

**T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN ETKİNLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

DİDEM TEKİN

MAYIS 2018

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ

KURUMU’NUN ETKİNLİĞİ

Yüksek Lisans Tezi

DİDEM TEKİN

DANIŞMAN

PROF. DR. AHMET NOHUTÇU

MAYIS 2018

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun etkinliği incelenmek istenmiştir. Çalışmada ombudsmanın başarılı bir şekilde faaliyette bulunduğu ülke örneklerine ve Avrupa ombudsmanına yer verilmiştir. Bununla amaçlanan ombudsmanın işleyişini, görev alanını, yetkilerini ve etkinliğini çeşitli ülke uygulamaları ile görmektir. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu’nun diğer ombudsman uygulamaları ile karşılaştırılması mümkün olmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun etkinliği kurumun amaçlarına ulaşması ile ölçülmektedir. Kurum amacını, idare ve vatandaş arasında idarenin hatalı eylem ve işlemlerinden kaynaklanan sorunları çözmek için idareye verdiği tavsiye kararlarının idare tarafından uygulanmasını sağlayarak ile gerçekleştirmektedir. Bunun sonucunda kurum bir yandan vatandaşın sorununa çözüm bulurken, diğer yandan yönetimin gelişmesine katkı sağlayarak iki yönlü bir işlev gerçekleştirmektedir.

Kurumun etkinliğini analiz etmek için kurumun ve diğer ülke ombudsmanlarının yıllık raporlarında yer alan bilgiler incelenmiştir. Bu bilgiler üzerinden kurumun önceki yıllara ve diğer ombudsman uygulamalarına göre etkinliği analiz edilmiştir. Son olarak kurumun etkinliğini arttırmaya yönelik çeşitli önerilere yer verilmiştir.

Tez yazım süreci boyunca desteğini eksik etmeyen danışmanım Prof. Dr. Ahmet Nohutçu’ya, hocam Prof. Dr. Bilal Eryılmaz’a ve aileme teşekkür ederim.

Didem Tekin

ÖZET

TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ

Tekin, Didem

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu
Yönetimi Bilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Ahmet Nohutçu

Mayıs, 2018. 147 Sayfa

Modern anlamda ilk kez 1809 yılında İsveç’te uygulanmaya başlayan ombudsman kurumu, özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra dünyada hızla yayılmaya başlamıştır. Ombudsman kurumunun hızla yayılmaya başlamasında, İsveç’te başarılı bir şekilde uygulanması ve geleneksel denetim mekanizmalarının idareyi denetlemede yetersiz kalması sonucunda yeni bir denetim mekanizması ihtiyacı duyulması etkili olmuştur. Çalışmada, öncelikle ombudsman kurumu hakkında temel bilgiler verilmiştir. Ombudsmanın etkin bir şekilde işleyişine örnek oluşturması amacıyla İngiltere, Hollanda ve Fransa ülke ombudsman uygulamaları ve uluslararası düzeyde tek ombudsman olan Avrupa Ombudsmanı ele alınmıştır. Çalışmanın amacı Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Etkinliği’nin analiz edilmesidir. Bu nedenle öncelikle kurumun oluşturulmasına yönelik çalışmalar, kurumun yapısal ve işlevsel yönleri incelenmiştir. Son olarak, Kamu Denetçiliği Kurum’un etkinliği, kurumun 2013-2017 arasındaki yıllık raporları incelenerek analiz edilmiş ve kurumun etkinliğinin artırılmasına yönelik çeşitli önerilere yer verilmiştir. Çalışmanın sonucunda, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun önceki yıllara oranla etkinliğinin arttığı; ancak bu artışın Avrupa ombudsmanlarına göre yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu, İdarenin Denetimi, Türkiye, Kamu Yönetimi.

ABSTRACT

EFFECTIVENESS OF OMBUDSMAN INSTITUTION IN TURKEY

Tekin, Didem

Master's Thesis, Political Science and Public Administration Department, Public
Administration

Danışman: Prof. Dr. Ahmet Nohutçu

May, 2018. 147 Page

The ombudsman institution which started to be applied in Sweden in the 19th century for the first time in modern sense, After World War II, the ombudsman began to spread rapidly adound the world. The reasons of the ombudsman's rapid spread has been influenced by the need for a new control mechanism and it has been successfully implemented in Sweden. Traditional control mechanisms is insufficient to supervise the management. Firstly, basic information was given about the ombudsman institution in the study. The UK, Netherlands, France parliamentary ombudsman and European Ombudsman practies were considered as examples of how the ombudsman works effectively. The aim of this study is to analyze the ombudsman's institution in Turkey. For this reason, firstly about the establishment of the Ombudsman Institution, the structural and functional aspects of the Ombudsman Institution in Turkey were examined. Finally, the effectiveness of the Ombudsman Institution was analyzed by analyzing the institution's annual reports for 2013-2017. As a result, there were various proposals for increasing the effectiveness of the institution. As a result of the work, it seems that the effectiveness of the Ombudsman Institution was increased compared to previous years. However, it seems that the institution's effectiveness was not at a sufficient level with respect to European ombudsman.

Key Words: Ombudsman, Ombudsman Institution in Turkey, Control of Administration, Turkey, Public Administration

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ.....	xvii
KISALTMALAR	xix
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
1.1.OMBUDSMANLIK KAVRAMI	5
1.2.OMBUDSMANIN TARİHSEL KÖKENLERİ VE GELİŞİMİ.....	8
1.3.OMBUDSMAN KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ.....	14
1.4.OMBUDSMAN KURUMUNUN GÖREVLERİ VE ÇALIŞMA ŞEKLİ	19
1.5. OMBUDSMAN KURUMUNUN YETKİLERİ.....	25
1.6. OMBUDSMAN TÜRLERİ	31
1.6.1. Genel Amaçlı Ombudsman	32
1.6.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsman	33
1.6.3. Uluslararası ya da Ulusüstü Seviyede Ombudsman.....	33
1.6.4. İnsan Hakları Ombudsmanı.....	34
1.6.5. Özel Sektör Ombudsmanı	35
BÖLÜM 2: OMBUDSMAN ÜLKE ÖRNEKLERİ	37
2.1. İNGİLTERE OMBUDSMANI	37
2.1.1. Atanması ve Statüsü	38
2.1.2. Görev ve Yetkileri.....	39
2.1.3. Başvuru ve Çalışma Şekli	40
2.1.4. Yerel Yönetim Ombudsmanı	44
2.2. HOLLANDA OMBUDSMANI.....	46

2.2.1. Atanması ve Statüsü	47
2.2.2. Görev ve Yetkileri	48
2.2.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	51
2.2.4. Yerel Ombudsman.....	53
2.3. FRANSA OMBUDSMANI.....	54
2.3.1. Atanması ve Statüsü	56
2.3.2. Görev ve Yetkileri	57
2.3.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	60
2.3.4. Yerel Ombudsman.....	61
2.4. AVRUPA OMBUDSMANI	62
2.4.1. Atanması ve Statüsü	63
2.4.2. Görev ve Yetkileri	64
2.4.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	67
BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU.....	71
3.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASI VE YAŞANAN GELİŞMELER	71
3.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman.....	72
3.1.2. KAYA Raporu ve Ombudsman	73
3.1.3. Düzenli Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Ombudsman.....	73
3.1.4. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna İlişkin Kanun Girişimleri	75
3.1.4.1. Kanun Tasarısında Ombudsman	75
3.1.4.2. Kanun Girişimleri.....	76
3.1.4.2.1. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun	76
3.1.4.2.2. 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	77
3.1.4.2.3. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	78
3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: YAPISAL-KURUMSAL VE İŞLEVSEL YÖNLERİ	80

3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'na İlişkin Genel Bilgiler: Yapısal-Kurumsal Yönleri.....	80
3.2.2. KDK'nın Uygulama Düzeyine İlişkin Bilgiler: İşlevsel Yönler	91
BÖLÜM 4: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ VE ÖNERİLER	95
4.1. ETKİNLİK KAVRAMI	95
4.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ.....	97
4.2.1.Yıllık Raporlar Üzerinden Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Etkinliği.....	99
4.2.1.1.Şikayet İnceleme Süreci ve Kararlar	99
4.2.1.2.Raporlarda Yer Alan Genel İstatistiki Bilgiler.....	103
4.2.1.2.1.Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Şikayet Başvuruları Hakkında İstatistiksel Bilgiler	104
4.2.1.2.2.Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Basın ile Olan İlişkisi.....	112
4.2.1.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Seçili Ülke Ombudsman Örnekleri ile Etkinlik Açısından Karşılaştırılması	114
4.3.KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN ETKİNLİĞİNİN ARTMASINA YÖNELİK ÖNERİLER	118
4.3.1.6328 Sayılı Kanunda Yapılması Gereken Değişiklikler	119
4.3.2.Yerel Yönetim Ombudsmanı	126
SONUÇ.....	131
KAYNAKÇA	137
ÖZGEÇMİŞ.....	149

TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1. Şikayet İnceleme Ana Süreç Aşamaları	100
Tablo 2. Yıllara Göre Şikayet Verileri	106
Tablo 3. Yıllara Göre Karar Türleri Dağılımı.....	109
Tablo 4. En Çok Şikâyet Edilen İdareler Bazında Dağılım.....	111
Tablo 5. Yıllara Göre Yazılı ve Görsel Basın Haber Dağılımı.....	112
Tablo 6. Ükelere Göre Ombudsmana Yapılan Şikayet Başvuru Sayısı.....	115

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DDK	: Devlet Denetleme Kurumu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
LGO	: Local Government and Social Care Ombudsman
PHSO	: Parliamentary and Health Service Ombudsman
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
md.	: madde
s.	: sayfa

GİRİŞ

İnsan haklarının son derece önemli olduğu bir dönemde, hukuk devleti olmanın bir gereği olarak idarenin eylem ve işlemleri nedeniyle haksızlığa uğrayan vatandaşın haklarının güvence altına alınması amacıyla anayasal ve yasal birçok düzenleme yapılmaktadır. Türkiye’de Anayasa’nın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu yer almakta ve kişinin yargıya başvurma hakkı anayasal güvence altına alınmıştır. Özellikle, II. Dünya Savaşı sonrasında devletin görevlerinin son derece artması, idarelerin vatandaşlar üzerindeki yetkilerini de arttırmıştır. Devletin faaliyetlerinde yaşanan artışla birlikte ortaya çıkan aksaklıklar ve belirsizlikler nedeniyle yargının iş yükünde de artış yaşanmıştır. İş yükünün fazla olması yargının yavaş işlemesine ve ortaya çıkan haksızların kısa sürede ve etkin çözülememesine yol açmaktadır. Bununla birlikte yargıya başvuru sürecinin karmaşık prosedürler içermesi ve ücretli olması kişilerin haklarını aramak için yargıya başvurmalarının önünde engel oluşturmaktadır. Yargının artan iş yükünü nedeniyle ve sahip olduğu birtakım özellikleri ile mevcut idarelerin etkin bir şekilde denetlenmesi mümkün olmamıştır. Bu durumda yeni denetim mekanizmalarına ihtiyaç duyulmuştur.

1970’lerin sonuna doğru gelişmiş ülkeler, küreselleşme, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle devlet, bürokrasi ve vatandaş arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve düzenlemeye başlamıştır. Böylece, 1980’lerin başından itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni kamu yönetim anlayışı almaya başlamıştır (Eryılmaz, 2010: 234). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte kamu yönetiminde köklü değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Yeni kamu yönetiminde yönetim kavramı yerine yönetişim kavramı öne çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile daha etkin, etkili, verimli, şeffaf, esnek, hesap verebilir, saydam ve vatandaşın odakta olduğu bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır (Kutlu ve diğerleri, 2008: 510). Yönetim anlayışında yaşanan köklü değişiklikler denetim alanında da dönüşüm yaşanmasına yol açmıştır. Klasik denetim mekanizmalarının, yönetimi

denetlemekte yetersiz ve eksik kalması nedeniyle mevcut denetim mekanizmalarının eksikliklerini giderecek ve onların tamamlayıcısı olacak yeni denetim mekanizmaları oluşturulmaya başlanmıştır. Yeni yönetim anlayışı ile yeni denetim mekanizmalarının kamu yönetiminde uygulanmasına ağırlık verilmiştir. Bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması için doğrudan, esnek, hızlı ve masrafsız kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Vatandaşın hak ve özgürlüklerini etkili ve hızlı bir şekilde koruması için oluşturulan yeni denetim kurumlarından biri ombudsmandır.

