md. 14) nasıl seçileceği ise KDKK'nın 11. maddesiyle düzenlenmiştir. TBMM Başkanlığı'nın ilanı ile başlayan süreçte, başdenetçi olmak için gereken şartları taşıyan kişiler başvuru süresi içerisinde TBMM başkanlığına başvuruda bulunmaktadır. Gelen başvuruları değerlendiren Komisyon,³⁹⁸ üç aday TBMM genel kuruluna sunulmak üzere TBMM Başkanlığına bildirmekte, Genel Kurul'a sunulan adaylar 15 gün içerisinde yapılan gizli oylama ile seçilmektedir. Adayların seçilebilmesi için meclis üye sayısının 2/3'ünün oyunu alması gerekmektedir. İlk iki turda bu sayıya ulaşamadığı takdirde üçüncü turda üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gerekmekte, bu oran da sağlanamadığı takdirde dördüncü turda, üçüncü turda en çok oyu alan ilk iki aday arasından en çok oyu alan aday başdenetçi olarak seçilmektedir. Görevine başlarken TBMM Genel Kurulu'nda ant içen başdenetçiye (KDKK; 2012, md. 13); hiçbir organ, makam, merci veya kişi, göreviyle ilgili emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz (KDKK; 2012, md. 12).

³⁹⁸ 6328 sayılı KDKK'da belirtilen Komisyon; TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu ifade etmektedir. TBMM Dilekçe Komisyonu'nun Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Kâtibi; aynı zamanda bu Karma Komisyon'un Başkanı, Başkanvekili, Sözcüsü ve Katibidir.

Kuruma başvuru hakkı sadece Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşlarına değil aynı zamanda yabancı ülke vatandaşlarına da tanınmıştır. Gerçek ve tüzel kişilerin başvuruda bulunabildiği kuruma başvurular doğrudan kurumun merkezine yapılabileceği gibi, illerde vali ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da yapılabilmektedir. Ayrıca başvuru sahibinin isteği doğrultusunda başvuru gizli tutulmaktadır. Başvuruların ücretsiz olduğu kuruma, dilekçeyle ve yönetmelikte belirtilen şartları taşıması halinde elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla başvurulabilmektedir (KDKK; 2012, md. 17).

Kurumun inceleme ve araştırma yapmak için ilgi idareden istediği bilgi belgelerin tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde kuruma verilmesi zorunludur, aksi takdirde, ilgili merciler aracılığıyla Kamu Denetçiliği Kurumunun soruşturma açtırma yetkisi vardır. İstenilen belgeler, devlet sırları ve ticari sırları içermesi gerekçe gösterilerek verilmeyebilir. Ancak baş denetçi veya görevlendireceği denetçi belgeleri yerinde inceleyebilir (KDKK; 2012, md. 18). Ayrıca baş denetçi veya denetçiler ele alınan konuyla ilgili olarak bilirkişi görevlendirilebilir ve tanık veya ilgili kişileri dinleyebilir (KDKK; 2012, md. 19).

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırarak sonucu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvuru sahibine bildirir. İlgili mercii, kurumun tavsiye ettiği önerileri uygulanabilir bulmadığı takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde kuruma bildirmek zorundadır (KDKK; 2012, md. 20).

Her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunan kurumun sunmuş olduğu rapor Komisyon tarafından görüşülüp Komisyon'un kanat ve görüşlerini içerecek şekilde özetlenerek, TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere TBMM Başkanlığı'na verilir ve yıllık rapor Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur (KDKK; 2012, md. 22).

4.3. Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporlarının Kurumsal Kapasite Bağlamında Değerlendirilmesi

2010 yılında gerçekleştirilen referandumla T.C. Anayasası'nın 74. maddesinin yeniden düzenlemesiyle Anayasal zemine oturan ve 2012 yılında kurulmuş olan Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyetlerini 29.03.2013 tarihinden itibaren almaya başlamıştır. KDKK'nın 22. maddesi gereği her yıl gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler hakkında bir rapor hazırlayarak TBMM Genel Kurulu'na sunması gereken kurum, bu madde doğrultusunda ilk yıllık raporunu 2013 yılı sonunda hazırlayarak kamuoyuna duyurmuştur. Buna paralel olarak gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler hakkında ayrıca aynı yıldan itibaren "İdare Faaliyet Raporları" da yayımlamaktadır.

Bu çalışmanın hazırlandığı 2019 yılı itibarıyla; 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 ve 2018 yıllarına ait olmak üzere altı "İdare Faaliyet Raporu" ve altı "Yıllık Rapor" yayımlayan kurumun hazırlamış olduğu raporlar kurumun resmi internet sitesinden kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Çalışma doğrultusunda bu raporların ayrı birer başlık halinde ele alınarak yerel yönetimler bağlamında bir performans değerlendirmesi yapılmasının çalışmanın ana sorunsalı olan yerel yönetimlerde ombudsmanlığın Türkiye'de uygulanabilirliğine ilişkin olumlu katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu nedenle raporlar değerlendirilirken istatistiksel veriler ışığında, kurumun ele aldığı konular içerisinde yerel yönetimlerin durumuna bakılmış ve çalışmanın temel çerçevesinin dışına çıkılmamasına özen gösterilmiştir. Esas olarak "İdare Faaliyet Raporları" ele alınmış olup, daha detaylı bilgilere ihtiyaç duyulduğu noktada "Yıllık Raporlar" dan da yararlanılmıştır.

4.3.1. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu

Vatandaşın, 29.03.2013³⁹⁹ tarihinden itibaren başvuruları almaya başlayan kurumun 2013 yılı faaliyet raporuna göre kurumda; 23'ü geçici olmak üzere toplam

³⁹⁹ Kurum başvurularını 29.03.2013 yılından itibaren almış olmaya başlamasına rağmen, mevzuat gereği mahalli idarelere ilişkin başvuruları inceleyememiş, mahalli idarelere yönelik başvurular

116 personel görev almıştır.⁴⁰⁰ Kurum iş bölümü yönergesi çerçevesinde beş kamu denetçisine konu ve alan bazlı görev dağılımı belirlemiş olup, kamu denetçisi Abdullah Cengiz Makas; ekonomi, finans, maliye, çalışma ve sosyal güvenlik ile mahalli idareler alanlarında ki şikâyet başvuruları ile görevlendirilmiştir.⁴⁰¹

Elden, posta, elektronik posta, faks ve elektronik başvuru sistemi aracılığıyla şikâyet başvurularını alan kurum 31.12.2013 tarihine kadar 9 aylık bir sürede toplam 7.638 başvuru almıştır. Başvuruların; %57'si e-başvuru (elektronik başvuru), %28'i posta, %7,5'i e-posta (elektronik posta), %4,8'i elden, %2,8'i ise faks yoluyla yapılmıştır. Gelen başvurular bölgelere ve illere göre dağıtıldığında en çok başvuru yapılan bölge Marmara Bölgesi, en çok başvuru yapılan il İstanbul olurken; en az başvuru yapılan bölge Güneydoğu Anadolu Bölgesi, en az başvuru yapılan il ise Adana olmuştur.⁴⁰²

Kurum yıl içerisinde gelen başvuruları konu/alan bazlı ayırarak yirmi başlık belirlemiştir. Bu dağılımına göre en çok başvuruda bulunan ilk üç konu/alan; %28 ile kamu personel rejimi, %15,8 ile eğitim, öğretim, gençlik ve spor, %11,6 ile çalışma ve sosyal güvenlik alanlarına, en az başvuru ise; %0,2 ile ailenin korunması ve %0,4 ile gıda tarım ve hayvancılık alanlarına yönelik olmuştur. Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler ise 455 başvuru ile toplam başvuru alanları içerisinde %6'lık bir oranla, aynı başvuru sayısına sahip adalet, milli savunma ve güvenlik alanıyla birlikte en çok şikâyet edilen beşinci konu/alan olmuştur.⁴⁰³

Yıl içerisinde gelen şikâyetleri idari bazlı olarak 46 başlığa⁴⁰⁴ ayıran kuruma en çok şikâyet edilen idare %12,5 ile Millî Eğitim Bakanlığı olurken onu sırasıyla %11,1 ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve %5,7 ile üniversite ve fakülteler izlemiştir. En az şikâyet alan idareler ise %0,1'lik bir oranla; Hazine Müsteşarlığı,

29.03.2014 tarihinden itibaren ele alınmaya başlamıştır. Ancak kurum kendisine gelen şikâyetler arasında istatistiksel olarak mahalli idarelere de yer vermiştir. Bu yüzden çalışmamıza fayda sağlayacağı düşünülerek 2013 yılı faaliyet raporuna da çalışmada yer verilmiştir.

⁴⁰⁰ T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s. 21

⁴⁰¹ T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, ss. 26-36

⁴⁰² T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 49-53

⁴⁰³ T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s. 50

⁴⁰⁴ Bu 46 başlık içerisinde %9'luk bir oranla "özel şirket, kişi, kuruluşlar ve belirtilmeyenler" başlığı da bulunmaktadır. Bu başlık herhangi bir idareyi belirtmediği için yapılan sıralamada dikkate alınmamıştır.

Jandarma Genel Komutanlığı/Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Ekonomi Bakanlığı olurken; mahalli idareler (belediyeler ve şirketler), 350 başvuru ile toplam başvurular içerisinde %4,6'lık bir yer işgal etmiş ve en çok şikâyet edilen beşinci kurum olmuştur. Ayrıca valiliklere yönelik 90, il özel idarelerine yönelik 31 ve kaymakamlıklara yönelik 27 şikâyet başvurusu gerçekleşmiştir.⁴⁰⁵

Kuruma gelen 7.638 başvurudan 6.097'si sonuçlandırılmış olup gelen şikâyetlerin 2.365 tanesi yani %31'lik bir kısmı mahalli idareler ile ilgili kamu denetçisi Abdullah Cengiz Makas'a gelmiştir. En çok dosya ele alan ikinci denetçi olan Makas'a gelen başvuruların 432 tanesi mahalli idarelere yönelik olurken bu toplam ele alınan dosyalar içerisinde %18,3'lük bir yer tutmuştur. Beş kamu denetçisi tarafından verilen kararların ortalama değerlendirme sürelerine göre Makas; dokuz karar türünün sadece birinde ortalama değerlendirme süresinden daha kısa bir sürede karar verirken, diğer sekiz kararda ortalama değerlendirme süresinin üzerinde bir sürede şikâyetleri karara bağlamıştır.⁴⁰⁶

4.3.2. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu

Yeni katılan personellerle birlikte 31'i geçici olmak üzere toplam 174 personelin görev aldığı kurum, 2013 yılında 9 aylık bir sürede 7.368 başvuru almasına rağmen, 2014 yılında 12 ayda 5.639 başvuru almış ve bir önceki yıla göre başvuru sayısında yaklaşık %24'lük bir düşüş gerçekleşmiştir. Ayrıca kurum 29.03.2014 tarihi itibarıyla mahalli idarelere ilişkin başvuruları da almaya başlamıştır.⁴⁰⁷

Kuruma gerçekleşen şikâyet sayısındaki azalış Kurumunda dikkatini çekmiş ve bu durumla ilgili değerlendirmede bulunulmuştur. Diğer ülke uygulamalarında da benzer durumun yaşandığı, kurumların hayata geçirildiği ilk seneler başvuruların yüksek olmakla birlikte sonraki yıl bu oranda belirli bir düşmenin yaşanabileceği

⁴⁰⁵ T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 50-51

⁴⁰⁶ T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, ss. 73-77

⁴⁰⁷ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 17-44

belirtilerek ileriki yıllarda kurumun tanınırlığı ve bilinirliği arttıkça başvurularında belirli oranda arttığının öngörüldüğü, ancak Türkiye’de bu durumdan ziyade Kuruma gerçekleşen şikâyet sayısındaki azalışın nedeni olarak idarelerin tavsiye kararlarını uygulamada isteksiz olmasını gerekçe göstermiştir. Öyle ki insan hakları ve demokrasinin yerleşmiş olduğu ülkelerde ombudsman kararlarına uyma oranı %90’lar seviyesinde seyrederken Türkiye’de bu oran %20 seviyelerinde seyrederek çok aşağılarda kalmıştır. Kuruma göre idarelerin kararlara uyma oranının düşük olması kamuoyunda kuruma başvuru yapmanın bir sonuç vermediği izlenimini oluşturmuş ve kuruma gelen başvurular azalmıştır.⁴⁰⁸

Kuruma gelen şikâyetlerin; %52,81’i e-başvuru, %31,48’i posta, %11,79’u elden, %2,36’sı faks, %1,56’sı e-posta aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. En çok başvuru yöntemi bir önceki yıl olduğu gibi e-başvuru ve posta yöntemi olurken, bir önceki yıl en çok tercih edilen üçüncü başvuru yöntemi olan e-posta 2014 yılında son sıraya gerilemiştir. En çok şikâyet gelen bölge İç Anadolu bölgesi, en çok şikâyet gelen il Ankara olurken; en az şikâyet bir önceki yıl olduğu gibi Güneydoğu Anadolu Bölgesinden gelmiş, en az şikâyet gelen il ise Manisa olmuştur.⁴⁰⁹

Kuruma gelen şikâyetler konu/alan bazlı olarak 20 başlığa ayrılmış, en çok şikâyet edilen konu bir önceki yıl olduğu gibi kamu personel rejimi alanında olurken, en az şikâyet edilen konu bilim, sanat, kültür ve turizm alanı olmuştur. Mahalli idarelerce yürütülen hizmetlerde ise toplam 343 şikâyet gerçekleşmiş, mahalli idareler toplam şikâyetler içerisinde %6,08’lik bir oranla en çok şikâyet edilen yedinci konu/alan olmuştur.⁴¹⁰ Görüldüğü gibi bir önceki yıla göre mahalli idarelere yönelik başvurular, kuruma gelen genel başvuru düşüşüyle paralellik göstermiş, şikâyetlerde yaklaşık %24’lük bir azalış olmuştur.

Kuruma gelen şikâyetler idare bazlı olarak ise 40⁴¹¹ başlıkta ele alınmış olup kuruma en çok şikâyet edilen idare, 511 başvuru ile toplam şikâyetler arasında

⁴⁰⁸ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu, ss. 241-242

⁴⁰⁹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 44-49

⁴¹⁰ T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 45

⁴¹¹ Bu 40 başlık içerisinde %8,39’luk bir oranla “özel şirket, kişi, kuruluşlar ve belirtilmeyenler” başlığı ve %11,93’lük bir oranla “diğer idareler” başlıkları da bulunmaktadır. Bu iki başlık herhangi bir idareyi belirtmediği için yapmış olduğumuz sıralamada bu iki başlık dikkate alınmamıştır.

%9,06'lık bir yer tutan mahalli idareler (belediye ve şirketler) olmuştur. Mahalli idareleri %8,39'la Milli Eğitim Bakanlığı takip ederken en az şikâyet edilen kurumlar 22'şer başvuru ile toplam şikâyetler arasında %0,39'luk bir yer tutan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ile Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü olmuştur. Ayrıca bir önceki yıl idareler arasında yer alan il özel idaresi 2014 faaliyet raporunda yer almazken, valilik ve kaymakamlık idarelerine tek başlık altında yer verilmiş ve bu idareler 127 şikâyet almışlardır.⁴¹²

2014 yılında yaklaşık her on başvurudan birinin mahalli idarelere yönelik gerçekleştiği görülmektedir. Bu artış mahalli idarelerle ilgili şikâyetleri ele alan kamu denetçisi Abdullah Cengiz Makas'ın bir yılda ele aldığı dosya sayısına da yansımış, bir önceki yıl en çok dosya ele alan kamu denetçileri arasında ikinci olan Makas, 2014 yılında 1.597 dosya ile en çok dosya ele alan kamu denetçisi olmuştur. Kuruma bir önceki yıldan 1.528 dosya devretmiş, bu devirlerden 354 tanesi Makas'ın alanına giren konularda olmuştur. Bu devirlerde eklendiği zaman Makas, 2014 yılında toplam 1.951 dosya ile meşgul olmuş, genel toplamda kamu denetçileri arasında da %27,22'lik bir oranla en çok dosya ile ilgilenen kamu denetçisi olmuştur.⁴¹³

Kuruma yapılan mahalli idarelere yönelik şikâyetlerden bazılarında yıllık raporlarda yer verilmiştir. Bu şikâyetlerden biri Amasya Belediyesi'ne yönelik gerçekleşmiş, Belediyeye ait içme suyu şebekesinin patlaması sonucu evi ve arabası hasar gören vatandaş, bilirkişinin belirlemiş olduğu miktarın ödenmesi için Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvurmuştur. Kurumun yapmış olduğu arabuluculuk sonucu dosya Belediye Encümenine havale edilerek çözüme kavuşmuş ve vatandaşa bilirkişinin belirlemiş olduğu miktar ödenmiştir. Vatandaşın Kamu Denetçiliği Kurumuna yazmış olduğu teşekkür yazısı üzerine kurum karar verilmesine yer olmadığı kararı vererek şikâyete konu talebin yerine getirilmesi sağlanmıştır. Bir diğer şikâyet ise mahkeme kararına uymayan Kemer Belediyesine yönelik gerçekleşmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun belediye yetkilileri ile yapmış olduğu görüşmeler sonucunda Kemer Belediyesi Meclisi 06.06.2014 tarihli karar ile

⁴¹² T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 47

⁴¹³ T. C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu, ss. 55-56

şikâyetçiyi tekrar sözleşmeli personel olarak işe başlamasını uygun görmüştür. Vatandaş ile idare arasında sağlanan uzlaşısı sonucunda şikâyetçi vatandaş, kuruma teşekkür yazısı yazmış, Kurum bunun üzerine karar verilmesine yer olmadığı kararı olarak şikâyetin çözülmesini sağlamıştır.⁴¹⁴

Kurum, 2014 yıllık raporunda yerel idarelerce yürütülen hizmetler için ayrı bir başlık açarak değerlendirmelerde bulunmuştur. Mahalli idarelerin devlet geleneğindeki köklü yerine vurgu yapılarak belediye sayılarının sürekli artmasından ve zamanla çok az nüfuslu hizmet üretemeyen belediyelerin ortaya çıkmasından bahsedilerek Büyükşehir Belediyesi Yasası ile bu sakinlerin giderilmeye çalışıldığı ifade edilmiştir. Kuruma yoğun olarak belediyelerin, il özel idaresi temsilcisi olan valiliklerin ve köy sorunlarına ilişkin muhtarların ve kaymakamların şikâyet konusu edildiği, başvuruların ise özellikle; imar, toplu taşıma, çevre sorunları, emlak vergisi, zabıta hizmetleri, otopark, altyapı hizmetleri ve ruhsat işlemleri gibi mahalli idarelerin yürütmekle sorumlu olduğu asli görevlere yönelik olduğu belirtilmiştir. Ayrıca mahalli idarelere, alınacak kararlarla ilgili olarak halk oylaması yapılması, halka bilgi verilmesi ve hizmetlerin şeffaf ve hesap verebilir şekilde yürütülmesi konusunda tavsiyelerde bulunulmuştur.⁴¹⁵

4.3.3. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu

Vatandaşa daha yakın olma ve daha hızlı çözüm üretme gayesiyle 30.04.2015 tarihinde İstanbul'da bir büro açan kurumda, 2015 yılı içerisinde 33'ü geçici olmak üzere toplam 176 personel görev almıştır. 2015 yılında, bir önceki yıla göre şikâyet sayısında %7,38'lik bir artış gerçekleşerek toplam 6.055 şikâyet başvurusunda bulunulmuştur. Başvuruların %58,05'i e-başvuru, %29,33'ü posta, %9,48'i elden, %1,57'si e-posta ve %1,55'i faks yoluyla gerçekleşmiş, e-başvuru ve posta yöntemleri önceki yıllarda olduğu gibi başvurularda en çok tercih edilen yöntem olmuştur. İç Anadolu Bölgesi ve Ankara en çok başvuruda bulunulan bölge ve il

⁴¹⁴ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu, ss. 229-230

⁴¹⁵ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu, ss. 218-221

olurken, Güneydoğu Anadolu Bölgesi ve Adana en az başvuruda bulunan bölge ve il olmuştur.⁴¹⁶

Önceki yıllarda olduğu gibi kamu personel rejimi 1.584 şikâyet ile 2015 yılında da en çok şikâyet edilen konu olurken, onu 1.296 şikâyet ile eğitim-öğretim, gençlik ve spor ile 385 şikâyet alan çalışma ve sosyal güvenlik konuları takip etmiştir. En az şikâyet edilen konu 14 başvuru ile gıda, tarım ve hayvancılık olurken, mahalli idarelerce yürütülen hizmetler 329 şikâyet konusuyla toplam şikâyetler içerisinde %5,43'lük bir yer tutarak en çok şikâyet alan beşinci⁴¹⁷ konu olmuştur.⁴¹⁸

Şikâyet konularının idare bazlı dağılımında ise en çok şikâyet edilen kurum 685 başvuru ile Devlet Personel Başkanlığı olurken, en az şikâyet edilen kurum 22 başvuru ile Diyanet İşleri Başkanlığı olmuştur. 2014 yılında 511 başvuru ile en çok şikâyet edilen idareler olan mahalli idareler (belediyeler ve şirketler) 2015 yılında 506 şikâyet ile en çok şikâyet edilen idareler sıralamasında toplam şikâyetlerde %8,36'lık bir yer işgal ederek ikinci olmuştur. Valilikler/kaymakamlıklar ise 169 şikâyet ile toplam şikâyetler içerisinde %2,79'luk bir payla on ikinci sırada yer almıştır.⁴¹⁹

Kuruma yıl içerisinde gelen şikâyetlerden 1.161 tanesi, ilgilendiği konular arasında mahalli idareler de bulunan Abdullah Cengiz Makas'a yönlendirilmiş ve Makas 2015 yılında en çok dosya ele alan üçüncü kamu denetçisi olmuştur. Ayrıca kuruma 2014 yılından devreden dosya sayısı 819 iken 2016 yılına devreden dosya sayısı 977 olmuş, kurum 2015 yılında ele aldığı dosyaların yaklaşık %86'sını⁴²⁰ sonuçlandırmıştır.⁴²¹

⁴¹⁶ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 39-53

⁴¹⁷ Kurum şikâyet konularını ele alırken yirmi konu başlığı belirlemiş ve belirli bir konuya ait olmayan şikâyetleri "Diğer" başlığı altında toplamıştır. Bu "Diğer" başlığı belirli bir konuyu ifade etmediği için yapılan sıralamada bu başlık dikkate alınmamıştır.

⁴¹⁸ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu, s. 49

⁴¹⁹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 50-51

⁴²⁰ Kurum 2015 yılında toplam 6874 dosyayı ele almıştır. Bu dosyaların 6055 tanesi 2015 yılına ait şikâyetler iken 819 tanesi 2014 yılından devreden şikâyetlerdir. Burada belirtilen %86'lık oran bu toplam dosya sayısının çözüme kavuşturulma oranıdır.

⁴²¹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 59-60

Raporda ayrıca mahalli idarelere yönelik gerçekleşen şikâyetlerden bazılarında yer verilmiştir. Manisa’da bulunan Şehzadeler Belediyesine yönelik gerçekleştirilen talepte Yarhasanlar Mahallesi’nde bulunan pazar yerleri konu edilmiştir. Şikâyetçi ilçede kurulan pazarların pazar yerlerine kurulmasını ve kullanımdan sonra çevresinin temiz bırakılmasını talep etmiş, Kamu Denetçiliği Kurumu bu talep üzerine ilgili idare ile görüşmüştür. İlgili idare gerekli önlemler alınarak yol ve kaldırım işgallerine yer verilmeyeceğini ve pazar sonrası çevre temizliği konusunda da daha dikkatli olunacağını belirtmiş böylece şikâyete konu talep ilgili idarece yerine getirilmiştir.⁴²²

Kurumun karşılaştığı olduğu en büyük sorunlardan biri önceki yıllarda olduğu gibi idarelerin tavsiye kararlarına uyma oranlarındaki düşüklük ve idarelerden istenilen bilgi ve belgelerin kuruma verilmemesi veya geç verilmesidir. Bundaki en önemli neden ise şikâyete konu olan bakanlıklara gönderilen bilgi talep yazısının direk bakanlık isminin yazılarak bilgi ve belgelerin doğrudan bakanlıktan istenmesidir. Bu durum bilgi ve belge talep yazılarının bakanlıkların ilgili olmayan birimlerine gitmesine veya birden fazla ilgili birim olmasına rağmen sadece ilgili birimlerden birine gitmesine neden olmakta bunun sonucu olarak talep yazılarına nitelikli cevapların verilemediği belirtilmektedir. Bu sorunların ortadan kalkması için kurum TBMM Başkanlığı bünyesinde, kurumun vermiş olduğu tavsiye kararlarını takip edecek bir mekanizmasının kurulmasının bu sorunu çözüme kavuşturacağını vurgulamıştır.⁴²³

Kurumun uyarıda bulunduğu bir diğer önemli nokta ise yerel yönetimler bağlamında valiliklere yönelik olmuştur. İnsan hakları ihlallerine ilişkin valiliklerden gelen cevabi yazıların il veya ilçe müdürlüğünce valilere iletilen dosyaların birer kopyasından ibaret olduğu, mülki idare amirlerinin olayların araştırılmasında ve incelenip soruşturulmasında gereken hassasiyeti göstermediği vurgulanmaktadır. Bu

⁴²² T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu, s. 257

⁴²³ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu, ss. 265-272

nedense valilerden daha titiz çalışmalarını istenmekte ve özellikle insan hakları ihlalleri konularında kendiliğinden harekete geçmeleri beklenmektedir.⁴²⁴

4.3.4. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu

Yıl içerisinde 5.519 şikâyet başvurusu gerçekleşen kuruma, gelen şikâyet sayısının bir önceki yıla göre yaklaşık %9 azaldığı görülmektedir. 25'i geçici olmak üzere 158 personelin görev yaptığı 2016 yılında başvuruların %65,79'u e-başvuru, %20,24'ü posta, %10,60'ı elden, %1,94'ü e-posta ve %1,43'ü faks aracılığıyla gerçekleşmiş, başvuru için tercih edilen yöntem sıralaması 2015 yılıyla aynı olmuştur. En çok şikâyet bölge bazında Marmara'dan, il bazında İstanbul'dan gelirken, en az şikâyetin geldiği bölge Güneydoğu Anadolu bölgesi, en az şikâyetin geldiği il ise Mersin olmuştur.⁴²⁵

Şikâyetlerin konu bazlı dağılımında ilk sıra önceki yıllarda olduğu gibi değişmemiş, kamu personel rejimi 1.759 şikâyete konu olarak toplam şikâyetler içerisinde %31,87'lik bir yer tutmuştur. Eğitim-öğretim, gençlik ve spor 669 şikâyet ile ikinci, çalışma ve sosyal güvenlik 556 şikâyet ile üçüncü en çok şikâyet alan konu olurken, kadın hakları 8 şikâyet ile en az şikâyetin geldiği konu olmuştur. Mahalli idarelerce yürütölen hizmetler ise önceki yıllarda olduğu gibi ilk beşteki yerini korumuş, 368 şikâyete konu olarak toplam şikâyetler içerisinde %6,67'lik bir yer tutarak en çok şikâyet alan dördüncü konu olmuştur.⁴²⁶

Şikâyetlerin idareler bazında dağılımında ise 2014 yılında olduğu gibi mahalli idareler ilk sırada yer almıştır. 558 şikâyet ile toplam başvurular içerisinde %10,11'lik bir yer tutan mahalli idareleri, 489 şikâyet ile Milli Eğitim Bakanlığı, 479 başvuru ile sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı takip ederken, en az başvuru 4'er şikâyetle Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'ne ve Diyanet İşleri Başkanlığına

⁴²⁴ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu, s. 266

⁴²⁵ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 12-47

⁴²⁶ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu, s. 43

yönelik gerçekleşmiştir. Valilik ve kaymakamlık idarelerine yönelik ise 101 şikâyetle bulunulmuştur.⁴²⁷