Ombudsman, idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının hukuka uygunluğunun yanında hakkaniyete uygunluğunu da denetlemektedir. İnsan haklarının son derece önemli olduğu ve vatandaş merkeze alan bir yönetim anlayışında idarelerin eylem ve işlemlerinin yalnızca hukuka uygunluğunun denetlenmesi yeterli olmamaktadır. Bu nedenle, ombudsman idarenin tutum ve davranışlarının da hakkaniyete uygunluğunu denetlemektedir. Tarafsız ve bağımsız bir kurum olan ombudsman, geniş araştırma ve inceleme yetkilerine sahip olmakla birlikte bağlayıcı nitelikte kararlar alamamaktadır. Bağlayıcı nitelikte karar alamama ombudsmanı diğer denetim türlerinden ayıran en temel özelliğini oluşturmaktadır. Bağlayıcı karar alamayan bir kurumun verdiği tavsiye niteliğindeki kararların idare tarafından uygulanması o kurumun etkinliğini ve başarısını göstermektedir. Ombudsman kurumu idarenin haksız eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları karşısında vatandaşları korumanın yanında, idareye haksızlığı ortadan kaldırması için verdiği tavsiyelerle idareye eksiklikleri konusunda rehberlik etmektedir. Böylece ombudsman idareye verdiği tavsiyelerle yönetimin eksiklerinin giderilmesine ve gelişmesine de katkıda bulunmaktadır.

Ombudsman kurumu modern anlamda ilk kez 1809 yılında İsveç'te kurulmuştur. İsveç'te başarılı bir şekilde uygulanması sonucunda, ombudsman başta İskandinav ülkeleri olmak üzere, Anglo-Sakson ülkelere, Kıta Avrupa ülkelerine, Eski Sovyet ülkelere ve Afrika kıtasına kadar yayılmıştır. Türkiye'de ise, ombudsmanın kurulmasına yönelik öneriler 1970'lerden beri akademik alanda yapılmakla birlikte, ombudsman ilk kez 1982 yılında Gerekçeli Anayasa Öneri'sinde yer almıştır. Ardından çeşitli çalışmalarda yer alan ombudsman kurumu, 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurum Kanun'un kabul edilmesinden sonraki yıl faaliyete geçmiştir.

Çalışmanın ilk bölümünde ombudsman kavramı, ombudsman kurumunun ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi, ombudsmanın özellikleri, yetkileri, görevleri, çalışma şekli ve ombudsman türleri kurum hakkında temel düzeyde bilgi oluşturulması amacıyla ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ülke ombudsman örnekleri başlığı altında İngiltere, Fransa ve Hollanda ülkelerinin parlamento ombudsmanları ile birlikte yerel düzeyde sahip oldukları ombudsmanlara; ayrıca tek uluslararası ombudsman olan ve kurumun her düzeyde gerekli ve başarılı bir şekilde uygulanabileceğini göstermesi açısından Avrupa Ombudsmanı'na yer verilmiştir. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türkiye'de ombudsman oluşturmaya yönelik çalışmalar ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu incelenmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu üzerinden kurumun yapısal ve işlevsel yönleri belirtilmiştir. Çalışmanın son bölümünü oluşturan dördüncü bölümde, kurumun 2013-2017 yılı arasında yayınlanan yıllık raporları üzerinden kuruma gelen şikayet başvuruları ve bunlar hakkında verilen kararlara, en çok hakkında şikayette bulunulan idarelere, kurumun tanınırlığı arttırmaya ve basın ile yakın ilişkiler kurmaya yönelik faaliyetlerine, kurumun seçili ülke ombudsmanları ile karşılaştırılmasına ve kurumun etkinliğini arttırmaya yönelik çeşitli çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Çalışmanın amacı, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini yıllık raporlar üzerinden ölçmeye yöneliktir. Kurumun faaliyete başladığı yıldan beri ne kadar etkin olduğu ve önceki yıllara oranla etkinliğinin nasıl değiştiği yıllık raporlar ve AB İlerleme Raporları üzerinden ele alınacaktır. Kurum'un etkinliğine yönelik istatistiksel bilgiler İngiltere, Fransa, Hollanda ülke ombudsmanları ve uluslararası alanda tek ombudsman uygulaması olan Avrupa ombudsmanı ile ele alınacaktır. Kurumun etkinlik analizi yapıldıktan sonra Kurum'un etkinliğinin artırılmasına yönelik çeşitli önerilere yer verilecektir. Çalışmanın sınırlılığı Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyette bulunduğu beş yılı kapsamaktadır. 2018 yılına ait bilgilere kurumun raporu henüz yayınlanmadığı için çalışmada yer verilmeyecektir. Çalışmada araştırma yöntemi olarak literatür taraması ve belge analizi yapılmıştır.

BÖLÜM 1: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1.OMBUDSMANLIK KAVRAMI

İsveç kökenli bir eski terim olan ombudsman ‘aracı’, “temsilci” anlamına gelen ‘ombuds’ ve ‘kişi’ anlamına gelen ‘man’ kelimelerinin birleşiminden oluşmaktadır (Büyükavcı, 2008: 10). İsveç dilinde ombudsman delege, Kral ile halk arasındaki vekil, elçi, avukat ve bir diğer kişi tarafından onun adına hareket etmeye yetkili kişi anlamlarına gelmektedir (Fendoğlu, 2011: 26). Ombudsman, kurum olarak parlamento tarafından, parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmiş kişi ya da kişiler olarak anlaşılmaktadır (Demir, 2002: 122). Ombudsman sözcüğünün Türkçe karşılığı olarak, kamu hakemi, arabulucu, parlamento komiseri, medeni haklar savunucusu, (Eren, 2000: 81-82), kamu denetçisi, halk avukatı, yurttaş sözcüsü tanımlamaları kullanılmıştır. (Sezen, 2001: 72).

Ombudsman sözcüğü uluslar arası alanda yaygın bir kullanıma sahip olmakla birlikte, ombudsmanlık kurumuna sahip olan ülkelerde farklı isimler kullanılmaktadır. Ombudsman sözcüğünü kullanan ülkeler: Norveç İsveç, Danimarka, Portekiz ve Mısır (Fendoğlu, 2011: 26), Fransa’da “hakların savunucusu”, Türkiye’de “kamu denetçisi”(Şengül, 2013: 76), Hollanda’da “ulusal ombudsman”, Kanada’da “vatandaş koruyucusu”, İngiltere’de “yönetim için parlamento komiseri”, İtalya’da “sivil savunucu”, İspanya’da “halk savunucusu”, Avusturya’da ve Romanya’da “halkın avukatı”, Polonya’da “sivil halklar savunucusu”, (Tortop, 1998: 3-4; Temizel, 1997: 38) İsrail’de “devlet denetçisi”, Tanzanya’da “sürekli araştırma komisyonu”, bazı İslam ülkelerinde “şikayetler kurulu” ifadeleri kullanılmaktadır (Tayşi, 1997: 109).

Ombudsman sözcüğü yerine ülkelere göre kullanılan sözcüklerin farklılık göstermesinin temel nedenleri arasında kurumun ülkede kuruluş amacına ve

kurumun işlevlerine göre isimlendirilmesi gelmekle birlikte kurumun bulunduğu ülkenin hukuk sistemi, siyasal, sosyal ve kültürel özellikleri de etkili olmaktadır (Usta ve Akıncı, 2016: 2738). Ombudsman ülkelerde kuruluş amacına uygun olarak faaliyetlerini yoğunlaştırdığı alanlara göre vatandaş ile idare arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi, vatandaşın hak ve özgürlüklerinin korunması, kötü yönetimin iyileştirilmesi, vatandaşın kötü yönetime karşı korunması işlevlerinden birine ya da birkaçına sahip olmaktadır. Belirtilen işlevlere göre kuruma uygun bir isimlendirme yapılmaktadır (Temizel, 1997: 38). Anglo-Sakson hukuk sistemine sahip ülkeler ile Kıta Avrupa'sı hukuk sistemine sahip ülkelerin sosyal, siyasal, kültürel özelliklerine ve idari yapılarına göre ombudsmanlık kurumu farklı şekillerde oluşturulmuş olduğundan (Bahadır, 2010: 366) ve bulunduğu ülkeye göre farklı içeriğe sahip yasal ve anayasal düzenlemeler aracılığı ile kurulduğundan dolayı kurumun net bir tanımını yapmak pek mümkün olmamaktadır. Ayrıca kurum kuruluş amacına göre özgün ve farklı yapıya sahip olabilmektedir. Bu farklılıklara rağmen bir kurumun ombudsman olarak kabul edilmesi için bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu temel özelliklere göre, ombudsman idarenin eylem ve işlem ile tutum ve davranışlarını denetleyen, fakat bağlayıcı kararlar alamayan bağımsız bir devlet organıdır (Erhürman, 1998: 88-89). Ülke uygulamalarına bakıldığında ombudsman kurumunun ana hedefinin, yönetimin iyileştirilmesi ve birey haklarının korunması olduğu görülmektedir (Fendoğlu, 2010: 4).

Ombudsman kavramının kabul edilen evrensel, ortak bir tanımı bulunmamakla (Deniz, 2015: 3) birlikte kurum uygulandığı ülkelerde yer alan ortak özelliklerine göre genel olarak tanımlanabilmektedir. Kurumun özelliklerinden yola çıkarak yapılan birçok tanım bulunmaktadır. Ombudsman tanımların her birine bu çalışmada yer verilemeyeceğinden dolayı yapılan tanımlardan Uluslararası Ombudsman Enstitüsü'nün, Uluslararası Barolar Birliği'nin, Eryılmaz'ın ve Eren'in ombudsman tanımlarına yer verilecektir.

Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (International Ombudsman Institute- IOI) ombudsmanı, kişileri idarenin yaptığı hak ihlallerine, gücün kötüye kullanılmasına, adaletsiz kararlara ve kötü yönetime karşı korumak amacıyla kurulmuş bir kurum olarak tanımlamaktadır. Ayrıca Ombudsmanın kamu yönetiminin iyileştirilmesinde,

idarelerin daha fazla hesap verebilmelerini sağlayarak giderek daha önemli bir rol oynadığını belirtmektedir (URL 4).

Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi'nin (The Ombudsman Committee of the International Bar Association) ombudsmanı, “Anayasa, yasama organı veya parlamento tarafından temin edilen, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması öneren ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofis” şeklinde tanımlamaktadır (Ferris ve diğerleri, 1980: 2).

Eryılmaz ombudsmanı, kamu yönetimine karşı halkın şikâyetini inceleyen ve yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkaran, vardığı sonuçları hazırladığı raporlar aracılığı ile parlamento ve kamuoyunun bilgisine sunan kişi olarak tanımlamıştır (Eryılmaz, 2016: 388).

Eren'e göre ombudsman tanımı: İdarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışları üzerinde hukuka uygunluk denetimi yanında hakkaniyet denetimi yapmaya; hukuka ya da hakkaniyete aykırı eylem ve işlemlerin geri alınması, kaldırılması ya da ilgili eylem ve işlemden doğan zararın karşılanması ve idarenin vatandaşa karşı olan haksız davranışını düzeltmesi için ya kişilerin başvurusu üzerine ya da resen harekete geçerek inceleme başlatmaya, bağlayıcı karar alamamaya yetkili olan ombudsman, parlamentoya karşı sorumlu olmakla birlikte bağımsız bir devlet organıdır (Eren, 2000: 82).