Dosyaların kamu denetçilerine göre dağılımında önceki yıllara göre önemli bir değişim söz konusudur. Mahalli idarelere yönelik dosyalarla ilgilenen Abdullah Cengiz Makas'a 2016 yılında 215 dosya gönderilmiş, Makas kamu denetçileri arasında en çok dosya ele alan üçüncü denetçi olmuştur. Bu sayı toplam şikâyetler arasında yaklaşık %3'lük bir orana denk gelmektedir, Makas'ın 2015 yılında dosyaların yaklaşık %19'u, 2014 yılında yaklaşık %27'si, 2013 yılında ise yaklaşık %31'i ile ilgilendiği düşünülürse ele aldığı dosya sayısında ciddi bir azalış olduğu görülmektedir. Bunun sebebi 2016 yılında kurum bünyesinde faaliyete geçirilen Ön İnceleme Bürosu Koordinatörlüğüdür. Gelen başvurular bu birimde ön incelemeye tabi tutulduktan sonra kamu denetçilerine yönlendirilmeye başlamış, bu da kamu denetçilerinin ilgilendiği dosya sayısının azalmasına neden olmuştur. Ayrıca kurum 2016 yılında ele aldığı dosyaların yaklaşık %74'ünü⁴²⁸ sonuçlandırmış, 1.677 dosya 2017 yılına devretmiştir.⁴²⁹

Mahalli idarelere yönelik gelen şikâyetlere bakıldığında; şikâyetlerin yaklaşık dörtte biri, mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin konular olurken, dörtte birinin ise imar ve bayındırlık uygulamalarına yönelik olduğu görülmektedir. Bu iki konu toplam şikâyetlerin yarısını oluştururken, toplu taşıma hizmetlerine yönelik şikâyetler en çok şikâyet alan üçüncü konu, cenaze ve defin hizmetlerine yönelik şikâyetler ise en az şikâyet edilen konu olmuştur.⁴³⁰

Kuruma gelen şikâyetlerden bazılarında raporda yer verilmiştir. Bu şikâyetlerden birisi Ankara Büyükşehir Belediyesine bağlı Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresine yönelik gerçekleşen şikâyettir. Şikâyetçi, ödememiş olduğu 5 adet su faturasından dolayı su hizmetinin kesildiğini, faturaları faiziyle birlikte ödemesine rağmen ilgili idarenin su hizmetini yeniden açma işlemi neticesinde su

⁴²⁷ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 44-45

⁴²⁸ Kuruma 2015 yılından 977 dosya devretmiş, 2016 yılında ise 5519 şikâyetle bulunulmuştur. Bu sebeple kurum 2016 yılında 6496 dosya ele almış ve bu dosyaların 4819'unu yani yaklaşık %74'ünü sonuçlandırmıştır.

⁴²⁹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 57-59

⁴³⁰ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu, s. 104

açma kapama hizmet bedeli olarak bir ücret talep ettiğini, bu bedelin hukuka aykırı olduğunu iddia ederek kendisinden tahsil edilen tutarın geri iadesini istemiştir. Kamu denetçiliği kurumu yapmış olduğu incelemeler sonucunda su açma kapama işlemi için idarenin personel çalıştırdığı, araç ve gereç tahsis ettiği, mesai ve harcama sarf ettiğini ayrıca serbest iradeyle imzalanan kural işlem niteliğinde olan abonman sözleşmelerinin her iki tarafı bağlayıcı olduğu gerekçeleriyle hukuka aykırılık tespit edilmemiş ve şikâyetin reddine karar vermiştir.⁴³¹

Raporda dikkat çeken önemli nokta ise önceki yıllarda olduğu gibi idarelerin kurumun vermiş olduğu tavsiye kararlarına uyma oranındaki düşüştür. Demokratik ülkelerde %80'in üzerinde seyreden bu oran Türkiye'de 2013 yılında %20'ler seviyesindeyken, 2016 yılında %40 seviyesine ulaşmıştır. Her ne kadar idarelerin kararlara uyma oranında yüzde yüze yakın bir artış gözükse de demokratik ülkelerdeki oranlar göz önüne alındığında bu oran son derece düşüktür. Kamu görevlilerinin risk almaktan çekinmesi, mali sonuçlar doğurabilecek işlemlerde kamu görevlileri Sayıştay denetimi, soruşturma geçirme gibi kaygılar nedeniyle kararı uygulamakta tereddüt göstermektedir. Ayrıca oranın bu derece düşük olmasındaki bir diğer önemli etken ise kanuni boşluklardır. Tavsiye kararları hakkında değerlendirme yapacak idari mercilerin çok alt düzeyde olması ve üst kademelerin olaydan haberdar olmaması veya kararı uygulamada hangi makamın yetki kullanacağını belirsizliği nedeniyle yaşanan yetki karmaşası bu sonucun çıkmasında ki önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunların yanı sıra idarenin sorun çözme odaklı olmayan ve uzlaşma kültüründen yoksun yapısı, kısacası Türk idari yapısında var olan kronikleşmiş hukuk kültürü sorunu bir diğer başat faktördür.⁴³²

4.3.5. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu

Aralık 2016'da görev değişikliğinin yaşandığı kurumda, kurucu başdenetçi ve denetçilerin dört yıllık süresi dolmuş ve bu isimlerden hiçbirisi yeniden seçilmemişlerdir. Kurucu başdenetçi Mehmet Nihat Ömeroğlu yerine Şeref Malkoç

⁴³¹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu, s. 224

⁴³² T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu, ss. 316-318

başdenetçi olarak seçilmiş ve Aralık 2016 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda yemin ederek göreve başlamıştır. Ayrıca kurumun iş bölümü yönergesi doğrultusunda mahalli idarelerce yürütülen hizmetler konusundaki şikâyetleri inceleyen kamu denetçisi Abdullah Cengiz Makas'ın ilgilenmiş olduğu konular, yeni seçilmiş kamu denetçisi Hüseyin Yürük'e verilmiştir.

Kurum bu dönemde; basın danışmanlığı ile kurumsal iletişim birimlerini oluşturmuş, bazı karar türleri ile ilgili olarak başdenetçiyi bilgilendirmek şartıyla kamu denetçilerine imza yetkisi vermiş ve ön incelemeyi kamu denetçilerinin yapmasını sağlayarak ilk inceleme dağıtım ve bilgilendirme bürosunu oluşturmuştur. Ayrıca verilen tavsiye kararlarının takip edilmesi için araştırma takip ve değerlendirme bürosu hayata geçirilmiştir. Sivil toplum kuruluşları, medya ve üniversiteler ile önceki dönemlere kıyasla daha yoğun bir iş birliği içerisine giren kurumun bu çabaları sonuç vermiş, 2016 yılındaki başvuru sayısında %210'luk bir artış gerçekleşerek 2017 yılında kuruma 17.131 şikâyet başvurusunda bulunulmuştur.⁴³³ Kuruma ilk dört senede toplam 24.581 başvurunun gerçekleştiği düşünüldüğünde, 2017 yılındaki başvuru sayısı oldukça dikkat çekicidir.

2017 yılında kurumda, 25'i geçici olmak üzere toplam 153 personel görev almıştır.⁴³⁴ Şikâyetler için kullanılan yöntemlerin sıralamasında önceki yıllara göre bir değişim olmamış, en çok tercih edilen yöntem %77,71 ile e-başvuru olurken bunu %12,79'la posta takip etmiş, faks ise %0,78 ile en az tercih edilen başvuru yönetimi olmuştur. Şikâyetlerin bölge ve il bazında dağılımının da önceki yıllara göre benzerlik gösterdiği görülmektedir. En çok şikâyet bölge bazında Marmara'dan, il bazında İstanbul'dan gelirken, en az şikâyetin geldiği bölge Güneydoğu Anadolu, en az şikâyetin geldiği il ise Kocaeli olmuştur.⁴³⁵

Şikâyetlerin konulara göre dağılımında ilk üç sırada; %28,04 ile kamu personel rejimi, %26,15 ile eğitim-öğretim, gençlik ve spor, %11,40 ile çalışma ve sosyal güvenlik konuları bulunurken, en az şikâyete konu olan alan ise %0,15 ile kadın hakları olmuştur. 927 şikâyet konusu olan mahalli idarelerce yürütülen

⁴³³ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 13-15

⁴³⁴ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu, s. 25

⁴³⁵ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 60-66

hizmetler ise toplam şikâyetler içerisinde %5,41'lik bir yere tutarak en çok şikâyet edilen beşinci konu olmuştur.⁴³⁶

Bir önceki yıl en çok şikâyet edilen idare olan mahalli idareler; 2017 yılında 1.424 şikâyet başvurusu ile toplam şikâyetler arasında %8,31'lik bir yer tutarak üçüncü en çok şikâyet edilen idare olurken, en çok şikâyet alan idare %15,56 ile Milli Eğitim Bakanlığı, ikinci en çok şikâyet alan idare ise %8,57 ile Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı olmuştur. En az şikâyet Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığı'na yönelik gerçekleşirken, Valilikler ve kaymakamlıklar 241 şikâyete konu olarak toplam şikâyetler içerisinde %1,41'lik bir yer tutmuştur.⁴³⁷

Kurum 2016 yılından devreden dosyalarla birlikte 2017 yılında toplam 18.808 dosya ele almış ve bu dosyaların %78,40'ını sonuçlandırmış, bir sonraki yıla ise 4.062 dosya devretmiştir. Mahalli idarelere yönelik şikâyetlerle ilgilenen kamu denetçisi Hüseyin Yürük toplam dosyaların %13,54'üne tekabül eden 2.319 dosya ele almış ve kamu denetçileri arasında en çok dosya ele alan dördüncü denetçi olmuştur.⁴³⁸ Mahalli idarelere yönelik en çok şikâyette bulunulan konular ise %18,66 ile altyapı hizmetleri, %16,18 ile imar ve bayındırlık işlem ve uygulamaları, %11,76 ile ruhsat iş ve işlemleri ve %9,82 ile toplu taşıma hizmetleri olurken, en az şikâyet edilen konular; doğalgaz, evlilik ve cenaze hizmetleri olmuştur.⁴³⁹

Kuruma yıl içerisinde mahalli idarelere yönelik şikâyetlerden örneklerin sunulduğu raporda dikkat çeken şikâyetlerden biri Ankara'da bulunan bir ticari işletmeye yönelik 25 gerçek kişi tarafından bulunulan şikâyettir. Şikâyetçiler, şikâyete konu olan büfenin ruhsatsız olarak çalıştığını, konum itibarıyla trafiği engellediğini, 24 saat faaliyet gösteren işletmenin çevreye kötü kokular yaydığını ve işletmenin yaymış olduğu bu kokunun çevrede bulunan evlere kadar geldiğini bu yüzden işletmenin bulunduğu yerden kaldırılmasını talep etmişlerdir. Kurum yapmış olduğu incelemede işletmenin Ankara Belediyesi Zabıta ve Küşat Yönetmeliği'ne aykırı olarak köfte, kokoreç, ciğer vb. ürün satışı yaptığını ve araç parkında yaşanan

⁴³⁶ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 61-62

⁴³⁷ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 63-64

⁴³⁸ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 67-68

⁴³⁹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu, s. 147

sıkıntılardan dolayı mağduriyetlerin oluştuğunu tespit etmiştir. İmar planında park alanı olarak belirlenen alanda büfenin bulunmasında bir sakınca olmadığına karar verilerek işletmenin ilgili yönetmelik çerçevesinde faaliyet göstererek çevre ve insan sağlığının korunmasına, büfenin ilgili yönetmelik çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmesi için Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na tavsiyede bulunulmuştur.⁴⁴⁰

Raporda, mahalli idarelere yönelik gerçekleşen şikâyetler arasında en çok şikâyet edilen konuların başında gelen toplu taşıma hizmetlerine yönelik ise iki şikâyete yer verilmiştir. Bunlardan ilki 65 yaş ve üzeri kişilere tanınan şehir içi ücretsiz ulaşım kartının, Ankara'da bulunan Elektrik Gaz Doğalgaz Genel Müdürlüğü (EGO) otobüslerinde kullanımı sırasında cihazdan çıkan "65 yaş ve üstü" anonsunun kişinin özel hayatının gizliliğini iptal ettiğini, uygulamanın İstanbul'daki sisteme dönüştürülerek özel hayatın gizliliğinin korunması talep edilmiştir. Kurumun ilgili idare ile gerçekleştirmiş olduğu dostane çözüm girişimleri sonucu "65 yaş ve üstü" anonsu tek bip sesi ile değiştirilmiştir. Mersin'de yaşayan bir vatandaşın gerçekleştirmiş olduğu 126 numaralı şehir içi belediye otobüs hattının sefer sayısının artırılmasına yönelik Başbakanlık İletişim Merkezi aracılığıyla gerçekleştirilen başvuruda ise Mersin Büyükşehir Belediyesi ile görüşülmüş, ilgili idare 126 numaralı hatta sefer yapan araç sayısını artırarak otuzar dakika aralıklarla uygulanan seferleri yirmişer dakikaya indirmiş, böylece sorunun çözüme kavuşması sağlanmıştır.⁴⁴¹

4.3.6. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yılı Faaliyet Raporu

2018 yılı itibarıyla 22'si geçici olmak üzere 162 personelin⁴⁴² görev aldığı kuruma bir önceki yıla oranla %2,65'lik bir artışla 17.585 başvuru gerçekleşmiştir. Başvuruların; %76,71'i e-başvuru, %14,51'i posta, %6,12'si elden, %2,19'u e-posta,

⁴⁴⁰ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu, ss. 309-310

⁴⁴¹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu, ss. 318-319

⁴⁴² Kurum bundan önceki faaliyet raporlarında bünyesinde çalışan geçici görevli personel ve kadrolu personel sayılarına yer vermiştir. 2018 yılında bu bilgilere ilaveten sözleşmeli personel ve sürekli işçi bilgileri de yer almaktadır. Daha önceki raporlarda sadece kadrolu personel ve geçici görevli personel sayılarına yer verildiği için çalışmamızın bu bölümünde sadece bu iki gruptaki personel sayılarına yer verilmiş, personel sayısına, sürekli işçi ve sözleşmeli personel sayıları dâhil edilmemiştir.