Ombudsman kurumunun hukukun yanında hakkaniyet denetimi de yapmaktadır. Hakkaniyet kelime anlamı olarak, “Hak ve adalete uygunluk, doğruluk, nasfet, hakka riayet etme” olarak tanımlanmaktadır. Adaletin yerine getirilmesinin yanında bireyde adaletin yerine getirildiği hissinin oluşması da önemlidir. Bireyde adaletin yerine getirildiği duygusunun oluşmadığı koşullarda, hakkaniyete uygunluk denetimi ön plana çıkmaktadır. Hızla değişen dünyada yasa koyucuların da aynı hızla değişmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminde acil olarak uygulanması gereken düzenlemelere ilişkin eksiklikler hakkaniyet denetimi doğrultusunda giderilebilmektedir. (KDK, 2017: 401)

Yapılan ombudsman tanımlarından anlaşılacağı üzere, ombudsman genel olarak idarenin eylem ve işlemleri hakkında halkın yakınmalarını kabul eden ve bunlar üzerinde araştırma ve inceleme yapan, idareye düzeltici tavsiyelerde bulunma ve ulaştığı sonuçları hazırladığı raporlarla parlamentoya ve kamuoyuna açıklama yetkisi olan bağımsız kişi ya da kurumdur (Sezen, 2001: 72). Ombudsman vatandaş idarenin haksız eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarından korumakla birlikte gerektiğinde idareye rehberlik etmektedir. Bu nedenle ombudsmanın biri vatandaşa diğeri bürokrasiye bakan iki temel yönü bulunmaktadır. Vatandaş açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği ve bürokrasinin hizmet sunduğu kişilere iyi, hızlı ve saygılı davrandığı güvencesini veren bir kurumdur. Bürokrasiler açısından ise yapılan yanlış işlemleri saptayıp, bunların düzeltilmesini sağlayarak yönetime katkıda bulunan denetimdir. Ombudsman vatandaş ve idare arasında ek bir koruma sağlamaktadır (Pickl, 1986: 37).

1.2.OMBUDSMANIN TARİHSEL KÖKENLERİ VE GELİŞİMİ

Vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerine yönelik tepkileri, yöneticilerden şikayetçi olmalarının bağımsız idari otoriteler tarafından araştırılması tüm medeniyetlerde görülebilmektedir (Avşar, 2012: 67). Ancak idarenin haksız işlemlerine karşı mevcut denetim mekanizmaları vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumada yetersiz kalabilmektedir. Özellikle devletin görevlerinin günümüzde son derece artması aynı zamanda idarelerin vatandaşlar üzerindeki yetkilerinin de artmasına neden olmuştur (Altuğ, 2002: 9). Bu artış karşısında geleneksel denetim mekanizmaları, idareleri denetlemede yetersiz kalmıştır. Bu nedenle mevcut denetim mekanizmalarına ek olarak yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Böylece bireylerin hak ve özgürlüklerini koruması için direkt, esnek, hızlı ve masrafsız kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Kurumların eksiklikleri olması ya da yetersiz kalmaları durumunda, onların yerini tutacak ya da eksikleri giderecek yeni kurumlar oluşturulmaktadır (Temizel, 1997: 34). Vatandaşın hak ve özgürlüklerinin etkili ve hızlı bir şekilde koruması için oluşturulan yeni kurumlardan biri ombudsmandır

(Mutta, 2005: 50). Mevcut denetim mekanizmalarının eksikliklerini gidermek amacıyla ek bir denetim ihtiyacı doğrultusunda oluşturulan ombudsmanlık kurumunun temel amacı, demokratik, özgürlükçü, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışının hakim olduğu, insan haklarının ve kamu özgürlüklerinin güvencelerinin ve hukuka bağlı devletin geliştirilmesi olarak ele alınabilir (Erdinç, 2015: 42-43). Bunun yanında ombudsman, bireyin haklarını korumak için idareyi daha hızlı, kolay ve maliyetsiz bir şekilde denetleyecek bir kurum ihtiyacı nedeniyle kurulmaktadır (Demir, 2002: 121).

Evrensel düzeyde yapılmış kimi araştırmalara göre ombudsman benzeri denetim mekanizması eski Roma, Yunan ve Çin yönetimlerinde mevcuttu (Tayşi, 1997: 107; Fendoğlu, 2011: 32). Ombudsman kurumu ile Roma'daki halkı, senatonun ve konsüllerin yetki tecavüzlerine karşı koruyan "Halk Tribünleri" (MÖ 205-MS 200); Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) sırasında var olan Yuan Control Kurumu; 17. yy da Amerikan Kolonilerindeki Censors kurumlarına (sansürcüler) benzediği ileri sürülmektedir (Altuğ, 2002: 10; Avşar, 2012: 67). Bu konuda araştırma yapan kimi araştırmacılara göre ise, İslam ülkelerinde kurulmuş devlet sistemi içerisinde "Şikayet Üzerine Yargılama Hakkı" uygulamasının eskiden bulunduğu belirtilmektedir. Bu sistemde, İslam devletlerinin oluşması, gelişmesi ve büyümesiyle devlet ve devletin valileri, olağan yargıçlarının yanı sıra, halkın şikayetlerini inceleyecek başka yargıçlara yetkilerini devretmesi benimsenmiştir. Böylece bireylerin valilere yaptıkları şikayetler hakkında olağan yargıçların yanında uzmanlaşmış yargıçlar da karar verebiliyordu (Tayşi, 1997: 107-108). Pickl'e göre, İslam hukukunda şikayet, kontrol ve ihtilaf çözme kurumları yedinci asırdaki halifelikten beri mevcuttu. O dönemde "muhtesib" adı altında kurulan ombudsman benzeri kurum, günümüzde Arap ülkelerinde benzer işlevleriyle mevcut olduğunu belirtmiştir (Pickl, 1993: 5). Bu bilgilere göre şikayet kurumlarının İslam devlet sisteminin temel bir özelliği olduğu söylenebilir.

Gerçek anlamda ilk ombudsmanlık kurumu ilk olarak 1713 yılında "Kral Ombudsmanı" olarak İsveç'te kurulmuştur (Erdinç, 2015: 22). İsveç Kralı XII Şarl (Demirbaş Şarl), 1709 yılında (Padişah II. Ahmet döneminde) Ruslara Poltava'da yenilmiş ve Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. 1709-1714 yılları arasında yaklaşık 5 yıl

Edirne yakınlarındaki Demirtaş Paşa Konağı'nda misafir edilmiştir (Özden, 2010: 28; Eryılmaz, 2016: 388; Fendoğlu, 2011: 60).

Kral XII. Şarl'ın ülkesinden uzakta olduğu bu dönemde, İsveç'te huzursuzluk ve düzensizlik egemendi. Yokluğunda yönetimde karmaşa yaşanması, Kralı başında “yüksek ombudsman” bulunan bir kurum oluşturulmasına neden olmuştur. Bu kuruma kral adına hukukun ve düzenlemelerin yürütülmesini ve kamu görevlileri ile hakimlerin görevlerini yerine getirirken kanunlara uymalarını sağlayacak, uzaktaki kralın gözü-kulağı olacak bir kişiyi yüksek vekil olarak (Högste Ombudsmanen) atamıştır (Pickl, 1986: 39; Tayşi, 1997: 108; Karcı, 2016: 41). Bu ombudsman yönetilenler için değil, Kral için denetimi gerçekleştirmekteydi. Kral'ın yüksek vekil olarak bir kişiyi ataması ile idarenin ve yargının denetimi için, ilk ombudsman atanmıştır (Esgün, 1996: 255).

Kral XII. Şarl, İsveç'e döndüğünde, yokluğunda ülkesinde yaşanan olaylara ilgili vatandaşların dilek ve şikayetlerini ve çözüm önerilerini içeren kapsamlı bir rapor ile karşılaşmıştır. Bu durumdan memnun olan Kral, yokluğunda uzaktaki temsilcisi olarak atadığı gözlemcinin ülke yönetiminin iyileşmesine ve gelişmesine katkı sağlayacağını düşündüğünden dolayı gözlemciyi sürekli hale getirmeye karar vermiştir (Baylan, 1978: 7 aktaran Erhürman, 1998: 90).

Demirbaş Şarl'ın 1718 tarihinde ölümünden sonra tüm yetkiler Meclis'e (Riksdag) geçmiştir. 1719 yılında ombudsmanlık adını Justutiekansler (Kraliyet Denetçisi) olarak değiştirmiştir. 1766 yılından itibaren ombudsmanı atama yetkisi Kral'dan temsil organı olan Meclis'e (Riksdag) geçmiştir. Meclis adına hareket eden ilk parlamento ombudsmanı 1766 yılında seçimle göreve gelmiştir. 1809 yılı İsveç Anayasasında ilk kez parlamento ombudsmanına yer verilmiştir (Fendoğlu, 2011: 60). Kral'ın sürekli gözlemcisi olan ombudsman 1809 yılında yürürlüğe giren İsveç Anayasası ile anayasal bir kurum haline gelmiştir (Tayşi, 1997: 108). Bu nedenle modern ombudsmanlığın kuruluşu olarak 1809 yılında kurulan parlamento ombudsmanlığı kabul edilmektedir (Diamandouros, 2012: 28). Ülkede demokrasinin yerleşmesi ile de, ombudsmanın anayasal bir kurum olarak yasama organı adına yürütme organını ve ona bağlı olarak çalışan tüm kamu kuruluşlarını gözetim altında tutacağı kuralı benimsenmiştir. Ardından yapılan anayasa değişikliklerinde kurum

daha da geliştirilerek İsveç hukuk sisteminin temel kurumlarından biri haline gelmiştir (Baylan, 1978: 7 aktaran Erhürman, 1998: 90). Ombudsman kurumunun kurulma amacı idarelerin parlamento adına kontrol edilmesidir. Parlamentonun kamu yönetimi üzerinde kontrol unsuru olarak tasarlanmıştır. Halktan şikayet kabul etme işlevi o zamanlarda ombudsmanın görevleri arasında önemli bir nitelik olarak görülmemiştir. 20. Yüzyılın ikinci yarısında refah devleti ile kapsamı genişleyen kamu yönetiminin oluşturduğu yeni sorunlar nedeniyle halkın şikayetlerini kabul etme işlevi ön plana çıkmıştır. Böylelikle halkın şikayetlerini ele alma işlevi ombudsmanın çalışmalarının temel bölümünü oluşturmuştur (Bull, 2000: 335 aktaran Karcı, 2016: 42-43).

Bazı araştırmacılar, İsveç Kralı, Osmanlı Devleti'nde bulunduğu dönemde ülkesinde kendisinin yokluğunda baş gösteren yolsuzlukların önlenmesi için Osmanlı kurumlarını incelediğini ve bunlardan esinlenerek bir kişiyi yüksek vekil olarak atadığını ve böylece İsveç'te ombudsmanlık kurumunu kurduğunu ileri sürmektedir (Tayşi, 1997: 108). İsveç ombudsmanı oluşturulurken, Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenildiği sanılmaktadır. Osmanlı Devleti'nde yargı ve idareyi gözetim altında tutma işlevine sahip olan şeyhülislamlık kurumunun siyasi sorumluluğu bulunmamaktaydı. Şeyhülislamlık kurumu, başlangıçta yürütme organında yer almıyordu. Anayasal yargısı gibi çalışan şeyhülislamlık kurumuna başvurulduğunda görüşünü ve kararını bildiriyordu. (Eryılmaz, 2016: 388)

Kökeni 18. Yüzyıla kadar götürülebilen ombudsman kurumu 150 yıl İsveç'e özgü bir kurum olarak kalmıştır. İsveç 1809 yılında anayasasında değişiklik yaparak ombudsmanı kuran tek ülke olmuştur. İsveç hariç tutulursa, ombudsman çok genç bir kurumdur (Pickl, 1993: 1). Ombudsman kurumunu İsveç'ten sonra 1919 yılında ilk kuran ülke Finlandiya olmuştur. Finlandiya, İsveç'ten ayrılarak bağımsızlığını ilan etmeden önce altı yüzyıl İsveç'in bir parçasıydı. Bu durumdan dolayı Finlandiya'nın ombudsmanlık kurumuna ilişkin deneyime sahipti ve ülkesinde bu kurumu kurarak dünya genelinde ombudsmanlığın yayılmasını kolaylaştırmıştır (Özdemir, 2015: 11). İsveç ve Finlandiya yönetimlerinin kendi özel koşullarına göre ortaya çıkan ombudsman kurumu, II. Dünya Savaşı sonuna kadar diğer ülkelerde fazla ilgi çekmemiştir. O dönemde kuzey ülkelerinin nüfusunun az, eğitilmiş ve kültürlü olması, gelir düzeyi yüksek, idari yapılarının ademi merkezîyetçi ağırlıklı olması,

yönetmel ve siyasal katılımın belirgin olduğu ve bu ülkelerin hukuk sistemlerinin birbirine benzer olması nedeniyle tüm dünyada, ombudsman sisteminin bu ülkelere has bir denetim mekanizması olduğu ve başka ülkelerde uygulanamayacağı yönünde genel bir kanat hakim olmuştur (Kılavuz vd., 2003: 50; Mutta, 2005: 55).

Ombudsman kurumu 18. yüzyılda ortaya çıkmış, ancak yayılması 20. yüzyılın ortalarında gerçekleşmiştir. Kurumun yayılmaya başlamasında demokrasideki gelişmelerin ve insan haklarına verilen değerin artmasının önemli bir rolü vardır (Eryılmaz, 1993: 91). 20. yüzyılda toplumsal ve ekonomik gelişmelere paralel olarak devletin niteliğinde ve işlevinde köklü değişimler olmuştur (Mutta, 2005: 49). II. Dünya Savaşı'ndan sonra devletin üstlendiği faaliyetlerin artmasıyla birlikte idarenin eylem ve işlemleri ile ilgili vatandaş şikayetleri artmış, insan haklarının korunması konusunda oluşan ilgi, halkın eğitilmesi ve yönetime katılım da artmıştır (Karcı, 2016: 43). Bu dönemde demokratik ülkelerde yaşanan zihniyet değişimleri sonucunda tarafsız, bağımsız, uzman kurumlara ihtiyaç duyulmuştur (Fendoğlu, 2011: 34). Bu gelişmeler ile Birleşmiş Milletler (International Commission of Jurists ile) ve Avrupa Konseyi'nin (İnsan Hakları Komitesi ile) desteklerinin sağlanması ombudsmanlık kurumuna olan ilgiyi daha da arttırmıştır (Temizel, 1997: 37). Ayrıca uluslararası ilişkilerdeki canlanma, bilim adamları ve yöneticilerin de kendi aralarında etkileşimin yoğunlaşması sonucunda ombudsmanlık kurumunun varlığı ve etkin işleyişi hakkındaki bilgiler diğer ülkeleri de ombudsman kurumunu oluşturulmaya yöneltmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 53). Böylece ombudsman kurumu, gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmekte olan ülkelere de, hukuk devletin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak hızla yayılmıştır (Temizel, 1997: 34). Ombudsmanlık kurumu, birçok ülkede kurulmakta ve süratle yaygınlaşmaktadır. Bu ülkeler ombudsmanlık sistemini seçerken İsveç'teki uygulamaları örnek almakta ve kendi hukuk sistemlerine adapte etmektedirler. Uygulamalarda bazı farklılıklar görülse de kuruluş amaçları bakımından birbirine benzerdir (Demir, 2002: 123).

İlk ombudsman dalgası 1950-1960 yılları arasında İskandinav ülkeleri olan Danimarka ve Norveç'te yayılmıştır. Finlandiya'dan sonra 1954 yılında Danimarka ve 1959 yılında Norveç ombudsmanlık kurumunu kurmuştur. Danimarka'nın

Britanya adaları arasındaki yakınlık nedeniyle Norveç ve Danimarka'ya yayılma sonraki aşamanın başlangıcı olarak sayılmaktadır (Uluer, 2012: 502).

İkinci ombudsman dalgası 1960 sonrası İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinde yayılmıştır. 1962 yılında Yeni Zelanda, 1966 yılında İngiliz Güyanı, 1967'de İngiltere, Maurice Adası, Alberta, 1969 yılında, Manitoba, 1970 yılında Yeni Ecosse, Kuzey İrlanda'da ombudsman kurulmuştur (Altuğ, 2002: 56). 1962 yılında Yeni Zelanda'da ombudsman kurumunun kurulması ile ombudsman Anglo-Sakson hukuk sisteminde yer edinmiştir. Böylece kurumun Westminster türü parlamenter yönetimlerde uygulanamayacağı görüşünü çürütmüştür (Drewry, 1997: 93 aktaran Karıcı, 2016: 44). Yeni Zelanda'nın ardından yönetsel yargının bulunmadığı, parlamenter denetimin güçlü ve parlamento üstünlüğünün çok belirgin olduğu İngiltere'de 1967 yılında "Yönetim İçin Parlamento Komiseri" ismiyle ombudsman kurulmuştur. İngiltere gibi kalabalık nüfuslu ve büyük yüzölçümüne sahip bir ülkede ombudsman kurumunun oluşturulması önemli bir adımdır (Uluer, 2012: 502-503; Temizel, 1997: 35).

Üçüncü ombudsman dalgası 1970 sonrası Kara Avrupa'sı ülkelerine doğru olmuştur. 1973'de Fransa, 1974'de İtalya (Fendoğlu, 2011: 62), 1976 yılında Avusturya, Avustralya ve Portekiz'de, 1981 yılında Hollanda'da ve 1981 yılında İspanya'da ombudsman kurulmuştur (Özdemir, 2015: 12; Altuğ, 2002: 56). Kara Avrupa'sında ombudsman ilk olarak en etkili yönetsel yargı denetim sisteminin sahip ülke olan Fransa tarafından kurulmuştur (Erhürman, 1998: 90; Demir, 2002: 126). Fransa'da gelişmiş bir yönetsel yargı sistemi olsa da, otoriter yönetsel yapıyı yumuşatmak ve yönetimle yurttaşlar arasındaki ilişkileri iyileştirme ihtiyacı nedeniyle ombudsman kurumu oluşturulmuştur (Temizel, 1997: 35). Fransa'da ombudsman kurumunun oluşturulması, yönetsel yargı sisteminin bulunduğu ülkelerde de kurumun kurulabileceğini göstermiştir (Şahin, 2015: 53).

Ombudsman yalnızca Batı'da yayılmamıştır. Afrika kıtasında ilk kez 1966 yılında Tanzanya'da ombudsman kurulmuştur. Ardından 1973 yılında Zambiya'da kurularak zamanla kıtada ilerleyişini hızlandırmış ve 1973 yılında Hindistan ve 1983 yılında Pakistan'da kurularak Asya kıtasında da yayılmaya başlamıştır (Özdemir, 2015: 12).

1989 yılında sosyalist bloğun dağılmasıyla birlikte Doğu Avrupa ülkelerinde gündeme gelen insan haklarının koruyucusu olarak Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Makedonya ve Romanya ombudsman kurumlarını oluşturmuşlardır (Özden, 2010: 33). Demokratikleşme yolunda adımlar atıldığı yönünde Batı dünyasına mesaj verme konusunda ombudsman kurumunun önemli bir işlev yerine getirdiği görülmektedir. (Karcı, 2016: 48) Ülke ombudsmanlarının yanında uluslararası düzeyde 1992 yılında “Avrupa Ombudsmanı” oluşturulmuştur. Ayrıca Avrupa Birliği dahilinde meydana gelecek ve özel sektörle ilgili anlaşmazlıklar için “Topluluk Ombudsman”ı oluşturulmuştur (Temizel, 1997: 36-37).

Yıllar içerisinde pek çok ülkede kurulan ombudsmanlık kurumu, birkaç girişimin ardından Türkiye’ye 2010 yılında yapılan 5982 sayılı anayasa değişikliği ile getirilmiştir. 1982 Anayasasının 74/3,4,5. md. ve fıkralarıyla Türkiye’ye Kamu Denetçiliği adıyla getirilen kurumun yasası 14.06.2012 de TBMM’de kabul edildiğinden ombudsman usulüne göre seçilmiş ve fiilen faaliyete geçmiştir (Erdinç, 2015: 31).

Günümüzde farklı nüfus, siyasal ve idari yapı, yüzölçümüne sahip ülkelerde ombudsman uygulanarak dünya genelinde yayılmaktadır. Ombudsman 21. Yüzyılın denetim mekanizması olarak öne çıkmaktadır. (Esgün, 1996: 267).

1.3.OMBUDSMAN KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ

Ombudsman kurumunun ayrıntıya yönelik özellikleri ülkeden ülkeye bazı farklılıklar gösterse de kurumun kendine has temel özellikleri bulunmaktadır. Ombudsman kurumunun en temel ve en önemli özelliği bağımsız ve tarafsız hareket edebilmesidir. Ombudsman kurumu faaliyetlerini yerine getirirken hiçbir makam ya da kişinin etkisi altında kalmamalıdır. Aksi halde bu durum ombudsman kurumunun özü ile çelişir. Bağımsızlık, ombudsmanın statüsü ile ilgili bir durum olmakla birlikte tarafsızlık ombudsmanın davranışlarıyla alakalıdır (Akıncı, 1999: 295). Ombudsmanların bağımsızlığını ve tarafsızlığını belirlemede kurumun oluşturulduğu anayasal ya da yasal metinlerden, seçilme ve atanma biçimlerinden,

dokunulmazlıklarından ve ombudsmanlık ile birlikte başka bir işle uğraşamaması, göreve getirilme şekli ve görevin süre sonunda yenilenebilmesi ya da yenilenememesinden, faaliyetleri üzerinde dış denetimin olmamasından, sahip olduğu mali imkanlar (Temizel, 1997: 56), onu göreve getiren otorite, görev süresi ve görevden alınma gibi faktörler etkili olmaktadır (Ünal, 2013: 81).

Genellikle bir kişiden, bazı ülkelerde de birden çok kişiden oluşan ombudsman kurumunun hukuksal dayanakları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Altuğ, 2002: 28). Her ülke sosyo-kültürel, siyasi ve hukuki yapısına göre ombudsmanı anayasa ile ya da yasa ile oluşturmaktadır. İsveç, Almanya, Arjantin, Danimarka, Hollanda, Portekiz, Türkiye gibi bazı ülkelerde anayasa ile ombudsmanı kuran ülkelere örnek olarak verilebilirken; ABD’de ise ombudsmanı yasa ile kuran bir ülke örneğini oluşturmaktadır (Fendoğlu, 2010: 10-14). Ombudsman kurumu gücünü anayasa ya da yasalardan alan bir kurum (Baylan, 1977: 33) olması görevini yerine getirirken diğer kurumlarla olan ilişkilerinde büyük destek sağlamaktadır (Mutta, 2005: 56). Ombudsmanın diğer devlet organlarına karşı olan bağımsızlığı, ona politik ve diğer sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü ve serbestliği sağlamaktadır (Işıkkay, t.y.; Temizel, 1997: 56).