%0,47'si faks yoluyla gerçekleştirmiş, önceki yıllara göre sıralamada bir değişiklik olmamıştır. Marmara Bölgesi ve İstanbul, en çok şikâyetin yapıldığı bölge ve il olurken, Doğu Anadolu Bölgesi ve Kocaeli en az şikâyetin yapıldığı bölge ve il olmuştur.⁴⁴³

Gelen şikâyetlerin konularına göre dağılımında ilk üç sıra aynı kalarak en çok şikâyet edilen konu %26,76 ile kamu personel rejimine yönelik olurken, çalışma ve sosyal güvenlik %24,56 ile ikinci, eğitim-öğretim, gençlik ve spor %11,82 ile üçüncü sırada yer almıştır. Kadın haklarına yönelik şikâyetler toplam şikâyetler içerisinde %0,18'lik bir yer tutarak sonuncu sırada yer alırken, mahalli idarelerce yürütülen hizmetler 1.122 şikâyete konu olmuş, %6,38'lik oranla en çok şikâyet edilen beşinci konu olmuştur. Ayrıca bir önceki yıla oranla konuların şikâyet sayılarındaki artışa bakıldığında ise mahalli idarelere yönelik şikâyetler %21,17'lik artışla şikâyet sayısı en fazla artan altıncı konu olmuştur.⁴⁴⁴

Gelen şikâyetlerin idare bazında dağılımında ise mahalli idareler 1.851 şikâyet ile toplam başvurular içerisinde %10,53'lük bir yer tutarak ilk⁴⁴⁵ sırada yer almıştır. Mahalli idarelerin hemen ardından %10,02 ile Milli Eğitim Bakanlığı ve %9,86 ile üniversite ve fakülteler gelirken, en az şikâyet Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği'ne yönelik olmuştur.⁴⁴⁶

İş bölümüne ilişkin yönerge kapsamında 2018 yılında kamu denetçilerine havale edilen dosya sayılarına bakıldığında; mahalli idarelerce yürütülen hizmetlerden gelen şikâyet konularıyla ilgilenen kamu denetçisi Hüseyin Yürük'ün 1.988 dosya ele aldığı görülmektedir. Kamu denetçileri arasında en az dosya ile ilgilenen Yürük'ün ilgilendiği dosya sayısı toplam dosya sayısı içerisinde %11,31'lik orana denk gelmektedir. Mahalli idarelere yönelik en çok şikâyet edilen konular %20,77 ile su, %12,75 ile ruhsat iş ve işlemleri, %10,70 ile altyapı hizmetleri olmuş, en az şikâyet edilen konular ise önceki yıllarda olduğu gibi evlilik işlemleri ile

⁴⁴³ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 18-67

⁴⁴⁴ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yılı Faaliyet Raporu, s. 64

⁴⁴⁵ Kurumun 2018 yılında yapmış olduğu idare bazlı sıralamada 2.286 şikâyet ile toplam şikâyetler arasında %13,00'lik bir yer tutan "Diğer İdareler" başlığı, herhangi bir idareyi ifade etmediği için sıralamaya dâhil edilmemiştir.

⁴⁴⁶ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 65-66

cenaze ve defin hizmetleri olmuştur. Ayrıca kurum, 2018 yılında ele aldığı 21.647⁴⁴⁷ dosyanın %81,37'sini sonuca kavuşturmuş, 4.032 dosya ise bir sonraki yıla devretmiştir.⁴⁴⁸

Kuruma yıl içerisinde gelen şikâyetlerden örneklerin sunulduğu raporda, mahalli idarelere yönelik gerçekleşen şikâyetlerden bir tanesi, bir önceki sene ile hemen hemen aynı mahiyette bir şikâyet olmasına rağmen kurum tarafından farklı karar verilmesi açısından önemlidir. İlgili şikâyette şikâyetçi, %90 engelli olduğunu, EGO otobüsünü kullandığı sırada cihazdan kendisi için “serbest”, yanında binen kişi için ise “refakatçi” anonsunun yapıldığını belirterek, “65 yaş ve üstü” anonsunda olduğu gibi söz konusu anonslar yerine kendi kullanımlarında da bip sesi vb. bir şekilde değiştirilerek engelli bireylerin ayrımcılığa karşı korunmasını talep etmiştir. EGO Genel Müdürlüğü ilgili talebe art niyet, kontrol zorluğu, kuyruk oluşumu ve kamu zararı gibi gerekçeler sunularak olumsuz cevap vermiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu ise yapmış olduğu incelemeler sonucu 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinin toplu taşıma hizmetlerini planlama yetkisinin bulunduğu bu yüzden mevzuat gereği yetkisinin olduğu ve yetkisini kullandığını, uygulamanın ayrımcılık açısından incelendiğinde ise uygulamanın sadece engellilere yönelik olmadığı, farklı kart sahipleri içinde o kartı tanıtıcı anonsların yapıldığı ve uygulamanın kişilerin fiziki özelliklerinden çok kart özelliklerini ayırdığı için bir ayrımcılığın söz konusu olmadığı belirtilerek şikâyetin reddine karar verilmiştir.⁴⁴⁹ Bir önceki yıl aynı idare ile görüşerek 65 yaş ve üstü yolcuların kullanmış olduğu ulaşım kartına yönelik gelen şikayeti olumlu sonuçlandıran kurumun benzer mahiyetteki bu şikayete olumsuz cevap verdiği görülmektedir. Öncelikle ilgili idarenin sunmuş olduğu zorluklar ve mazeretler ilk şikâyet içinde söz konusudur ama konu edilen ilk şikayette bu mazeretler sunulmamıştır. Uygulamanın hukuka uygun olduğu ve ilgili kanun çerçevesinde hareket edildiğinin belirtilmesi ombudsmanlık denetiminin hakkaniyete uygun çözüm önerme yönüne pek etki etmemektedir. Çünkü bu denetim bir yargı denetimi

⁴⁴⁷ Bu dosya sayısı; 2017 yılından devreden dosya sayısı ile 2018 yılında alınan dosya sayısının toplamını ifade etmektedir.

⁴⁴⁸ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu, ss. 58-70

⁴⁴⁹ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu, ss. 430-431

değildir ve vatandaş yargı yolunu değil ombudsmanlık yolunu tercih etmiştir. Kaldı ki şikayetçi uygulamanın kanunsuz olduğunu da iddia etmemiştir. Son olarak kamu denetçiliği kurumunun başka örnekler göstererek uygulamanın ayrımcılık içermediği çıkarımını yapması oldukça yetersiz görünmektedir. Çünkü öğrenci bir birey için kart kullanımı sırasında “öğrenci” veya öğretmen bir vatandaşın kart kullanımı sırasında “öğretmen” vb. anonsların yapıyor olmasından hareketle ayrımcılık olmadığı ve herkese eşit şekilde yaklaşıldığı sonucuna varılmış olması konu üzerinde yeterince durulmadığını düşündürmektedir.

Son olarak dikkat çeken husus ise kurumun almış olduğu tavsiye kararlarına idarelerin uyma oranındaki kayda değer artıştır. Faaliyete geçtiği 2013 yılında %20 civarında olan oran, 2018 yılı itibarıyla %70 seviyelerine ulaşmıştır. Kurumun bu konu üzerinde ısrarla durarak bu oranın düşüklüğüne dikkat çekmesi, özellikle son iki yıl içerisinde aldığı kararların takibini sistematik bir şekilde gerçekleştirmesi ve tavsiye kararlarına uymayan ya da istenilen bilgi ve belge taleplerine olumlu yaklaşım göstermeyen idare temsilcilerinin Karma Alt Komisyon tarafından davet edilerek izahat istenmesi bu oranın artmasında etkili olan faktörler olmuştur.⁴⁵⁰

4.4. Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyet Raporlarının Genel Değerlendirmesi

TBMM’ye bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli bir kuruluş olarak 2012 yılında kurulan ve 2013 yılında şikâyetleri alarak hizmet vermeye başlayan kurum yaklaşık yedi yıldır faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu süreçte kurumda bir seçim gerçekleşmiş, dört yıllık görev süresi biten kurucu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin yerine Aralık 2016’da yeni başdenetçi ve kamu denetçileri seçilmiştir. İlk dört yıllık süredeki hiçbir denetçi yeniden seçilmezken, kurum Ankara’da bulunan merkez ofisine ek olarak İstanbul’da da bir büro açmıştır.

Kurum, şikâyetleri almaya başladığı 29.03.2013 tarihinden 31.12.2018 tarihleri arasında yaklaşık yedi yıllık sürede toplam 59.567 başvuru almıştır. Bu

⁴⁵⁰ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu, ss. 501-518

şikâyet başvurularının 7.368 tanesi 2012 yılında dokuz aylık bir sürede gerçekleşirken, 17.585 tanesi 2018 yılı içerisinde gerçekleşmiştir. Şikâyetlerde yaklaşık %140'a yakın bir artış olduğu görülmektedir. Ancak ilk sene alınan şikâyet sayısının sadece dokuz aylık bir süreyi yansıtmaması sağlıklı bir sonuca varılmasını engellemektedir. Ayrıca kurumun ilk sene 9 ayda 7.368 şikâyet alırken, ikinci sene 12 ayda 5.639 şikâyet alması ve bu dalgalanmanın ilk dört senenin tamamında görülmesi sağlıklı bir değerlendirme yapabilmeyi önündeki diğer engellerdir. Kurum 2016 yılında 5.519 şikâyet alırken, 2017'de yaşanan görev değişimi ile birlikte bu sayı bir anda iki katından fazla bir şekilde artmış ve bir senede 17.131 şikâyet alınmıştır. Neredeyse ilk dört sene alınan toplam şikâyet sayısına yakın bir sayıda şikâyetin bir senede alınmış olması kurumsal kapasitenin etkin bir şekilde kullanılmadığını göstermektedir.

Kurumda kadrolu personelin yanı sıra ihtiyaç duyulan alanlarda geçici personeller istihdam edilmiş ve uzmanlık gerektiren alanlarda bu personellerden yardım alınmıştır. 2013 yılında 93 kadrolu personel ile hizmet vermeye başlayan kurumda bu sayı 2018 yılında 140'a çıkmış, her sene ortalama yirmi ila otuz geçici personel istihdam edilmiştir. Ele alınan şikâyet dosyalarının sayısı yedi senede yaklaşık %140 artarken, kadrolu personel sayısının yaklaşık %50 artış göstermiştir.

Yedi senelik sürede kuruma başvuru da en çok tercih edilen yöntem e-başvuru olurken en az tercih edilen yöntem faks olmuştur. E-başvuru yöntemi tercih oranının her sene artış göstermesi kurumun internet sayfasını etkin bir şekilde kullandığını gösterirken, faks gibi geleneksel diyebileceğimiz bir araç ile başvuru imkânının, başvuru tercih oranının her geçen gün düşmesine rağmen, tercihler arasında bulundurulmaya devam etmesi ise ombudsmana ulaşmak için her yolun açık olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna en çok başvurunun nüfusla doğru orantılı olarak Marmara ve İç Anadolu Bölgelerinden geldiği görülmektedir. Yine bu bölgelerde bulunan İstanbul ve Ankara illeri de en çok başvurunun yapıldığı iki il konumundadır. Kurumun İstanbul'da ek bir büro açmasının ana sebebi bu bölgeden gelen başvurusu sayısıdır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi en az başvurunun yapıldığı

bölge olurken, Adana ve Kocaeli en az başvuruda bulunulan iller olmuştur. Kurum ele aldığı dosyaların; 2013'te %80'ini, 2014'de %89'unu, 2015'te %86'sını, 2016'da %74'ünü, 2017'de %78'ini ve 2018'de %81'ini çözüme kavuşturmuştur. Yıl içerisinde ele alınan dosyaların ortalama %81'le çözüme kavuşturulduğu görülen kurumda çözüme kavuşmamış gözükten dosyaların çoğunu aralık aylarında gelen dosyalar oluşturmaktadır. Ayrıca kurum, almış olduğu tavsiye kararlarına idarelerin uyma oranındaki düşüklükle ciddi şekilde ilgilenmiş, uygulamada olan eksikliklere ve bu oranın artırılması için nelerin gerekli olduğuna raporlarda yer vermiştir. Demokratik toplumlarda %90 seviyelerinde seyreden uyma oranı, kurumun faaliyete geçtiği 2013 yılında %20 gibi son derece düşük seviyelerde kalırken 2018 yılı itibarıyla ise bu oran %70 civarlarına çıkarılmış, ancak hala demokratik toplumlarda var olan %90'lık oran yakalanamamıştır.

Kurumun gelen şikâyetleri konu bazlı ayırarak vermiş olduğu bilgilere göre kuruma yedi sene boyunca en çok şikâyet kamu personel rejiminden gelmiştir. Her sene en çok şikâyet edilen konu olan kamu personel rejimi; ilk başta kamu denetçisi Muhittin Mihçak'ın mülkiyet hakkı ve gıda, tarım ve hayvancılık konularıyla birlikte ilgilendiği üç konudan biri iken zamanla tek konu haline gelmiş ve 2016 yılında yapılan seçimden sonra kamu denetçisi Sadettin Kalkan sadece kamu personel rejimi ile ilgilenen denetçi olmuştur. Kamu personel rejiminden sonra çalışma ve sosyal güvenlik ve eğitim-öğretim, gençlik ve spor en çok şikâyet edilen konular olurken, 2018 sonu itibarıyla gerçekleşen 59.567 şikâyetin 3.544 tanesi mahalli idarelerce yürütülen hizmetler konusunda gerçekleşmiş ve mahalli idarelerce yürütülen hizmetler konusu en çok şikâyet edilen beş konudan biri olarak toplam şikâyetler içerisinde yaklaşık %6'lık bir yer tutmuştur.

Kurumun gelen şikâyetleri idare bazlı yapmış olduğu ayırmda ise en çok şikâyet edilen idarelerin mahalli idareler olduğu görülmektedir. Kurumun belediyeler ve şirketler olarak ele aldığı mahalli idarelere ek olarak, en çok şikâyet edilen idareler sıralamasında, ilk sene il özel idareleri ile valilikler ve kaymakamlıklara yer verdiği, sonraki senelerde ise il özel idarelerini çıkartarak sadece valilikler ve kaymakamlıkların yer aldığı görülmektedir. Valilikler ve kaymakamlıkların almış

olduğu kararlarında yerel bazda olduğu düşünülürken gelen şikâyetlerin önemli bir kısmının yerel yönetimlere yönelik olduğu anlaşılmaktadır. 2018 sonu itibarıyla gerçekleşen 59.567 şikâyetin 5.987'si⁴⁵¹ mahalli idarelere yönelik gerçekleşmiş ve mahalli idarelere yönelik şikâyetler toplam şikâyetler arasında yaklaşık %10'luk bir yer tutmuştur.