Ombudsmanın seçilme yöntemi, kurumun bağımsızlığının sağlanması açısından önemlidir. Kural olarak ombudsmanlar, parlamento tarafından seçilmektedir. (Esgün, 1996: 260) Ombudsman parlamentonun bir temsilcisi olarak onun adına idare üzerinde denetim yapmaktadır. Bu, doğrudan bir parlamenter denetimi değil, karşılıklı dayanışma ve işbirliği yoluyla yönetimi hukuk sınırlarına çekme amacını taşıyan parlamenter denetimin farklı bir uygulamasıdır (Akıncı, 1999: 295). Ombudsmanların halkın seçtiği kişilerden oluşan parlamento tarafından atanması kurumun demokratik yasallığını da güçlendirmektedir. Parlamento dışında yürütme organı tarafından atanan ombudsmanlar da bulunmaktadır. İngiltere’de ombudsman hükümetin önerisi ile Kraliçe tarafından atanmaktadır. İrlanda’da cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Fransa’da ise cumhurbaşkanının imzasını da içeren bakanlar kurulu kararı ile ombudsman atanmaktadır (Tortop, 1998: 5).

Bağımsızlık ombudsman açısından tamamlayıcı bir unsurdur. Ombudsman kurumu yapısı gereği yürütmeden ve idareden bağımsız bir kurumdur. Ancak yürütmenin ve

idarenin tüm etkilerinden arındırılırsa ombudsman kendisinden beklenen faaliyetleri yerine getirebilecektir. Aksi durumda yürütmeden ve idareden bağımsızlığını tam olarak sağlayamamış bir kurumunun yapacağı denetimin, vesayet denetiminden veya hiyerarşik denetimden bir farkı kalmayacağından dolayı bu kuruma ombudsman denilmesi doğru değildir (Erhürman, 1998: 89; Eren, 2000: 83). Ombudsman parlamentodan da bağımsız ve özerk bir statü ile faaliyette bulunur. Ombudsmanın Parlamento ile ilişkisi hiçbir zaman bir hiyerarşik ilişki özelliğine girmez (Akıncı, 1999: 295). Ombudsmanın parlamento tarafından atandığı, görevden alındığı ve yetkisini parlamentodan aldığı durumda da ombudsman parlamento karşısında bağımsız olarak çalışır. Ombudsman görevini yerine getirirken hiçbir kurum ya da kişiden emir veya talimat almaz (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 15). Ombudsmanlar görevlerini yaparken parlamenter dokunulmazlığına benzer dokunulmazlıkları vardır. Ombudsmanlar görevde bulundukları süre içerisinde yaptığı işlemler nedeniyle denetlenememesi, sorumlu tutulmaması, sorgulanamaması, tutuklanamaması ve yargılanamaması güvence altına alınmakta ve dokunulmazlıkları sağlanmaktadır. (Ünal, 2013: 82).

Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önem taşıyabilecek bir başka nokta ise, görev süresi ve tekrar seçilip, seçilmemesi durumudur. Ombudsmanların görev süresi ülkeler arasında farklılık göstermekle birlikte genel olarak 4 ile 7 yıl arasında değişmekle birlikte İngiltere örneğinde olduğu gibi emeklilik yaşına kadar görevine devam eden ombudsman uygulaması da mevcuttur. Görev süresinin yanında ombudsmanların ülkeden ülkeye tekrar seçilip, seçilmemesi de farklılık göstermektedir (Temizel, 1997: 57). Kimi ülkelerde ombudsmanın görev süresi parlamentonun görev süresine endekslenmiştir. Örneğin Danimarka'da her genel seçim sonunda parlamentonun ombudsman atamasını yenilemesi zorunludur (Sezen, 2001: 77). Genel kabul gören anlayışa göre, ombudsmanın yasama organı tarafından seçildiği durumlarda, ombudsmanların bağımsız şekilde çalışabilmeleri için görev sürelerinin parlamentoların görev sürelerinden uzun olması gerekmektedir (Mutta, 2005: 57). Görev süresinin parlamentonun görev süresinden daha uzun olması, yasama organlarının hiç olmazsa belli bir süre için kendi seçmedikleri ombudsmanlarla çalışmak zorunda kalmaları kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından önemli bir unsur olmaktadır. Bu durum, parlamentonun çoğunluğunu

elinde bulunduran partinin yürütme organını da ele geçirdiği günümüzde bağımsızlık açısından daha da önemli hale gelmiştir (Erhürman, 1998: 92).

Kimi ülkelerde ombudsmanın bağımsızlığını güçlendirmesi için yeniden seçilememe kuralı bulunurken, kimi ülkeler de yeniden seçilmede sakınca görmemektedir (Altuğ, 2002: 28). Ombudsmanın sadece bir dönem için seçilmesi, bu kurumun başında bulunacak kişinin görev süresinde yeniden seçilebilmek için birilerine hoş görünmek ve yaranmak zorunda kalmamasını sağlayacağından dolayı kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı için önemli görülmektedir (Erhürman, 1998: 92).

Ombudsmanın bağımsızlığı ile bağlantılı olan bir başka konu da, onun görevden alınma şeklidir. Parlamento dışında Cumhurbaşkanı (Devlet Başkanı), Hükümet ya da bir başka organ tarafından atansalar da görevden alınmaları parlamentoya bırakılmaktadır (Temizel, 1997: 57). Ombudsman yasada belirtilen bir süre için yasama organı tarafından seçilir ve fakat bu süre dolmadan görevden alınamaz (Baylan, 1977: 33). Ombudsmanlar, başarısızlık, yetersizlik, görev ihmalkarlığı ve iletişimsizlik olduğu durumlarda parlamento tarafından görevden alınabilmektedir (Altuğ, 2002: 28). Ombudsmanın hangi koşullarda görevden alınacağı yasada açık bir şekilde belirtilmelidir. Bu koşullar sayı olarak sınırlı tutulmalı ve koşullar belirlenirken açık kavramlar kullanılmamalıdır. Aksi durumda görevden alınma korkusu altında yaşayan bir ombudsmanın bağımsızlığından söz etmek mümkün olmamaktadır (Erhürman, 2000: 168).

Ombudsmanın yaşı da bağımsızlığı ve tarafsızlığı etkileyen bir konudur. Görev süresi dolduktan sonra ne yapacağını düşünen, bu sürenin sonunda siyasete atılmayı veya bürokrasinin üst basamaklarında görev almayı planlayan bir ombudsmanın, bağımsız ve tarafsız kalmasının güçleşeceği, geleceğe yatırım yapma çabası içerisine girebileceği muhtemeldir. Bu nedenle ombudsmanın, gerek yaşça gerek mesleki konumu itibarıyla ombudsmanlık makamını bir sıçrama tahtası olarak görmeyecek bir durumda olması tercih edilmelidir (Eren, 2000: 85-86).

Ombudsman kurumunun sahip olduğu mali yapının güçlü olması ve gerekli harcamaları serbestçe yapabilmesi de kurumun bağımsız ve tarafsızlığı açısından önemlidir. Mali yapısı güçlü olan bir ombudsmanın bağımsızlığı daha da güçlenecektir. Ayrıca ombudsmanın ve yardımcılarının maaşlarının da yüksek

olması, onları rüşvet ve yozlaşmaya karşı koruyacak, mali sebeplerden dolayı başkasının kontrolüne girmelerini engelleyecektir (Ünal, 2013: 82; Özden, 2010: 39). Ombudsmanların ücretleri ise, genellikle en yüksek yargıç ya da memur maaşlarına eşit bir şekilde belirlenebilmektedir (Esgün, 1996: 261). Yürütme organı ombudsmanın özlük hakları üzerinde söz sahibi değildir (Altuğ, 2002: 28).

Ombudsman kurumunun bağımsızlığını etkileyen bir diğer unsur ombudsman olarak görev yapan kişinin sahip olduğu nitelikler ile ilgilidir. Ombudsman'ın bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanabilmesi ve etkin şekilde görevini yapabilmesi için bürokratik sistemin işleyişi ile ilgili derin bilgi ve tecrübeye sahip, kariyer endişesi taşımayan, dürüst, güvenilir, olgun, siyasi kimliği olmayan, mevzuata hakim, toplum içinde tanınmış ve seçkin bir kişiliğe sahip, belli bir yaşta olan bir kişi olması gerekmektedir (Altuğ, 2002: 29; Mutta, 2005: 58). Ombudsman, görevini yürütürken her türlü partizanlıktan uzak kalmalıdır. Ombudsman, iktidardaki veya muhalefetteki herhangi bir partiyle ilişki kurmamalı ve tarafsız olmalıdır (Babüroğlu, 1997: 15). Ombudsman olarak göreve getirilecek kişilerde aranacak vasıflar ülkelere göre bazı farklılıklar taşımakla birlikte, genellikle ombudsmanların hukuk eğitimi almış veya yargıçlık görevinde bulunmuş kişilerden seçildikleri ya da atandıkları görülmektedir. Profesörler, avukatlar veya kamu yönetiminde üst düzey yöneticilik yapmış kişiler de ombudsman olarak atanmaktadırlar. Ombudsmanın tarafsızlığını güvenceye almak amacıyla da kimi görev kısıtlamaları getirilebilmektedir. Ombudsman olarak atanacak kişiler parlamento üyesi olamamakta, ücret ya da kazanç karşılığı bir işte çalışmamaktadır (Ünal ve Erdoğan, 2016: 629; Sezen, 2001: 77-78).

Ombudsmanlık kurumunun diğer denetim mekanizmalarından farklı olarak sadece hukuka uygunluk denetimi değil, hakkaniyete uygunluk denetimi de yapması (Erdoğan, 2015: 44), basit, masrafsız, esnek, hızlı, kolay ve doğrudan ulaşılabilir olması onu diğer idari ve yargısal denetim kurumlarından ayıran ve üstün kılan bir diğer özelliğidir. Ombudsman, vatandaşların idarenin işlem ve eylemleri hakkındaki şikâyetlerini karmaşık formalite ya da şekil şartı olmaksızın kabul etmektedir. Ombudsmana yapılan şikâyet başvuruları için herhangi bir ücret veya harç talep edilmemekte, yazılı ya da sözlü müracaat kabul edilmektedir (Ünal, 2013: 83). Ombudsmanlık sıradan bir vatandaşın bile rahatlıkla ulaşabileceği bir konumda

olmalı ve vatandaşa yakın durmalıdır (Özden, 2010: 36). Ulaşılabilirlik açısından İngiltere’de parlamento ombudsmanına başvurunun bir parlamenter aracılığı ile yapılması eleştirilmektedir. Vatandaşın ombudsmana doğrudan başvuramamaktadır. Başvurular parlamenter aracılığı ile süzgeçten geçirilerek Ombudsmana dolaylı bir şekilde ulaşmaktadır. İngiltere’de bu durum, Parlamento’nun kendi saygınlığını korumak isteği ile açıklanmaktadır (Akıncı, 1999: 300). Ancak bu durum ombudsmanın temel özelliği olan ve onu diğer denetim kurumlarından ayıran doğrudan ve kolay ulaşılabilir olmasına aykırı görülmektedir.

Ombudsmanın bir diğer önemli özelliği adil olmak ve hakkaniyete uygun davranmaktır. Tarafsızlık ve bağımsızlık, adalete ve hakkaniyete uygunluk şartının ön koşuludur. Ombudsman tarafsız ve bağımsız olmadan asla adalete ve hakkaniyete uygun davranamaz (Erdoğan, 2015: 82).

Ombudsmanın idare ile dostça bir diyalog geliştirme çabası ayırt edici bir diğer özelliğidir. Ombudsman sadece vatandaşın sorununa çözüm bulmak için idarenin hatalarını, eksiklerini açığa çıkarmamaktadır. Ombudsman, yönetimin hatalarını, eksikliklerini tespit ederek idareye önerilerde bulunarak yol göstermekte ve yönetimin iyileşmesine yönelik katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, ombudsman ile yönetim arasında uzaklık değil, yakınlığın bulunduğu söylenilebilir (Şengül, 2007:128).

1.4.OMBUDSMAN KURUMUNUN GÖREVLERİ VE ÇALIŞMA ŞEKLİ

Ombudsman’ın görevi, kamu görevlileri ile vatandaş arasında ortaya çıkan sorunlarla ilgilenmektir. Özel sektör ile ilgili konular ombudsmanın görev alanı dışında yer almaktadır (Özden, 2007: 401). Ombudsman idarenin hukuka, insan haklarına, adalete ve iyi yönetim ilkelerine aykırı doğrudan veya dolaylı her türlü eylem ve işlem, tutum ve davranışları karşısında ortaya çıkan (Fendoğlu, 2011: 66) bireylerin şikayetlerini kabul edip incelemekte ve şikayetlere hem idarenin hem de bireyin kabul edeceği çerçevede, hakkaniyete uygun bir şekilde çözüm getirmeye çalışarak arabuluculuk görevini gerçekleştirmektedir (Demir, 2002: 132; Avşar, 2012: 112; Fendoğlu, 2011: 66). Ombudsmanlar idarenin haksız eylem ve işlemleri karşı insan

haklarını savunurken, bu otoriteler tarafından yapılan işlemlerde bulunması gereken bütün niteliklerin doğruluğu kadar, bireyler arasında ayrıcalık tanınmadığına, eşitlik ilkelerine riayet edilip edilmediğini incelemekle de görevlidir (Demir, 2002: 133).

Ombudsmanın görevleri genel olarak koruma, araştırma, inceleme, denetleme, yönetimin gelişmesine ve iyileştirilmesine katkı sağlamak(Özden, 2010: 43) ve idareye danışmanlık yapmaktır (Fendoğlu, 2011: 69). Ombudsmanın koruma işlevi ülkenin tek egemen gücü olan devletin haksız uygulamaları karşısında bireyi korumasıdır. Özellikle demokrasinin tam olarak gelişmediği ülkelerde bireyin temel hakları devlet tarafından çiğnenebilmektedir. Bu durumda ombudsman, devletin haksız olan bu davranışı karşısında bireyin hakkını korumaktadır. Araştırma, inceleme ve denetleme görevi ombudsmanın var olma amacıdır. Yönetimin haksız bir eyleminin sonucunda birey haksız bir zarara uğradığında ombudsman bu görevini yerine getirir (Özden, 2010: 43). Ombudsman bireyi yönetimin hatalı işlemleri karşısında koruyup, kişiye adaleti elde edebilmesinde yardımcı olurken doğru yapılmış yönetsel eylemlerin ve kararların savunmasında da idareye yardım etmektedir. Şikayette bulunan bireye idarenin eyleminin doğru olduğu açıklanarak, bireyin adaletsizlik yapıldığı duygusuna kapılmasını önlemeye çalışmaktadır (Pickl, 1986: 42-43). Yönetimin gelişmesine katkı sağlama, ombudsman, bürokrasinin gözünden kaçan uygulama hatalarına karşı kontrol görevini yerine getirerek hatalı işlemleri düzeltir. Ombudsman, bireyi idarenin haksız eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarından korurken, yönetimin şeffaflık ve dürüstlüğü sağlama yönlerinden gelişmesine de katkı sunarak iki yönlü bir işlev gerçekleştirmektedir (Özden, 2010: 43; Aktaş, 2011: 370). Ombudsmanlar idareye hukuki mütalaa vermek ve idari ve kazai usulle ilgili mevzuatın içeriği bakımından kanunları yorumlayarak da destek olmaktadır. Ombudsman idarenin yöntem ve uygulamalarında veya mevzuatında değişikliğe neden olacak girişimlerde bulunabilmektedir. Böylece ombudsman idare ve usul kanunlarının geliştirilmesine katkı sağlayabilmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 104). Ombudsman kurumu denetleyici bir kurum olmanın yanında idareye danışmanlık yapma rolünü de üstlenmiştir. Böylece ombudsman idare ve vatandaş ilişkilerinin geliştirilmesini, vatandaşın yönetime güven duymasını, kamu hizmetlerinin etkili, hızlı, şeffaf ve vatandaş odaklı bir şekilde yürütülmesini sağlamayı amaçlamaktadır (Köseoğlu, 2010: 36).

Avusturya'nın Tirol Eyaleti'nde, başvuruların %60'ı danışma niteliğindedir. Tirol Eyaleti Ombudsmanı tüm eyaleti yılda 4 kez turlamakta ve yaklaşık yılda 30 danışma günü organize etmektedir (Fendoğlu, 2011: 69).

Ombudsmanın genel olarak kurumun görevi, yapı ve işleyiş tarzının şekillenmesi bulunduğu ülkenin demografik yapısına, siyasi kültürüne, toplumsal yapısına ve hassas noktalara duyarlılığına göre değişiklik göstermektedir (Özdemir, 2015: 71). Ombudsmanların görev alanı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte genel olarak ombudsmanların asli görevleri şunlardır (Fendoğlu, 2011: 28; Köksal, 2005: 58);

1. Bazı ülkelerde sadece insan haklarını korumak ve geliştirmektir.
2. Kimi ülkelerde bireyi kötü yönetime karşı bilinçlendirip, kanunlarla korumaktır.
3. Bazı ülkelerde yönetimin hakkaniyete uygun olarak denetlenmesidir.
4. Kimilerinde ise idare ile birey arasındaki sorunları çözmede arabulucu görevi üstlenip devlet birey ilişkilerin iyileştirilmesini sağlamaktır.

Ombudsmanın genel olarak yukarıda sayılan dört farklı görevi bulunmaktadır. Birçok ülkede ombudsmanlar bu görevlerden sadece bir ya da iki tanesini ya da tümünü birlikte yerine getirmektedir (Fendoğlu, 2011: 28; Temizel, 1997: 40).

İskandinav ülkeleri olan İsveç, Norveç Danimarka, Finlandiya'da ombudsmanın görevini birey hak ve özgürlüklerinin korunması oluşturmaktadır (Temizel, 1997: 40). Bu ülkelerde bireylerin hak ve özgürlükleri anayasa ve yasalarla teminat altına alınmıştır. Ayrıca ombudsman bu ülkelerde daha çok özgürlüklerin özü ve kullanış biçimleriyle ilgilenmektedir. Kamu otoriteleri tarafından yapılan işlemler, bir işlemde bulunması gereken tüm nitelik ve kalite bakımından olduğu kadar eşitlik ilkesi bakımından da ombudsman tarafından incelenebilmektedir (Temizel, 1997: 41; Altuğ, 2002: 38).

Hak ve özgürlüklerin koruyuculuğunu üstlenen ombudsmanlar kendilerine doğrudan bireyler tarafından yapılan şikayet başvuruları üzerine veya kendiliğinden harekete geçerek yönetim tarafından uygulanan kanunların kötüye kullanılmasına engel olmak üzere araştırma ve inceleme görevini yerine getirir (Demir, 2002: 132; Temizel, 1997: 41). Ayrıca bu görevi üstlenen ombudsmanlar sadece kötü yönetim olarak adlandırılacak olaylarla kendilerini sınırlandırmazlar. Kötü yönetim nedeniyle

şikayette bulunan bireylerin şikayetleri daha geniş bir çerçevede ele alınmaktadır. Kötü yönetimi, haksızlığı önlemenin ve ortadan kaldırmanın yanında, bunların haksızlıkların nedenleri ve nasıl iyileştirileceğini bulmak için araştırmalar yapar ve böylece mevcut yönetimi iyileştirmek için yönetime önerilerde bulunurlar. Böylece yönetimin iyileştirilmesi fonksiyonu da ombudsman tarafından ifa edilmektedir (Temizel, 1997: 41; Demir, 2002: 132; Avşar, 2012: 112).

Kötü yönetimin önlenmesi görevine sahip olan ombudsman uygulamalarının en belirgin örneği İngiltere'dir. İngiltere'de ombudsmanın görevi; kötü yönetim sonucunda haksızlığa uğrayan bireylerin şikayetleri ile sınırlandırılmıştır. Ombudsman kötü yönetimi belirlerken kendiliğinden yönetsel işlemlerdeki eşitlik meselesine karışmamaktadır (Köksal, 2005: 58; Temizel, 1997: 42).

Kötü yönetim kavramının tam bir tanımı yapılmamakla birlikte, önyargılı, taraflı davranmak, ihmal, liyakatsizlik, ehliyetsizlik, kötü muamele, bilgisizlik, keyfi, yersiz tutum, kötü niyet, namussuzluk (rüşvet, zimmet, irtikap, ihtilas) gibi unsurlar kötü yönetim olarak kabul edilmektedir (Temizel, 1997: 43).

Kötü yönetimin iki nedeni bulunmaktadır. Bunlar, kararların niteliğinden ve uygulanma sürecinden kaynaklanmaktadır. Ombudsmanın görev alanını kötü yönetimle mücadele çerçevesinde belirleyen ülkeler, kötü yönetimi tanımlayabilmek için karar süreci ile uygulama sürecini birbirinden ayırma gereği duymuşlardır. Bununla ilgili gerekli yasal düzenlemeleri yapmışlardır (Köksal, 2005: 59; Temizel, 1997: 43). Bu ülkelerin benimsediği anlamıyla kötü yönetim, alınan bir kararın uygulanması sırasında ortaya çıkmakta, kararın alınış biçimi, içeriği, niteliği, kalitesi ve akılcılığı bu bağlamda irdelenmemektedir. Bir kararın uygulanması kötü yönetime neden oluyorsa, bu yönetimin düzeltilmesi yoluyla değil, kötü yönetime neden olmayacak yeni bir kararın oluşturulmasıyla giderilebilecektir (Temizel, 1997: 43).

Hem birey ile yönetim arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi hem de yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması görevini üstlenen ombudsman uygulamasına Fransa örnek gösterilebilmektedir. Fransız ombudsmanının görev alanı ise, ne İsveç ombudsmanı gibi hak ve özgürlüklerin savunuculuğu, ne de İngiltere ombudsmanı gibi ağırlıklı olarak kötü yönetim sorunları ile ilgilenmek olarak ortaya çıkmıştır (Temizel, 1997: 40-44). Fransa'da yurttaşların haklarının korunması yargıya

birakılmış olup; idare ile vatandaş arasındaki çözülemeyen sorunlara yönelik önerilerde bulunarak hakkaniyeti sağlamak ve idarenin hatalı işleyişlerine tanıklık etme işlevi ombudsman kurumuna yüklenmektedir (Altuğ, 2002: 38). Fransa’da ombudsmanın görevi, haklı olduğuna inandığı bir olayda yönetimden gerekli anlayışı görmeyen bir bireyin yönetim tarafından tanınmasını istediği haklarının yerindeliğini ölçmek ve bulduğu çözümle de her iki tarafa gerekli tatmini sağlamak olarak ortaya çıkmaktadır (Temizel, 1997: 45).

Ombudsmanların görev alanlarına giren konuların belirlenmesinde ön plana çıkmış bu asli görevler dışında bir başka uygulamanın olmadığı ya da olamayacağı sonucu çıkarılmamalıdır. Ülkeler, kendi tercihlerine göre ombudsmanların görev alanlarını, bu ekollerden bir veya birkaçı ile sınırlı tutabilecekleri gibi tüm konuları birlikte düşünebilir, hatta daha genişletebilirler (Altuğ, 2002: 40). Bazı ülkelerde ombudsmanlar belirtilen tüm konularda, hatta daha da geniş alanlarda yetkili bulunmaktadır (Temizel, 1997: 51). Danimarka ve Norveç ombudsmanları temel hak ve özgürlüklerin korunması yanında hatalı, mantıksız, yönetimde adaletsiz uygulamalarla da ilgilenmektedir (Altuğ, 2002: 40; Temizel, 1997: 51). Genel olarak, Danimarka ombudsmanı yetki alanı içinde bulunan herkesin ne ölçüde yasalara uygun davranmakta olduğu, keyfi ya da akla yatkın kararlar alınıp alınmadığı ve kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken hatalı ya da mantıksız davranıp davranmadıkları konularını araştırmakla görevlendirilmiştir (Temizel, 1997: 42).