Mahalli idareler ile ilgili şikâyetlerle ilk dönem, kamu denetçisi Abdullah Cengiz Makas ilgilenirken ikinci dönem, kamu denetçisi Hüseyin Yürük ilgilenmiştir. Makas dört senede toplam 5.338 dosya ile ilgilenirken kamu denetçileri arasında en çok dosya ile ilgilenen kamu denetçisi olmuş, en yakın takipçisi Muhittin Mihçak 4.328 dosyada kalmıştır. Hüseyin Yürük ise iki senede 4.307 dosya ele almış ve kamu denetçileri arasında en az dosya ele alan denetçi olmuştur. Sıralamada ki bu değişimin sebebi seçimden sonra kamu denetçilerine dağıtılan konuların değişmesidir. Abdullah Cengiz Makas; mahalli idareler, çalışma ve sosyal güvenlik ile ekonomi, finans ve maliye konularıyla ilgilenirken, Hüseyin Yürük; mahalli idareler, ulaştırma, basın ve iletişim ile ekonomi, finans ve maliye konularıyla ilgilenmiştir. En çok şikâyet edilen konulardan biri olan çalışma ve sosyal güvenlik konusunun, mahalli idarelerle ilgilenen kamu denetçisinden alınarak kadın, çocuk ve aile konularıyla ilgilenen kamu denetçisi Özlem Tunçak'a verilmesi, en çok dosya ile ilgilenen kamu denetçisi sıralamasında, mahalli idarelerle ilgilenen kamu denetçisini ilk sıradan son sıraya getirmiştir. Nitekim bu değişiklikten sonra Özlem Tunçak da en çok dosya ele alan ikinci denetçi olmuştur.

Mahalli idarelere yönelik şikâyetlere bakıldığında en çok şikâyet edilen konuların, altyapı, imar ve bayındırlık işlem ve uygulamaları, ruhsat iş ve işlemleri ile toplu ulaşım hizmetlerine yönelik olduğu görülürken, en şikâyetin cenaze ve defin işlemleri ile evlendirme hizmetlerine yönelik gerçekleştiği görülmektedir.

⁴⁵¹ Mahalli idarelere yönelik başvuru sayısı 5.200'dür. 5.987 sayısı; mahalli idareler, il özel idareleri, valilikler ve kaymakamlıklara yönelik yapılan toplam şikâyeti ifade etmektedir.

4.5. Yerel Ombudsmanlığın Türkiye’de Uygulanabilirliği

İnsan hayatında reformları içeren düzenlemeler, yapıldığı her dönemde olumlu ve olumsuz eleştirilere konu olmuştur. Türk kamu yönetimi için önemli bir reform sayılabilecek Kamu Denetçiliği Kurumu da Türkiye’de geçirmiş olduğu süreçte doktrin de hem olumlu hem de olumsuz eleştirilerle karşılaşmıştır. Bu tartışmalar aslında Türkiye için yeni değildir. Yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye’de uygulanabilirliği yönündeki eleştirilerin ortak paydasında genel ombudsmanlık uygulamasına yönelik eleştirilerin yattığı görülmektedir. Genel ombudsmanlık uygulaması Türkiye’de hayata geçmiş olsa da bu eleştiriler devam etmektedir. Dünyanın birçok ülkesinde uygulaması görülen yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye’de de uygulanıp uygulanamayacağı konusunda literatürde önemli tartışmalar bulunmaktadır. Literatürde var olan bu tartışmalara çalışmanın temel çizgileri içerisinde kalarak değinmenin faydalı olacağı düşünülmüştür. Bu nedenle konu hakkında literatürde var olan hem olumlu/gerektiği hem de olumsuz/gerekmediği yönündeki yorumlara sırasıyla yer verilecektir.

4.5.1. Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Gerekliliği Yönündeki Değerlendirmeler

a. Mahalli idarelerde demokrasinin tam olarak benimsenip yerleşmesi ve güçlenmesi için halkın yönetime demokratik katılımının sağlanması ve yerel yönetimlerin etkin bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Bu denetim göstermelik, işlevini yitirmiş ya da tam anlamıyla çalışmayan denetim mekanizmalarından ziyade, gerçekçi ve çağın şartlarına uygun olmalıdır.⁴⁵² Bu yüzden yerel yönetimlerde ombudsmanlık bir gerekliliktir.

b. Günümüz dünyasında yaşanan küreselleşme hareketlerinin sonucu olarak yerel yönetimlerin önemi giderek artmakta ve güçlenmektedir. Bu yetki artışı yerel yönetimlerin denetlenmesini daha da önemli hale getirmektedir. Tüm dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de yerel yönetimlerin görev ve

⁴⁵² Gökçe, a.g.e., 2013, s. 10

yetki alanları her geçen gün artmaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde yaşanan aksaklıkların ortadan kaldırılması için yeni denetim mekanizmaları benimsenerek bu aksaklıkları ortadan kaldıracak adımlar atılmalıdır. Bu adımların bir yenisi olan ve dünyada ki başarılı uygulamaları ile takdir toplayan yerel yönetim ombudsmanlığı yerel yönetimlerde yaşanan sorunların çözümü için Türkiye’de de uygulanmalıdır.⁴⁵³

c. Buldukları coğrafyada halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere örgütlenen mahalli idareler, tüm faaliyetleri ile halkla doğrudan ilişki içerisindedir ve teşkilat yapısı halka hizmet sunmak amacıyla oluşturulmuştur. Mahalli idarelerden kaynaklanan şikâyet ve taleplerin çözüm merkezinin, sorunun ortaya çıkmış olduğu coğrafi alandan uzak bir yerde aranması beraberinde başta bürokrasi olmak üzere önemli sorunları beraberinde getirecektir. Vatandaşların günlük hayatını yakından ilgilendiren şehir içi ulaşım, elektrik, su, yol, iskân ve temizlik gibi yerel yönetimler tarafından sunulan birçok hizmetin sunumunda karşılaşılan sorunlara çözüm olarak, başkentte oluşturulacak merkezi bir denetim mekanizmasının gösterilmesi, bu alanlarda yapılacak başvurularda önemli sorunlarla karşılaşılmasına neden olacaktır. Merkezde örgütlenmiş bir yapı bu alanlarda yapılacak başvurulara uzak kalacak ve çözüm bulmakta zorlanacaktır.⁴⁵⁴

d. Türkiye’de böyle bir kurum oluşturulduğu takdirde, yerel yönetimler ile vatandaş ilişkilerinde yeni iletişim kanallarının sağlanmış olacağı ve en önemlisi, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerde kalitenin yükseleceği tahmin edilmektedir.

e. Bir diğer olumlu değerlendirme ise ombudsmanlık kurumunun masrafsız ve kolay ulaşılabilir bir mekanizma olması özelliğidir.⁴⁵⁵ İdari yargının oldukça karmaşık olduğu Türkiye’de vatandaşların bu kolay ulaşılabilir ve masrafsız yapıyı benimseyip yargının iş yükünün hafifleyeceği düşünülmektedir.

f. Türkiye’de var olan merkezde yoğunlaşmayı doğuran yetki ve görev merkeziyetçiliği, kapalı kapılar ardında yürütülen ve sıradan vatandaşın anlamakta

⁴⁵³ Özge Ünal, **a.g.e.**, s. 131

⁴⁵⁴ Gökçe, **a.g.e.**, 2013, ss. 2-8

⁴⁵⁵ Kahraman, **a.g.e.**, s. 369

güçlükler yaşadığı katılıma olanak tanımayan yönetim mekanizması⁴⁵⁶ neredeyse kronikleşmiş bir sorundur. Yerel yönetimler düzeyinde ombudsmanlık denetimi hayata geçirildiği takdirde bu yapı aşılarak vatandaşlar yönetime doğrudan dâhil olabilecektir.

g. Bir diğer olumlu değerlendirme ise yargısal denetimin yerindelik denetimi yapmamasına rağmen ombudsmanlık kurumunun yerindelik denetimi yapması ve başvuru için hiçbir şekil şartı aramamasının⁴⁵⁷ yerel yönetimler üzerinde de olumlu sonuçlar doğuracağı düşüncesidir.

ğ. Yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması ile Türkiye'nin Maastricht kriterlerinde ortaya konan yerellik ilkesine bir adım daha yaklaşacağı ve AB giriş sürecinde olumlu yansımaları olacağı bir diğer değerlendirmedir. Bu sayede Türkiye insan haklarına daha saygılı ve daha demokratik bir ülke olacaktır.

4.5.2. Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Geremediği Yönündeki Değerlendirmeler

a. Türkiye’de hali hazırda bulunan denetim mekanizmalarının ne derece sağlıklı ve objektif çalıştığı tartışmalı bir konudur. Bu yüzden bu tartışmalar devam ederken yeni bir denetim mekanizmasının hayata geçirilmesi var olan tartışmaları artırmaktan başka bir işe yaramayacaktır.⁴⁵⁸

b. Türkiye’de idarenin haksız ve kanunlara aykırı gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemleri şikâyete konu olmadan kendiliğinden düzeltmek veya vatandaşlar ve kamuoyu tarafından dile getirilen şikâyetleri dikkate almak gibi alışkanlıklarının olduğunu söylemek oldukça zordur.⁴⁵⁹ Bu yüzden idarenin bu yapısı devam ettiği sürece yeni bir kurumun kurulması anlamsızdır.

⁴⁵⁶ Kılavuz ve Yılmaz ve İzci, **a.g.e.**, s. 61

⁴⁵⁷ Efe ve Demirci, **a.g.e.**, s. 66

⁴⁵⁸ Kahraman, **a.g.e.**, s. 369

⁴⁵⁹ Demir, **a.g.e.**, s. 5

c. Türkiye’de çok güçlü bir idari yargı rejimi bulunmaktadır. İdare; Danıştay, idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve kısmen de adalet mahkemeleri yoluyla zaten denetlenmektedir. Tüm bunların yanı sıra güçlü bir idari denetim mekanizması bulunmaktadır ve idari birimlerin kendi teftiş ve disiplin kurulları vardır.⁴⁶⁰ Bu yüzden yeni bir denetim mekanizmasına gerek yoktur.

ç. Önemli olumsuz değerlendirmelerden biri de Türkiye’de bulunan Kamu Denetçisinin ikinci kez seçilebileceği hükmünün bulunmasıdır. Birden fazla seçilme şansı verilen ombudsman tekrar seçilme kaygısı ile taraflı kararlar alabilecektir. Bu yüzden yerel ombudsmanlık uygulamasında da bu tür bir uygulamaya gidilmesi halinde aynı kaygıların burada da yaşanacağı düşünülebilir.

d. Ülkemizde ombudsman olmak için kamuda çalışıyor olmak şartı aranmamış, özel sektörde on yıl çalışmış olmakta yeterli görülmüştür. Bu kuralın özellikle kamu alanında görev yapacak olanın ombudsman için uygulamada kimi sıkıntılar yaratacağı düşünülebilir. Çünkü idari uyumsuzluğu çözebilmek için idari birikime ihtiyaç bulunmaktadır.⁴⁶¹ Aynı kaygılar yerel yönetim ombudsmanı içinde geçerlidir.

e. Ombudsmanlık kurumu, demokratik yapılanmasını tamamlamış, hukuk devleti anlayışı tam manasıyla yerleşmiş, halkın yönetime katılımının yüksek olduğu ve katılımın sadece seçimden seçime sınırlı kalmadığı, eğitim düzeyi yüksek ülkelerde fonksiyonunu tam olarak gerçekleştirmektedir.⁴⁶² Türkiye’de insanların haklarını ne derecede aradığı ve demokrasinin ne kadar yerleştiği tartışmalı bir konudur.

f. Türkiye’de var olan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun sorunları tek başına çözüme kavuşturabilecek kudrette olmadığı, yalnızca yargısal süreçten önce idareden şikâyetçi olan vatandaşa bir anlamda yol gösterici bir kurum olduğu görülmektedir.⁴⁶³ Bunda en önemli faktör ombudsmanlık kurumunun re’sen ve

⁴⁶⁰ Odyakmaz, **a.g.e.**, s. 8

⁴⁶¹ İpek Özkal Sayan, “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt. 69, Sayı. 2, 2014, s. 339

⁴⁶² Şahin ve Şabaplı, **a.g.e.**, s. 778

⁴⁶³ Sayan, **a.g.e.**, s. 341

yerinde inceleme yetkisinin olmamasıdır. Ayrıca tavsiye niteliğinde alınan kararlara idarelerin ne derece uyacağı ve uymayan idarelere ne gibi yaptırımlar uygulanacağı tam manasıyla belli değildir. Bu yüzden genel ombudsmanlık uygulamasının ülkemize getireceği katkılar gözlenmeden yerel ombudsmanlık uygulamasının hayata geçirilmesi acelecilik olacaktır.

g. Merkeziyetçi devlet kültürüne sahip vatandaşın genel ombudsmanlık kurumu varken, yerel ombudsmana başvurmayacağı diğer önemli bir eleştiridir. Çünkü vatandaş genel ombudsmanı daha üst bir merci olarak algılayacak bu da yerel ombudsmanı işlevsiz kılacaktır.

ğ. Yerel ombudsmanlığın hayata geçirilmek istenmesinde ki gerçek amaç Türkiye'nin yerel yönetimler bağlamında var olan sorunlarını çözmek ve yerel denetimi güçlendirerek vatandaşın yönetime katılmasını sağlamak için mi, yoksa gelişmiş ülkelerde sırf var olduğu için ve uluslararası örgütler tavsiye ediyor diye Türkiye'nin kamu yönetimi sistemine monte edilerek, denetim sisteminin ve yerelleşmenin güçlendirildiği izlenimini yaratmak mı olacağı düşüncesidir.

h. Özellikle büyükşehir belediyelerinin giderek güçlenmesi ve sorumluluklarının artması yerel yönetimlerin daha iyi denetlenmesini gerekli kılmaktadır. Ancak yerel yönetim ombudsmanlığı ülkenin ihtiyaçları doğrultusunda kurgulanmadığı ve başarılı bir şekilde hayata geçirilmediği takdirde kurumdan kaynaklı olumsuz çıktılar getirilerden çok olabilir. Bu durumda potansiyel olarak kamu hizmetlerini geliştirerek devletin meşruiyetine ve imajına olumlu katkısı olacak bir kurum tersine işlev görecektir.⁴⁶⁴

⁴⁶⁴ Arap, a.g.e., s. 76

SONUÇ

Kıta Avrupası'ndan ve özellikle Fransa'dan etkilenilerek oluşturulan Türkiye'deki yerel yönetimlerin temeli Tanzimat Döneminde atılmıştır. İlk başlarda merkezi yönetimin politikalarına yardımcı ve destekçi birimler olarak görülen yerel yönetimlerin yapısında ve işleyişinde zaman içerisinde önemli değişiklikler yaşanmış, sorumlulukları ve önemleri her geçen gün artmıştır. Özerk yerinden yönetim birimleri olarak kurulmuş olmalarına rağmen merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmayan yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin önemli bir denetimi söz konusudur. Hem kurum içi denetim birimleri tarafından hem de kurum dışındaki bazı merkezi idare birimleri tarafından denetlenen yerel yönetimlerin denetiminde kullanılan denetim türlerinin geleneksel denetim türleri diyebileceğimiz idari, siyasal, yargısal, mali ve kamuoyu denetiminden oluştuğu görülmektedir. İlk dört denetimin çizilen kanuni sınırlar dışına çıkamaması ve zaman içerisinde artan iş yükü istenen sonuçları verememektedir. Bu dört denetim türüne kıyasla daha yeni olan kamuoyu denetimi ise, kamuoyunu oluşturan araçların bağımsız olmayan kişiler veya kurumlar elinde olabilmesi ihtimali nedeniyle kamuoyu aracılığıyla yapılan denetimlerin ne derece sağlıklı olduğu konusunda soru işaretleri barındırmaktadır.

Geleneksel denetim türlerinde yaşanan bu aksaklıklar geçmişte olduğu gibi günümüzde de insanları yeni denetim türleri arayışına itmektedir. Bu arayışın sonucu olarak ortaya çıkan ve modern demokrasilerde uygulanış biçimiyle göreceli olarak yeni bir denetim türü olan ombudsmanlık denetimi uygulamadaki olumlu getirileri nedeniyle demokratik toplumlar için gerekli görülen bir denetim yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. 300 yıl önce İsveç'te ilk ortaya çıktığı zamanlar, Kral'a bağlı olarak çalışan ve onun egemenliğinin sürdürülmesinde önemli rol oynayan ombudsman; II. Dünya Savaşı'nın ardından Dünyada yaşanan demokratikleşme hareketleriyle birlikte insan haklarının korunması, vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi, kamu yönetiminin geliştirilerek var olan sorunlara çözüm bulması veya çözüm konusunda yol göstermesi gibi yeni roller üstlenerek⁴⁶⁵, her geçen gün anlam ve önemi artırmış ve demokrasilerin vaz geçilmez bir unsuru haline

⁴⁶⁵ Özer Köseoğlu, "Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği", *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 79, 2010, s. 57

gelmiştir. İlk uygulandığı zamanlar genellikle merkezi bir yapıda olan ombudsmanlık, başarılı sonuçlar vermesi sonucu diğer alanlarda da tercih edilerek özel, bölgesel, yerel, uluslararası ve hatta uluslararası düzeyde uygulanmaya başlanmıştır.

Yerel yönetimlerden kaynaklı yerel sorunlarla ilgilenerek kötü yönetime karşı vatandaşların haklarını ve çıkarlarını koruma görevini üstlenen yerel yönetim ombudsmanlığı, yerel yönetimlere karşı sahip olduğu haklar ve yapması gereken ödevler konusunda bilgisi veya maddi imkânı bulunmayan vatandaşlara yol göstererek haklarını savunmalarında önemli bir rol üstlenmektedir. Kendisine ulaşılmada herhangi bir şekil şartının olmaması ve masrafsız olması yerel yönetim ombudsmanlarının koruma işlevini etkin kılarak vatandaşlar tarafından benimsenmesine ve tercih edilmesine neden olmaktadır. Ombudsmanlık denetimini diğer denetim türlerinden ayıran ve vatandaş tarafından tercih edilen etkili bir denetim yöntemi olmasının önemli sebeplerinden bir diğer ise hukuka uygun olmasına rağmen hakkaniyet duygusundan yoksun olan işlem ve eylemlerin tespit edilerek zararların ortadan kaldırılmasını veya asgari düzeye indirilmesini yönetime tavsiye etmesi ve konuyu kamuoyunun bilgisine sunarak yönetime karşı kamuoyu baskısı oluşturmasıdır.

Uygulama biçimi ve alanı olarak ülkeden ülkeye farklılıklar barındırın ombudsmanlık kurumu, her ülkenin siyasi, idari, kültürel ve sosyal yapısına göre şekillenmektedir. Dünya’da var olan ombudsmanlık uygulamalarının tarafsızlık, görünürlük, hakkaniyete uygun çözüm önerme, geniş araştırma yetkisi ve kamuya karşı sorumluluk gibi ombudsmanlığın olmazsa olmazı diyebileceğimiz, ombudsmanlığı diğer denetim türlerinden ayıran temel yapısal özelliklerin aynı, farklılıkların ise seçilme şekli, başvuru biçimi ve tekrar seçilip seçilememe gibi içeriksel konularda olduğu görülmektedir.

Özellikle yerel ombudsmanlığın uygulandığı ülkelerde ülkenin yönetim şekli ile bir bağ olmadığı görülmektedir. Üniter veya federal yapıda bir yönetimin olması yerel ombudsmanlığın uygulanmasında bir engel teşkil etmemektedir. Öyle ki federal bir yapıda olan Kanada da merkezi düzeyde bir ombudsman yokken eyaletler

düzeyinde ombudsmanlıklar bulunmakta, üniter yapı da olan Hollanda ve İngiltere’de ise hem ulusal hem de yerel düzeyde ayrı ayrı ombudsmanlıklar bulunmakta ve bu ombudsmanlıklar birbirleriyle uyum içerisinde çalışmaktadırlar.

Yerel düzeyde var olan ombudsmanlık uygulamalarının ülkelerin siyasi, idari, kültürel ve sosyal yapısına göre şekillendiğini gösteren en güzel örneklerden birinin de çalışmanın karşılaştırmalı ülke örneğini oluşturan İtalya olduğu görülmektedir. Üniter yapı içerisinde bölgesel bir yapıya sahip olan ülke de var olan uygulamaların genel bağlamında aynı özellikleri taşıdığı ancak uygulama noktasında bazı farklılıklar barındırdığı görülmektedir. Bölge içerisinde var olan belediye ombudsmanlıkları, bölge ombudsmanlıkları ile işbirliği içerisinde hareket etmektedirler. Ayrıca bölgesel ombudsmanlıklar bölge de yaşayan vatandaşların sorunlarını çözme noktasında merkezi idare ile çatışmadan kendisine çizilen yasal sınırlar içerisinde çalışmalarını sürdürmektedir.

Türkiye ombudsmanlık araştırmalarına 1970’li yıllarda başlamış ve ilerleyen süreçte üzerinde çeşitli çalışmalar olmuştur. 2000’li yılların başında geçilebilecek uygulama çeşitli sebeplerden dolayı bir türlü hayata geçirilememiş, uygulama ancak 2010 yılında anayasal bir zemine oturtulabilmiştir. AB’ye üye ve aday tüm ülkelerde var olup sadece Türkiye’de olmayan kuruma, böylece Türkiye’de geçte olsa sahip olmuştur.

Türkiye ulusal düzeyde örgütlenmiş bir ombudsmanlık kurumuna sahiptir. Aslında ilk çalışmalar mahalli idareler için öngörülmüş olsa da bu hayata geçirilememiştir. Başkent Ankara’da teşkilatlanan kurumun, İstanbul’da da bir tane bürosu bulunmaktadır. Zaten kurumun kuruluş kanununda, gerekli görülen yerde büro açılabilmesi maddesi, yerel ombudsmanlık için açık kapı bırakıldığı yorumlarına neden olmuştur. Ombudsmanlık kurumu kurulmadan önce, başta akademik çevrelerde olmak üzere çeşitli çevreler tarafından kurumun Türkiye’de uygulanabilirliği tartışılmaya başlanmıştır. Kurum hayata geçmesine rağmen doktrin içinde tartışmalar devam ederken bu tartışmalara, yerel ombudsmanlık uygulamasının Türkiye’de uygulanabilirliği de eklenmiştir.

Bu çerçeve de Kamu Denetçiliği Kurumunun geride bırakmış olduğu yedi yıllık süreçte ele almış olduğu konular içerisinde yerel yönetimlerin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Öyle ki kuruma gelen şikâyetlerin konu bazlı dağılımında yerel yönetimler neredeyse her sene en çok şikâyetin geldiği ilk beş konu arasında yerini almıştır. Şikâyetlerin idare bazlı dağılımında ise mahalli idareler ilk sırada bulunmaktadır. Neredeyse her on başvurudan biri yerel yönetim idarelerine yönelik olurken, yerel yönetimler konusunda gelen başvuruları ele alan kamu denetçisinin önemli bir iş yükü ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Nitekim bu iş yükü sonucunda kamu denetçileri arasındaki iş bölümleri yeniden düzenlenmiş, yerel yönetimlerle ilgilenen kamu denetçisinin ilgilendiği konular değiştirilerek iş yükü hafifletilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin önemli bir geçmişi bulunmaktadır ve tüm Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı konular ve sorumluluklar her geçen gün artmaktadır. Ombudsmanlık uygulaması ise kökenlerini Osmanlı’dan almış ve İsveç Ombudsmanının dediği gibi Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasıyla tekrar doğduğu topraklara geri dönmüştür. Demokratikleşme yolunda önemli adımlar atan Türkiye’nin ulusal düzeyde uygulamış olduğu ombudsmanlık uygulamasını yerel düzeyde uygulaması noktasında önünde bir engel bulunmamaktadır. Yerel demokrasilerin giderek önem kazandığı, yerel yönetimlerin daha şeffaf, hesap verebilir ve adil işlemesi için tüm dünyada ve özellikle yerel demokrasiye önem veren ülkelerde başarıyla uygulanan yerel ombudsmanlığın Türkiye’de de hayata geçirilmesi gerekmektedir. Ancak bu konuda dikkat edilmesi ve göz önünde bulundurulması gereken noktalar bulunmaktadır.

Öncelikle Türk Kamu Yönetimi sisteminin kronik hale gelmiş sorunları olduğu unutulmamalıdır. Aşırı merkeziyetçi gelenek, idari alanların büyüklüğü ve koordinasyon yokluğu ile demokratik toplumlarda olması gereken şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi demokrasi kültürünün olmazsa olmazı diğer faktörlerin yokluğu veya eksikliği Türk yönetim sisteminde akla gelen sorunların başında gelmektedir. Bu sorunlara; uzun yargılama süreleri, adaletsiz sonuçlar ve biriken dosyalar birlikte

yargısal alanda eklendiği zaman karşımıza pek olumlu bir tablo çıkmamaktadır. Özellikle son dönemlerde demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmaya çalışsa da bu problemler devam etmektedir. Bu nedenle yerel düzeyde bir ombudsmanlık uygulaması hayata geçirilirken yerel ombudsmanların yapısı, bu sorunları büyütmeyecek ve bu sorunların çözülmesi konusunda önemli katkılar sağlayacak şekilde tesis edilmelidir.

Vatandaşına sürekli tepeden bakan, “bugün git yarın gel” muamelesinde bulunan, yapmış olduğu işlemi vatandaş için bir lütuf olarak gören ve en önemlisi vatandaş devlet içindir anlayışı içerisinde olunan bir kültürde, her şeyden önce bir zihniyet sorunu vardır. İlk önce bu sorunun eğitim yoluyla aşılması ve vatandaşlara haklarını aramalarından korkmamaları, haklı oldukları sürece haksız bir muamele ya da sonuçla karşılaşmayacakları güveni verilmelidir. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumunun tecrübesinden faydalanılarak onun koordinasyonunda eğitim, seminer, çalıştay vb. çalışmalar yapılmalı, yerel ombudsmanlığın faydaları halka anlatılarak halkın bu uygulamayı benimseyip benimsemediğinin çıktıları alınmalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumun karşılaşmış olduğu resen harekete geçememe, yerinde inceleme yetkisinin olmaması ve ikinci kez seçilme vb. sorunlar varsa dikkate alınmalı, aynı hatalar yerel ombudsmanlıklarda tekrarlanmamalıdır.

Yerel düzeyde ombudsmanlık uygulamasının en güzeli her il için ayrı ayrı birer ombudsmanlık hayata geçirebilmektedir. Ancak nüfus olarak son derece küçük şehirlerin bulunması bu illerde ombudsmanların işlevsiz veya iş yükü olmayan kurumlar haline geleceği ve her ile bir ombudsmanın ekonomik anlamda olumsuz sonuçları olabileceği düşünülebilir. Bu nedenle öncelikle Türkiye’de bulunan 30 büyükşehirde yerel ombudsmanlığın uygulanması gerekmektedir. Bu sağlandığı takdirde Türkiye nüfusunun yaklaşık %80’i yerel düzeyde bir ombudsmanlık uygulamasına kavuşacaktır. Geriye kalan 51 il için ise Ankara merkezli bir yerel ombudsmanlık örgütlenmesine gidilmeli ve yerel yönetimlerle ilgilenen ayrı bir yerel ombudsmanlık uygulaması hayata geçirilmelidir. Ulusal ombudsmandan farklı olarak ayrı bir tüzel kişilikle oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanı, büyükşehirlerde bulunan ombudsmanların şikâyet konularıyla ilgilenmemeli, ancak büyükşehir

ombudsmanlarının izni olması halinde ikinci bir inceleme yapabilecek şekilde örgütlenmelidir. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi en güzeli her il için ayrı ayrı birer ombudsmanlığın hayata geçirilmesidir. Çünkü bir bölgenin sorunlarını ve çözümlerini en iyi orada yaşayan veya yaşamış bireyler bilebilir. Bu nedenle de ombudsman seçimlerinde belli bir süre ikamet şartı aramak uygulama için olumlu sonuçlar doğuracaktır.