Norveç Ombudsmanı ise hak ve özgürlüklere bir saldırının olup olmadığını saptayan bir kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Ombudsman, kamu kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde vatandaşın temel hak ve özgürlüklerinin ve çıkarlarının zedelenip zedelenmediğini, yönetsel gücün kötüye kullanılıp kullanılmadığını araştırarak, soruşturacak, eleştirecek ve bu konulara dikkatleri çekecektir (Temizel, 1997: 42).

Yeni Zelanda’da ise ombudsmanlar, kötü yönetim konusunun yanında yasaya uygun olmayan, mantıksız, haksız veya baskıcı, tamamen veya kısmen yanlış bir duruma dayanan, ya da taraflı herhangi bir karar, öneri veya davranış hakkında rapor düzenleyebilmektedir (Altuğ, 2002: 40; Temizel, 1997: 51).

Ombudsmanın herhangi bir konuda harekete geçebilmesi için ya bireyin şikayet başvurusunda bulunması gerekmekte ya da kurumun kendiliğinden harekete geçmesi gerekmektedir. Ombudsman çoğunlukla bireyin şikayet başvurusu üzerine harekete geçmektedir (Özden, 2010: 40; Eren, 2000: 87). Birey dilekçe, mektup veya telefon ile ombudsmana şikayet başvurusunda bulunabilmektedir. Şikayet başvurusu sözlü veya yazılı olabilmektedir. Kimi zaman ise, ombudsman gerekli gördüğü durumlarda kendiliğinden harekete geçebilmektedir. Yönetmelik işlemleri inceleme konusu yapabilmesi için vatandaşların başvurusu şart değildir. Kitle iletişim araçları vasıtasıyla kendisine intikal eden bilgi ve belgelere dayalı olarak (basında yer alan haberler ve yapılan programlar, duyurular) veya kamu kuruluşlarını denetleme yetkisi çerçevesinde yaptığı gözlemleri kendiliğinden araştırma yetkisini kullanmasında büyük rol oynamaktadır (Eren, 2000: 87; Özden, 2010: 41; Altuğ, 2002: 39).

Ombudsman, önüne gelen şikayetin yetki alanına girmediğini veya araştırma için yeterli şartları taşımadığını düşünürse başvuruyu reddedebilir (Akıncı, 1999: 302). Ombudsman kabul ettiği şikayet başvurularında, öncelikle idarenin davranışının doğru olup olmadığını incelerken adalet ve eşitlik ilkelerini göz önünde bulundurur. Yönetimin eyleminin yasalara, anayasa ve uluslararası anlaşmalara uyup uymadığını araştırır. İncelemelerinin sonucunda emretmez, ikna eder. Genel öğütler, tavsiyeler yapar, rapor hazırlar (Tortop, 1998: 7).

Başlatılan araştırma ve incelemeler olayın konusuna ve şekline göre farklı biçimlerde sonuçlandırılabilir. Bunlar aynı zamanda bağlayıcı karar alma gücü olmayan ombudsmanın kararlarının idareler tarafından uygulanmasını sağlayacak manevi yaptırım araçlarıdır. Bunlar, dava açma, disiplin uygulaması, talimat, hatırlatma, basın bildirisi, parlamentoda konuşma, yıllık rapor ve bültendir (Özden, 2010: 41).

Ombudsman yaptığı inceleme sonucunda, elde ettiği sonuçlar doğrultusunda idareye önerilerde bulunur. Ombudsman idarenin personelinin suç işlediği (disiplin-cezai) kanaatine varması durumunda personel hakkında soruşturma açar veya açılmasını isteyebilir (Altuğ, 2002: 42). Ombudsmanın, şikayet konusunda açıkça hukuka ve kanuna aykırılık tespit etmesi durumunda idare ve personeli hakkında dava açabilir (KDK, 2014: 313). Ombudsmanın yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetler yıl

sonunda hazırlanan yıllık raporda yer almaktadır. Ombudsmanın kararlarının idare tarafından uygulanmasını sağlayan en etkili araç yıllık raporlardır.

Ombudsmana başvuruda genel yaklaşım bu olmakla birlikte ülkeler arasında bazı farklılıklar, başvuru şartları ve kısıtlamalar olabilmektedir. Şikayet hakkı genelde vatandaşlar tarafından kullanılabilir. Bazı ülkelerde tüzel kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de bu hak tanınmıştır. Fransa’da yapılan değişiklikle vatandaşların yanında yabancı uyruklu diğer kişilere de ombudsmana başvuru hakkı tanınmıştır. Bazı ülkelerde başvuru için menfaat ihlali şartı aranmaktadır. Hollanda ve Fransa buna örnek verilebilmektedir (Tortop, 1998: 6). Ombudsmana başvurmadan önce koşul olarak şikayetçinin belli süreçlerden geçmesini şart koşan uygulamalarda mevcuttur. Diğer tüm idari yolların tüketilmiş olması bu koşullara örnek gösterilebilir. Bazı ülkelerde ombudsmanın kendiliğinden harekete geçme yetkisi olmadığı için ombudsmana başvurma şartı bulunmaktadır (Temizel, 1997: 55). İngiltere ombudsmana başvuru doğrudan yapılamamaktadır. Ombudsmana başvuru bir parlamenter aracılığı ile yapılmaktadır. Başvurunun ücretsiz ve şekle tabi olmamasının istisnası ise Yeni Zelanda’da bulunmaktadır. Yeni Zelanda’da Ombudsman’a yapılan başvurularda harç alınmaktadır. Şikayetlerin de mutlaka yazılı olarak yapılması ve başvuru dilekçesine delil ve belgelerin eklenmiş olması zorunludur. Kimi ülkeler şikayete konu olayın şikayet edilebilmesini belli bir zaman ile sınırlarken, kimi ülkeler de süre sınırlaması getirmemiştir. Bu istisnai durumların altında yatan amaç ise, gereksiz başvuruların önlenmesini sağlama düşüncesidir (Altuğ, 2002: 39-40).

1.5. OMBUDSMAN KURUMUNUN YETKİLERİ

Kamu gücünün kullanılmasından dolayı mağdur olan bireylerin başvurabileceği bir otorite olan ombudsman, idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için gerekli yetkilerle donatılmaktadır (Şengül, 2007: 128). Ombudsmanın yetkileri, anayasa ve yasalarda açıkça belirtilmelidir (Temizel, 1997: 52). Ombudsmanın hangi alanlarda yetkili kılınıp hangi alanlarda yetkisiz bırakılacağı konusu, kurumu uygulayan farklı ülkelerde farklı şekillerde düzenlenmiştir (Eryılmaz, 2016: 389).

Ombudsman kurumunun oluşturulduğu düzeyde kurumun yetkili olduğu alanın belirlenmesinde etkilidir. Kimi ülkelerde ombudsman ulusal düzeyde görev yaparken kimi ülkelerde bölgesel ya da yerel düzey için de ayrı ombudsmanlar bulunmaktadır. Bu ombudsmanların dışında uluslar arası alanda yetkili bir Avrupa ombudsmanı da mevcuttur. Sadece belirli bir bölgesel veya yerel idare ya da uluslararası kuruluş için ombudsman atandığında yetki alanı bu bölge veya yerel idare ya da kuruluş ile sınırlı kalmaktadır. Mesela Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanı sadece AB sınırlarıdır (Sezen, 2001: 76; Şahin, 2010: 136).

Yetki alanı işlevsel yaklaşım ve organik yaklaşım kriterlerine göre belirlenebilir. İşlevsel yaklaşım kriterlerine göre, işlem, eylem ve davranışın kim tarafından gerçekleştirildiğine bakılmadan niteliği dikkate alınmalıdır. Bu yaklaşımdan hareketle yargı organlarının, yasama organının ve askerlikle ilgili organların idari işlem ve eylemleri ile idari davranışları ombudsmanın denetim yetkisi içerisindedir. Organik yaklaşım kriterine göre ise, işlem, eylem ve davranışın niteliğine değil kim tarafından yapıldığına bakılır. Yetki alanına ilişkin sorunlar yargı organları ve askeri kuruluşlar konusunda ortaya çıkmaktadır (Erhürman, 1998: 93).

Ombudsmanın görev alanına giren kuruluşlar devlet, yerel yönetimler, bağımsız kamu yönetim ve müesseseleri ile kamu görevi gören kuruluşlardır. Ombudsman bu kuruluşların tamamını veya yasada özel olarak belirtilen kurum veya hizmet alanını denetlemekle görevlidir (Demir, 2002: 132; Temizel, 1997: 40; Avşar, 2012: 112). Ombudsmanın görev alanı kapsamı genelde aynı gibi gözükse de ülkelerin çıkardığı yasalarla farklılık gösterebilmektedir. Bu nedenle ombudsman bazı ülkelerde mahalli idareleri denetleyememektedir (Köksal, 2005: 58).

Ombudsman, İsveç ve Finlandiya'da olduğu gibi geniş yetki ve görev alanına sahip olabilmektedir. İsveç'te ombudsman tüm merkezi ve yerel düzeydeki kamu kuruluşları ile personeli, kamu otoritesine sahip kişileri denetleme yetkisine sahiptir. İsveç'te genel amaçlı ombudsmanın yanı sıra özel amaçlı, silahlı kuvvetler için ayrı bir ombudsman görevlendirilmiştir. Finlandiya'da merkezi ve yerel düzeydeki kamu kuruluşları, bakanlar, askeri, birlikler ve yargı organları ombudsman tarafından denetlenebilmektedir (Sezen, 2001: 76). İsveç ve Finlandiya'da ombudsman yargıyı

usul yönünden inceleme ve kamu çalışanlarını cezalandırma yetkisine de sahiptir (Şahin, 2010: 136).

İsveç ombudsmanı daha da ileri bir görev safhası ile denetimine kapalı olan Bakanlar Kurulu üyelerinin davranışları hakkında görüş bildirebilmektedir. (Köksal, 2005: 59) Ayrıca İsveç ombudsmanı, hükümet kararlarının bir adaletsizliğe neden olması durumunda, kararların düzeltilmesini ve adaletsizliğe neden olmayacak bir kararın oluşturulmasını önerebilmektedir (Temizel, 1997: 42).

İspanya’da da güvenlik güçleri ve askerle ilgili konular ve adalet alanındaki idari işlemler de ombudsman tarafından denetlenmektedir (Eren, 2000: 87). Bunun yanında Danimarka ve Norveç ülkelerinde olduğu gibi ombudsman dar yetki ve görev alanına sahip olabilmektedir. Yerel yönetimler, Danimarka ve Norveç ombudsmanlarının denetim alanı dışında kalmaktadır. Fransız ombudsmanının denetim alanına ise merkez ve yerel yönetim kurumları, kamu kurum ve kuruluşları ile bunların memur ve çalışanları girmekte ancak yargı kuruluşları denetim alanı dışında bulunmaktadır (Temizel, 1997: 52). İngiltere’de ise parlamento ombudsmanı yerel yönetimleri denetleyemez, yalnız merkezi idareyi denetleyebilir (Tutal, 2014: 107). İngiltere’de parlamento ombudsmanının kamu kurumlarını genel olarak denetlemesinin yanında, daha dar ve özel amaçlı ombudsmanlar mevcuttur. Yerel yönetim ombudsmanı, polis ombudsmanı, yatırım ombudsmanı, adli hizmetler ombudsmanı, sigorta ombudsmanı, sağlık hizmetleri ombudsmanı, emekliler ombudsmanı, cezaevi ombudsmanı gibi çeşitli alanlarda faaliyet gösteren özel amaçlı ombudsmanlar bulunmaktadır (Özden, 2010: 85).