KAYNAKÇA

- ABDULHAKİMOĞULLARI**, Erdal ve Alptekin Aktalay, “Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt. 6, Sayı. 12, 2010, Sayfa. 179-201
- AKINCI**, Müslüm, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Birinci Baskı, Beta, İstanbul, 1999
- AKTAN**, Tahir, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 3, Sayı. 9, 1976, Sayfa. 3-24
- ARAP**, Sultan Kavili, “40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt. 15, Sayı. 1, Ocak 2015, Sayfa. 65-80
- ARIBAŞ**, Nazlı Nalcı, “İngiltere ve Fransa’da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Sayı. 1, Cilt. 6, İlkbahar 2015, Sayfa. 1-17
- ARISOY**, İbrahim Alper, “Avrupa Bütünleşmesinde Bölgeselleşmenin Dinamikleri: İtalya Örneği ve Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım”, **Doktora Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği Anabilim Dalı, 2009
- ARKLAN**, Ümit, “Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Selçuk İletişim Dergisi**, Cilt. 4, Sayı. 3, 2006, Sayfa. 82-100
- ARSLAN**, Süleyman, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 19, Sayı. 1, 1986, Sayfa. 157-172
- ARSLAN**, Süleyman, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1978
- BALTA**, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş I**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970
- BAYLAN**, Ömer, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1978
- BEHRENS**, Robert, **British And Irish Ombudsman Association**, <http://www.oiahe.org.uk/downloads/BIOA.pdf> (Erişim Tarihi: 07.07.2018)
- BENGLİ**, Volkan, “Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, 2013

- BOZKURT**, Ömer, Turgay Ergun ve Seriyeye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Birinci Baskı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1998
- CLEMENTE**, Giorgio, “Performans Denetimi ve İtalya Sayıştayı”, **Sayıştay Dergisi**, Çev. Gül Alptürk, Cilt. 2, Sayı. 5, 1991, Sayfa. 35-49
- COŞKUN**, Burak ve Hamza Günaydın, “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslam Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”, **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Ombudsman Akademik Dergisi**, Yıl. 2, Sayı. 3, Temmuz Aralık 2015, Sayfa. 9-59
- ÇAVUŞOĞLU**, Mustafa ve Osman Duru, “İç Denetim”, **Siyasal Vakfı Bülteni**, Yıl. 15, Sayı. 20, 2007, Sayfa. 15-20
- ÇİÇEK**, Yeter, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt. 11, Sayı. 1, 2014, Sayfa. 53-64
- DEMİR**, Konur Alp, “Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye’ye Sağlayacağı Katkıları ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar”, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi**, Yıl. 1, Sayı. 1, Bahar 2014, Sayfa. 1-12
- DEMİRAL**, Gamze Yudum, “Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009
- DEMİRKOL**, Ferman, **Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri**, Kazancı Hukuk Yayınları, Kazancı Kitap Ticaret, İstanbul, 1994
- DEMİRKOL**, Selami, “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Sayı. 2, 2012, Sayfa. 73-99
- DOĞAN**, Emin, “Belediyelerin Denetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 5, Sayı. 5, 1996, Sayfa. 27-36
- DOĞAN**, Kadir Caner, “Post Modern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 94, Temmuz-Eylül 2014, Sayfa. 73-96
- DOĞAN**, Mahmut, “Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi: Yerel Ombudsman”, **Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul, 2004
- EFE**, Haydar ve Murat Demirci, “Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 90, Temmuz-Eylül 2013, Sayfa. 49-72

- EKİCİ**, Birol ve Cem Toker, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 14, Sayı. 1, Ocak 2005, Sayfa. 5-28
- ERBAY**, Yusuf ve Hasan Akgün, **Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Yönetimler**, İkinci Basım, Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi, İstanbul, 2017
- ERGUN**, Turgay ve diğerleri, “Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor”, **Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları**, Ankara, 1991, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf, (Erişim Tarihi: 16.04.2018)
- ERHÜRMAN**, Tufan, “Ombudsman”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 31, Sayı. 3, Eylül 1998, Sayfa. 87-102
- ERKUL**, Hüseyin ve Hüseyin Kara, “Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt. 12, Sayı. 24, 2014, Sayfa. 205-237
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt. 4, 2013, Sayfa. 21-49
- FENDOĞLU**, Hasan Tahsin, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)”, **SDE Analiz**, Aralık 2010, Sayfa. 1-20
- GERAY**, Cevat, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 6, Sayı. 1, 1997, Sayfa. 53-76
- GOTTEHRER**, Dean M., “Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution”, 2009, http://www.theioi.org/downloads/934ch/Stockholm%20Conference_15.%20Plenary%20Session%20II_Dear%20Gottelher.pdf, (Erişim Tarihi: 20.06.2018)
- GÖKÇE**, Ali Fuat, “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 17, Sayı. 2, 2012, Sayfa. 203-227
- GÖKÇE**, Ali Fuat, “Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi”, **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı**, Hatay, 11-12 Mayıs 2013
- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref, **Anayasa Hukuku**, On Üçüncü Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004
- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref, **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Dördüncü Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974

- GÖZÜBÜYÜK**, A. Şeref, **Yönetmelik Yargı**, Altıncı Baskı, S Yayınları, Ankara, 1983
- İKİNCİOĞULLARI**, Füzulan, “Hukuk Devleti”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 1, Sayı. 1, 1997, Sayfa. 28-30
- İNANÇ**, Hüsamettin ve Feyzullah Ünal, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı. 16, Aralık 2006, Sayfa. 125-140
- KAHRAMAN**, Mehmet, “Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt. 8, Sayı. 16, 2011, Sayfa. 355-373
- KALABALIK**, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Birinci Baskı, Seçkin, Ankara, 2005
- KARAARSLAN**, Mehmet, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi”, **Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2007
- KARANFİLOĞLU**, Ali Yasin, **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, 1. Baskı, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü Yayınevi, Ankara, 2000
- KAYA**, Havvana Yapıcı vd., **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri**, TBMM Basımevi, Ankara, 2015
- KESTANE**, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Maliye Dergisi**, Sayı. 151, Temmuz-Aralık 2006, Sayfa. 128-142
- KILAVUZ**, Raci ve A. Yılmaz ve F. İzci, “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt. 4, Sayı. 1, 2003, Sayfa. 49-68
- KIZILER**, Neslihan ve Özhan Çetinkaya, “Seçilmiş Ülkeler Kapsamında Türkiye’deki Belediyelerin Merkeze Bağımlılıklarının Analizi”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt. 3, Sayı. 1, Mart 2015, Sayfa. 135-165
- KOÇAK**, Süleyman Yaman ve Ali Ekşi, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı. 21, Mayıs 2010, Sayfa. 295-307
- KOŞAR**, Neslihan, “İtalya’da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt. 9, Sayı. 18, 2013, Sayfa. 327-348

- KÖSE**, Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, İkinci Basım, T.C. Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara, 2007
- KÖSEOĞLU**, Özer, “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 79, 2010, Sayfa. 31-62
- KUTLU**, Önder, Erhan Örselli ve Selçuk Kahraman, “Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerine Bir Analiz”, **T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu Hakemli Dergisi**, Sayı. 8, 2018, Sayfa. 15-38
- KÜÇÜK**, Hülya, “Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt. 6, Sayı. 1, 2018, Sayfa. 35-60
- KÜÇÜKYAĞCI**, Nazmi, “Bakanlık Sistemleri Araştırma Raporu”, Nisan-2015, <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/BAKANLIK%20S%C4%B0STEMLER%C4%B0%20ARA%C5%9ETIRMA%20RAPORU.pdf> (Erişim Tarihi: 14.01.2019)
- MENSİZ**, Ufuk Ceren, “Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, **Yüksek Lisans Tezi**, Galatasaray Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2014
- NALBANT**, Atilla, “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 29, Sayı. 3, Eylül 1996, Sayfa. 17-55
- ODYAKMAZ**, Zehra, “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl. 4, Sayı. 14, Temmuz 2013, Sayfa. 1-85
- OKÇU**, Murat ve Hüseyin Özgür, **Dünya’da Yerel Yönetimler**, Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013
- ÖZER**, Ahmet, “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 2, Sayı. 4, 1993, Sayfa. 23-32
- ÖZER**, Mehmet Akif ve Shokhrukh Iskandarov, “Kamu Yönetiminin Denetiminde Ombudsman Uygulaması-Kırgızistan Örneği”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı. Özel, Aralık 2016, Sayfa. 324-344
- ÖZER**, Mehmet Akif, “Avrupa Ombudsmanı ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu: Mukayeseli Bir İnceleme”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Yıl. 8, Sayı. 31, 2017, Sayfa. 65-96

- ÖZGÜZEL**, Seyfi, “Hollanda’da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu”, **Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri**, Ed. Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, Birinci Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016
- PICKL**, Viktor J., “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, Çev. Turgay Ergun, Cilt. 19, Sayı. 4, 1986, Sayfa. 37-46
- SAĞLAM**, Abdi, “İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı İle İlişkisi”, **Yüksek Lisans Tezi**, Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, 2012
- SANAL**, Recep, “Yeni Yasal Düzenlemelerin Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, http://www.tid.gov.tr/Makaleler/101-128_RECEP_SANAL.doc (Erişim Tarihi: 23.04.2018), Sayfa. 101-128
- SARGUTAN**, A. Erdal, “İtalya Sağlık Sistemi”, <http://www.sargutan.com/ITALYA%20SAGLIK%20SISTEMI.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.01.2019)
- SAYAN**, İpek Özkal, “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt. 69, Sayı. 2, 2014, Sayfa. 333-349
- SEZEN**, Seriya, “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 34, Sayı. 4, Aralık 2001, Sayfa. 71-96
- SİNCAR**, Nurettin, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Bahçeşehir Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi Yüksek Lisans Programı, İstanbul, 2013
- ŞAHİN**, Engin ve Mehmet Şabaplı, “Dünya’da ve 2010 Anayasa Değişikliği Sonrası Türkiye’de Genel Özellikleriyle Ombudsmanlık”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt. 9, Sayı. 42, 2016, Sayfa. 768-778
- ŞENGÜL**, Ramazan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt. 2, Sayı. 14, 2007, Sayfa. 126-145
- TEMİZEL**, Zekeriya, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman**, IULA-EMME, İstanbul, 1997
- TOKSÖZ**, Fikret vd., **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009
- TOKSÖZ**, Fikret ve Ferhan Gezici, **Türkiye’de Bölgesel Yönetim-Bir Model Önerisi**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2014

TORTOP, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 1, Sayı. 7, 1974, Sayfa. 27-50

ÜNAL, Feyzullah, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanlığı”, **Doktora Tezi**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, 2008

ÜNAL, Özge, “Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara, 2014

ÜNÜSAN, Teoman, **Avrupa’da Yerel Yönetimler**, Birinci Baskı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 9, Ankara, 1996

YAĞMURLU, Aslı, “Halkla İlişkiler Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 42, Sayı. 1, Mart 2009, Sayfa. 87-104

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 4, Sayı. 1, 1992, Sayfa. 3-11

ZENGİN, Gökhan, “Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı”, **Strategic Public Management Journal**, Cilt. 3, Sayı. 6, 2017, Sayfa. 35-56

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 İdare Faaliyet Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 İdare Faaliyet Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 Yıllık Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2015 İdare Faaliyet Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 İdare Faaliyet Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2016 Yıllık Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 İdare Faaliyet Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2017 Yıllık Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018 İdare Faaliyet Raporu

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018 Yıllık Raporu

İtalya Cumhuriyeti Anayasası

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Abruzzo Bölgesi, 126 sayılı Ombudsmannın Kuruluşu Kanunu (Legge Regionale, 20 ottobre 1995, n. 126, Istituzione Del Difensore Civico)

Aosta Vadisi Bölgesi, 17 sayılı Ombudsmanlık Ofisinin İşleyiş Disiplini Kanunu (Legge Regionale 28 agosto 2001, n. 17, Disciplina Del Funzionamento Dell'Ufficio Del Difensore Civico)

Basilicata Bölgesi, 5 sayılı Bölgesel Ombudsmannın Yeni Disiplini Kanunu (Legge Regionale 19 febbraio 2007, n. 5, Nuova Disciplina Del Difensore Civico Regionale)

Campania Bölgesi, 23 sayılı Campania Bölgesinde Ombudsmannın Kuruluşu Kanunu (Legge Regionale 11 agosto 1978, n. 23, Istituzione Del Difensore Civico Presso La Regione Campania)

Emilia Romagna Bölgesi, 25 sayılı Bölgesel Ombudsman Standardı Kanunu (Legge Regionale 16 dicembre 2003, n. 25, Norme Sul Difensore Civico Regionale)

Lazio Bölgesi, 17 sayılı Ombudsmannın Kuruluşu Kanunu (Legge Regionale 28 febbraio 1980, n. 17, Istituzione Del Difensore Civico)

Liguria Bölgesi, 17 sayılı Ombudsmannın Kuruluşu Kanunu (Legge Regionale 5 agosto 1986, n. 17, Istituzione Del Difensore Civico)

Lombardiya Bölgesi, 18 sayılı Bölgesel Savunucunun Disiplini Kanunu (Legge Regionale 6 dicembre 2010, n. 18, Disciplina Del Difensore Regionale)

Marche Bölgesi, 23 sayılı Çocukların ve Yetişkinlerin Haklarına Saygı İçin Garanti Otoritesi-Bölgesel Ombudsman Kanunu (Legge Regionale 28 luglio 2008, n. 23, Autorità Di Garanzia Per Il Rispetto Dei Diritti Di Adulte E Bambini-Ombudsman Regionale)

Molise Bölgesi, 17 sayılı Kişi Haklarının Bölgesel Garantörünün Kurulması Kanunu (Legge Regionale 9 dicembre 2015, n. 17, Istituzione Del Garante Regionale Dei Diritti Della Persona)

Piyemonte Bölgesi, 50 sayılı Ombudsmanlık Ofisinin Kurulması Kanunu (Legge Regionale 9 dicembre 1981, n. 50, Istituzione Dell'Ufficio Del Difensore Civico)

Sardinya Bölgesi, 4 sayılı Bölgesel Kanun (Legge Regionale 17 gennaio 1989, n. 4)

Toscana Bölgesi, 19 sayılı Bölgesel Ombudsmanlık Disiplini Kanunu (Legge Regionale 27 aprile 2009, n. 19, Disciplina Del Difensore Civico Regionale)

Veneto Bölgesi, 37 sayılı Kişisel Hakların Bölgesel Garantörü Kanunu (Legge Regionale 24 dicembre 2013, n. 37, Garante Regionale Dei Diritti Della Persona)

Abruzzo Bölgesi Ombudsmanlığı 2017 Yıllık Raporu,
<http://www.difensorecivicoabruzzo.it/wp-content/uploads/2018/05/RELAZIONE-ANNO-2017.pdf> (Erişim Tarihi: 15.04.2019)

Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, “Kanada Ülke Bülteni”, 2013,
<https://www.deik.org.tr/uploads/kana-ulke-bulteni-2013.pdf>, (Erişim Tarihi: 05.09.2018)

IIA Pozisyon Raporu: İç Denetim Faaliyeti/Birimi İçin Gereken Kaynakların Temininde İç Denetimin Rolü, 2009,
https://www.tide.org.tr/file/documents/pdf/PP-Kaynak_Temininde_Ic_Denetimin_Rolu.pdf (Erişim Tarihi: 26.04.2018)

Liguria Bölgesi Ombudsmanlığı 2017 Yıllık Raporu,
https://www.regione.liguria.it/components/com_publiccompetitions/includes/download.php?id=29216:relazione-dif-civico-2017.pdf (Erişim Tarihi: 15.04.2019)

<http://80.19.179.249/difensorecivico/index.php/il-difensore-c/chi-e>,
 (Erişim Tarihi: 13.03.2019)

<http://80.19.179.249/difensorecivico/index.php/il-difensore-c/stakeholder/privati-cittadini>, (Erişim Tarihi: 13.03.2019)

<http://80.19.179.249/difensorecivico/index.php/normativa-c/legge-istitutiva>,
 (Erişim Tarihi: 13.03.2019)

<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/base/coord/c1981050.html>,
 (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/dwd/statuto_vigente_l2005001.pdf,
 (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

http://consiglio.regione.sardegna.it/difciv01_modulistica.asp,
 (Erişim Tarihi: 28.03.2019)

<http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18460>, (Erişim Tarihi: 22.02.2019)

- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18540>, (Erişim Tarihi: 27.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18541>, (Erişim Tarihi: 18.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18544>, (Erişim Tarihi: 16.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18545>, (Erişim Tarihi: 07.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18546>, (Erişim Tarihi: 25.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18548>, (Erişim Tarihi: 20.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18549>, (Erişim Tarihi: 31.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18560>, (Erişim Tarihi: 15.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18561>, (Erişim Tarihi: 30.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18562>, (Erişim Tarihi: 23.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18563>, (Erişim Tarihi: 13.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18564>, (Erişim Tarihi: 10.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18567>, (Erişim Tarihi: 28.03.2019)
- <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=18568>, (Erişim Tarihi: 08.03.2019)
- http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:1984;37&dl=LR/3/1984/LR_1984_37_s1/LR_1984_37_s1_v1.xml&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_db=y&dl_id=10, (Erişim Tarihi: 15.03.2019)
- http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:1995;15&dl=LR/5/1995/LR_1995_15_s1/LR_1995_15_s1_v1.xml&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_db=y&dl_id=10, (Erişim Tarihi: 15.03.2019)
- <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2003;25>, (Erişim Tarihi: 15.03.2019)
- <http://garantedeidiritti.regione.molise.it/contatti>, (Erişim Tarihi: 25.03.2019)
- <http://garantedeidiritti.regione.molise.it/garante>, (Erişim Tarihi: 25.03.2019)
- <http://garantedeidiritti.regione.molise.it/normativa>, (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

http://lrv.regione.liguria.it/liguriass_prod/articolo?urndoc=urn:nir:regione.liguria:legge:1986-08-05;17&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0,
(Erişim Tarihi: 18.03.2019)

http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr002010120600018&view=showdoc&iddoc=lr002010120600018&selnode=lr002010120600018, (Erişim Tarihi: 20.03.2019)

<http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:1974-01-21;8>, (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

<http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2009-04-27;19&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0>,
(Erişim Tarihi: 30.03.2019)

<http://roma.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/333329>,
(Erişim Tarihi: 10.01.2019)

http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5af1ab4219fba3.55787244, (Erişim Tarihi: 23.04.2018)

http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni_dal_1861&menu=12,
(Erişim Tarihi: 25.02.2019)

<http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=560>, (Erişim Tarihi: 11.02.2019)

http://www.comuniverso.it/index.cfm?Province_dal_1861&menu=494,
(Erişim Tarihi: 11.02.2019)

<http://www.consiglio.basilicata.it/consigionew/site/Consiglio/detail.jsp?sec=107173&otype=1150&id=176006&anno=1986>, (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

<http://www.consiglio.basilicata.it/consigionew/site/Consiglio/detail.jsp?sec=107173&otype=1150&id=197393&anno=2007>, (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

<http://www.consiglio.basilicata.it/consigionew/site/Consiglio/detail.jsp?sec=102349&otype=1183&id=200554&organoConsultivo=true>, (Erişim Tarihi: 11.03.2019)

<http://www.consiglio.basilicata.it/consigionew/site/Consiglio/section.jsp?sec=102339&organoConsultivo=true>, (Erişim Tarihi: 11.03.2019)

http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi/dettaglio.php?arc=vig&idl=1595, (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi_regionali_e_regolamenti/statuto/122051971_345.pdf, (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi/dettaglio.php?arc=vig&idl=430, (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

http://www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi/dettaglio.php?arc=vig&idl=1576, (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidettaglio&id=16#.XJvF0IUzbIU>, (Erişim Tarihi: 05.03.2019)

<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidettaglio&id=15#.XJt8fVUzbIW>, (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidettaglio&id=16#.XJt-IFUzbIU>, (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=contenutidettaglio&id=18#.XJzDklUzbIV>, (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

http://www.consiglio.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?pk_lr=2635&versione=V, (Erişim Tarihi: 08.03.2019)

<http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/garante-dei-detenuti>, (Erişim Tarihi: 08.03.2019)

<http://www.consiglio.vda.it/difensore-civico/il-difensore-civico>, (Erişim Tarihi: 08.03.2019)

<http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/2013/13lr0037.html#Heading149>, (Erişim Tarihi: 31.03.2019)

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico/chi-e>, (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico/domande-frequenti>, (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

<http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico/contatti>, (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

<http://www.difensorecivicoabruzzo.it/2013/10/anche-per-lallaccio-alla-rete-pubblica-fognaria-interviene-il-difensore-civico/>, (Erişim Tarihi: 15.04.2019)

<http://www.difensorecivicoabruzzo.it/il-difensore-civico-si-presenta/>, (Erişim Tarihi: 07.03.2019)

<http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=cosa-fa&idc=67>,
(Erişim Tarihi: 30.03.2019)

<http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=difensore-contatti-ufficio>,
(Erişim Tarihi: 30.03.2019)

<http://www.difensoreregionale.lombardia.it/che-cose/>, (Erişim Tarihi: 21.03.2019)

<http://www.difensoreregionale.lombardia.it/diaspro/riciesta-intervento.php>,
(Erişim Tarihi: 21.03.2019)

<http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/i-governi-nelle-legislature/192>,
(Erişim Tarihi: 10.01.2019)

<http://www.governo.it/il-governo-funzioni-struttura-e-storia/la-struttura-del-governo/185>, (Erişim Tarihi: 16.01.2019)

<http://www.italia.it/it/idee-di-viaggio/mare/le-isole-dellarcipelago-toscano.html>,
(Erişim Tarihi: 30.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/abruzzo.html>, (Erişim Tarihi: 07.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/basilicata.html>, (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/basilicata/potenza.html>,
(Erişim Tarihi: 10.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/campania.html>, (Erişim Tarihi: 13.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/emilia-romagna.html>, (Erişim Tarihi: 15.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/lazio.html>, (Erişim Tarihi: 16.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/liguria.html>, (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/lombardia.html>, (Erişim Tarihi: 20.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/marche.html>, (Erişim Tarihi: 23.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/molise.html>, (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/piemonte.html>, (Erişim Tarihi: 27.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/toscana.html>, (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

<http://www.italia.it/it/scopri-litalia/toscana/firenze.html>, (Erişim Tarihi: 30.03.2019)

- <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/valle-daosta.html>, (Erişim Tarihi: 08.03.2019)
- <http://www.italia.it/it/scopri-litalia/veneto.html>, (Erişim Tarihi: 31.03.2019)
- <http://www.mfa.gov.tr/ingiltere-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, (Erişim Tarihi: 02.09.2018)
- <http://www.ombudsmanassociation.org/about-methods-of-establishment.php>,
(Erişim Tarihi: 28.08.2018)
- <http://www.ombudsmanassociation.org/about-ombudsmen-public-sector-private-sector.php>, (Erişim Tarihi: 28.08.2018)
- <http://www.ombudsmanassociation.org/about-the-role-of-an-ombudsman.php>,
(Erişim Tarihi: 28.08.2018)
- <http://www.ombudsmanassociation.org/about-where-ombudsmen-work.php>,
(Erişim Tarihi: 28.08.2018)
- <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/20A66271E83BE59C412569E200531412?OpenDocument>, (Erişim Tarihi: 25.03.2019)
- <http://www.regione.molise.it/web/crm/lr.nsf/0/AD42781526273BC5C1257C55003270AE?OpenDocument>, (Erişim Tarihi: 25.03.2019)
- <http://www.regione.sardegna.it/j/v/1270?s=300929&v=2&c=13906&t=1&anno>,
(Erişim Tarihi: 22.02.2019)
- http://www.regione.vda.it/autonomia_istituzioni/origini/decreti1945_i.asp,
(Erişim Tarihi: 08.03.2019)
- http://www.regione.vda.it/autonomia_istituzioni/origini/statuto1948_i.asp,
(Erişim Tarihi: 08.03.2019)
- http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5b6852fb95a5d6.90235437, (Erişim Tarihi: 30.07.2018)
- http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/leggi_tv/abruzzo_lr/1995/lr95126.htm#_ftn1, (Erişim Tarihi: 07.03.2019)
- <http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1322>,
(Erişim Tarihi: 25.03.2019)
- <https://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/detenuti/il-garante/cosa-fa>,
(Erişim Tarihi: 15.03.2019)
- <https://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/difensorecivico/difensore/contattarlo>,
(Erişim Tarihi: 15.03.2019)

- <https://www.assemblea.emr.it/garanti/i-garanti/infanzia/il-garante/cosa-fa>,
(Erişim Tarihi: 15.03.2019)
- <https://www.assemblea.emr.it/garanti/notizie/tre-giorni-per-abbattere-una-barriera-architettonica> (Erişim Tarihi: 22.04.2019)
- <https://www.dict.com/italyanca-turkce/civico>, (Erişim Tarihi: 05.03.2019)
- <https://www.dict.com/italyanca-turkce/difensore>, (Erişim Tarihi: 05.03.2019)
- <https://www.difesacivicaitalia.it/attivita-del-coordinamento/>,
(Erişim Tarihi: 05.03.2019)
- <https://www.difesacivicaitalia.it/chi-siamo/>, (Erişim Tarihi: 05.03.2019)
- <https://www.difesacivicaitalia.it/il-difensore-civico-della-tua-regione/>,
(Erişim Tarihi: 06.03.2019)
- <https://www.financescout24.de/wissen/ratgeber/ombudsmann>,
(Erişim Tarihi: 28.08.2018)
- <https://www.garantediritti.marche.it/chi-siamo/cosa-fa/>, (Erişim Tarihi: 23.03.2019)
- <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works>,
(Erişim Tarihi: 02.09.2018)
- <https://www.istat.it/it/archivio/6789>, (Erişim Tarihi: 11.02.2019)
- <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-legal-framework>,
(Erişim Tarihi: 03.09.2018)
- <https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/who-we-are/our-structure>,
(Erişim Tarihi: 03.09.2018)
- <https://www.nationaleombudsman.nl/aan-het-juiste-adres>,
(Erişim Tarihi: 28.08.2018)
- <https://www.netherlandsandyou.nl/about-the-kingdom/facts-about-the-netherlands/one-kingdom---four-countries>, (Erişim Tarihi: 05.01.2019)
- <https://www.netherlandsandyou.nl/about-the-kingdom/facts-about-the-netherlands/one-kingdom---four-countries/about-the-caribbean-netherlands>,
(Erişim Tarihi: 05.01.2019)
- <https://www.netherlandsandyou.nl/about-the-kingdom/facts-about-the-netherlands/the-netherlands-as-a-democracy>, (Erişim Tarihi: 05.01.2019)
- <https://www.ombudsman.europa.eu/en/european-network-of-ombudsmen/members/all-members>, (Erişim Tarihi: 05.03.2019)

<https://www.regione.emilia-romagna.it/storia/i-legislatura>,
(Erişim Tarihi: 15.03.2019)

<https://www.regione.liguria.it/in-regione/altri-organismi/difensore-civico/difesa-civica-in-liguria/la-legislazione-regionale-in-materia-di-difesa-civica.html>,
(Erişim Tarihi: 18.03.2019)

<https://www.regione.liguria.it/in-regione/altri-organismi/difensore-civico/cosa-pu%C3%B2-fare/su-richiesta-di-chi.html>, (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

<https://www.regione.liguria.it/in-regione/altri-organismi/difensore-civico/come-contattarci.html>, (Erişim Tarihi: 18.03.2019)

<https://www.regione.sardegna.it/j/v/2604?v=9&c=72&s=1&file=1989004>,
(Erişim Tarihi: 28.03.2019)

<https://www.regione.sardegna.it/j/v/2604?v=9&c=72&s=1&file=2001009>,
(Erişim Tarihi: 22.02.2019)

<https://www.regione.sardegna.it/regione/statuto/>, (Erişim Tarihi: 28.03.2019)

<https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2019/>,
(Erişim Tarihi: 25.02.2019)