Ombudsman kurumunun sahip olduğu yetkilerden biri re’sen (kendiliğinden) harekete geçme yetkisidir. Re’sen harekete geçme yetkisi de ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Kimi ülkeler vatandaşın şikayet başvurusu dışında re’sen harekete geçebilme yetkisine sahipken, kimi ülkeler ise yalnızca vatandaşın şikayet başvurusu sonucunda harekete geçebilmektedir (Temizel, 1997: 55). Ombudsman, televizyondan ya da gazetelerden öğrendiği haberler doğrultusunda re’sen harekete geçmektedir. Ombudsmanlar, re’sen harekete geçme yetkisine sahip olsa da uygulamaya bakıldığında çoğunlukla şikayet başvurusu sonucunda harekete geçmektedir. (Tortop, 1974: 40).

Ombudsmanın diğ er bir yetkisi yapmış olduğu incelemeler sonucunda aldığı kararların sonuçları ile ilgilidir. Ombudsmanın idare karşısındaki yetkileri tavsiye, uzlaştırma ve buyruk çerçevesindedir (K    zyiğit, 2006: 97). Ombudsman idare ve personeli ile ilgili bağlayıcı karar alma, idari işlemleri iptal etme, idareyi tazminat ödemeye mahkum etme, kamu kurumlarına emir verme yetkisine sahip değildir (Erhürman, 1998: 95). Ayrıca ombudsman, üst düzey bir yönetici ve yargıç olmadığından dolayı yönetsel veya yargısal kararları değiştirmeye de yetkili değildir (Tortop, 1974: 40). Kararlarının bağlayıcılığı olmaması ve yaptırım yetkisine sahip olmaması ombudsmanı yargı yerlerinden ayıran en önemli özelliğidir (Sezen, 2001: 75). Bağlayıcı kararlar alma yetkisinin bulunması ombudsman kurumunu, yargısal veya yarı-yargısal bir niteliğe b r nd recek ve ombudsmanın yargı organlarından bir farkı kalmamış olacaktır. Bağlayıcı karar alma yetkisine sahip olan bu yapılar “ombudsman” adında yeni bir kurumdan söz etmeyi gerektirmeyen, hukuk sistemleri içerisinde alışılagelmiş yapılarıdır (Erhürman, 1998: 89).

Ombudsman geniş araştırma ve inceleme yetkisine sahip olsa da kararları bağlayıcı olmamakla birlikte idare ve personeli üzerinde hukuksal ve cezai yaptırımı bulunmamaktadır. Bu nedenle ombudsmanın tavsiyelerini uygulamazsa ombudsmanın hukuki alandaki yetkileri tükenmiş olmakta ve herhangi bir hukuksal bir yaptırımı bulunmamaktadır (Erhürman, 1998: 95). Ombudsmanın tavsiye kararlarının idare tarafından uygulanması konusunda sahip olduğu zorlayıcı yetki kamusal eleştiri ve ikna yetkisidir (Temizel, 1997: 53). Ayrıca ombudsman, araştırma, düzeltici önlemler önerme ve bulguları kamuoyuna duyurma yetkisine de sahiptir. Ombudsmanın elindeki en önemli silah idare üzerinde oluşturacağı manevi yaptırımıdır ve bunu ikna, eleştiri ve kamuoyuna açıklama yöntemleri ile gerçekleştirmektedir (Sezen, 2001: 76).

Ombudsmanın almış olduğu kararların bağlayıcı olmaması, bu kararların idare üzerinde etkili olmadığı anlamına gelmemektedir. İdare ombudsmanın tavsiye niteliğindeki kararları uygulamazsa ombudsmanın elindeki g   idareye karşı siyasi denetim mekanizmasını, kamuoyunu, baskı gruplarını harekete geçirerek idarenin üzerinde siyasi ve kamuoyu baskısı oluşturabilmektedir (Erhürman, 1998: 95).

Ombudsman yıl boyunca aldığı şikayetlerle ilgili yaptığı inceleme ve araştırmalardan elde ettiği sonuç doğrultusunda hakkında şikayette bulunulan idarelere tavsiyede bulunmaktadır. Ombudsmanın tavsiye niteliğindeki kararları ve ombudsmanın kararları karşısında ilgili idarenin tutumunun yer aldığı yıllık ya da dönemlik bir rapor hazırlamaktadır. Bu raporu parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır (Sezen, 2001: 76). Ayrıca ombudsman gerek gördüğü durumlarda belli bir olayla ilgili raporu hazırlayıp parlamentoya sunabilmektedir (Erhürman, 1998: 96).

Ombudsmanın idarenin vatandaşa karşı haksızlıklarını, hak ihlallerini hazırladığı raporlarla kamuoyuna duyurarak, ilgili idareye karşı kamuoyu oluşturması, ombudsmanlık kurumunun etkinliği açısından önemlidir (Işıkkay, t.y.). Parlamentoya sunulan ve kamuoyunun erişimine açık olan raporlarla teşhir edilecek olan idare ve personelin, maruz kalacağı siyasal ve kamuoyu baskısından kaçınmak için ombudsmanın tavsiye niteliğindeki kararlarını daha çok dikkate almaktadır. Ombudsmanın maddi bir yaptırım gücü olmasa da, bahsedilen manevi güçten dolayı verdiği kararların dikkate alınması sağlanabilmektedir. Ombudsmanlık kurumunun etkin bir şekilde faaliyette bulunabilmesi için kamuoyunun desteğini sağlaması önemlidir. Kamuoyu desteğini elde etmiş olan bir ombudsman idare karşısında daha güçlü bir konumda yer alacaktır. Bu da idarenin ombudsmanın tavsiyelerini daha fazla dikkate almasını sağlar (Erhürman, 1998: 95-96). Özellikle demokratik değerlerin yerleşmiş olduğu, toplumun her kesiminde sorumluluk bilincinin ve toplumsal, siyasal ve yönetsel duyarlılığın gelişmiş olduğu, kamuoyunun bilinçli olduğu ülkelerde bu manevi yaptırım daha etkili olmaktadır. Bu ülkelerde, ombudsmanın etkileme gücü yüksektir (Sezen, 2001: 75-76). Ayrıca ombudsmanın kamuoyuna ulaşabilmesi için iletişim organları ile olan ilişkilerinin de iyi olması gerekmektedir. Bu durumda taraf tutmayan bir basının da etkin toplumsal rol üstlenmesi kurumun kalıcılığı ve etkinliğini sağlayacaktır (Erhürman, 1998: 97). Belirtildiği üzere, ombudsmanın kararları bağlayıcı olmasa da kamuoyu ve basın etkili bir şekilde kullanılarak ombudsmanın kararları bağlayıcı kararlar kadar etkili olabilir.

Ombudsman denetim yetkisi kapsamında, şikayetleri hukuk ve hakkaniyet temelinde çözüme kavuşturmak için hakkında şikayet bulunan kurumun her türlü bilgi ve

belgelerine ulaşabilme yöneticileri çağırabilme, gerektiğinde birimleri denetleyebilme gibi geniş yetkilere sahiptir (Işıkkay, t.y.). Ombudsman görevini yapabilmek için bütün dokümanları, hatta gizli olanları görebilir. Memurlardan gereken bilgi ve dosyaları alabilirler. Bir işin soruşturulmasında memurların yardımını isteyebilirler (Tortop, 1974: 40). Yönetişel işlemle ilgili her türlü bilgi ve belgenin ombudsmana verilmemesi durumunda ombudsman ilgili idare ve personeli hakkında soruşturma açılabilmekte ve aykırı davranışları cezalandırılabilir. Yasalar, yönetimleri ombudsmanın emrine hazır kılmaktadır. İdare ombudsmanın istediğı her türlü bilgiyi vermek zorundadır. Bu zorunluluk durumu ombudsmanın, idarenin vatandaş aleyhinde aldığı kararları gerekçeli bir şekilde açıklamasını sağlamaktadır (Küçüközyiğit, 2006: 97; Temizel, 1997: 54). Her türlü bilgi ve belgelere erişebilme yetkisi, ombudsmanı yönetim mekanizmasının kalbine götürerek gerçeğı olduğu gibi ortaya çıkarmasına, sıradan yurttaşın veya parlamento üyesinin bile sahip olmadığı idari işlemlerin gerçek yüzünü görmesine imkan tanımaktadır. Ombudsmana, yasalarla dosyaların tamamına erişim hakkının verilmesi yönetişel işlemlerde açıklık ilkesinin yerleşmesine de öncülük etmektedir. Her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorunda olan idare, aleyhteki kararlarını gerekçeli olarak hazırlama yükümlülüğü getirerek yönetimin aldığı kararların açıklığını ve şeffaflığını sağlarken aynı zamanda idarenin hesap verebilirliğini de arttırmaktadır (Işıkkay, t.y.). Böylece yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak idarenin daha şeffaf, kolay ulaşılabilir ve hesap verebilir bir şekilde işlemesi sağlanmaktadır. Ombudsmanların sağladığı en önemli katkılardan biri olan idarenin açık bir yönetim şekliyle yönetilmesi kamu idaresinin hesap verebilirliğini güçlendirmesinin yanında kötü idare örneklerini ifşa ederek ve kamunun beklentileri ile ilgili kamu görevlilerinin bilincini arttırarak idari kalitenin iyileştirilmesine de yardımcı olur (Tutal, 2014: 108).

Ombudsman şikayete konu olan araştırma ve denetiminin sonucuna göre sahip olduğu yetkiler ise şunlardır: Disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, Anayasa'ya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma (Temizel, 1997: 55; Küçüközyiğit, 2006: 98). Ombudsmanlar, araştırma ve inceleme faaliyetleri dışında, yetki alanına giren kurum ve kuruluşlarda periyodik veya ani denetimde de bulunabilmektedirler. Bu

denetimler sayesinde ombudsman ile idare çalışanları birebir görüşme imkanına sahip olabilmektedir. Bu sayede ombudsman idarede çalışan kişilerin çalışma ortam ve koşullarını görmektedir. Her an denetlenebilme ihtimali ile karşı karşıya kalan idare ve personeli eylem ve işlemlerinde hukuka ve hakkaniyete uygun davranmaya çalışarak etkin, verimli, kaliteli, adil hizmet sunacaktır (Ünal, 2013: 85).

1.6. OMBUDSMAN TÜRLERİ

Ombudsmanlık kurumu hızla dünya genelinde yayılırken ülkelerin ihtiyaçlarının çeşitliliği ve gelişen ve değişen toplum yapıları kurumun görev alanını genişletmiş ve çeşitli alanlarda uygulanma imkânı bulan kurum farklı türlerde ortaya çıkmasına neden olmuştur (Ünal, 2013: 88; Şahin, 2015: 34). Ombudsman kurumuna ihtiyacın giderek artmasıyla birlikte ombudsmanın görev alanı da genişlemiş ve böylece de denetim konularına göre bir uzlaşma söz konusu olmuştur (Özden, 2010: 52).

Uluslararası, ulusal ve yerel düzeyde görev yapan ombudsmanların yanı sıra; Askeri Ombudsman, Hapishane Ombudsmanı, Sağlık Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı, Sinema Ombudsmanı, Basın Ombudsmanı gibi ihtisas ombudsmanları ve bankacılık, sigorta taşımacılık gibi konularda ticari ombudsmanlar ve aile, üniversite gibi bulundukları yerlere göre adlandırılıp faaliyet gösteren belirli bir alanda ya da belirli bir grubun şikayetlerini ele alıp haklarını korumaya yetkili ombudsmanlardır (Karcı, 2016: 49; Avşar, 2012: 149).

Ülkeler sahip oldukları idari yapıya ve ihtiyaçlarına uygun olarak ombudsman türlerinden bir ya da birkaçını uygulamaktadır. Finlandiya ve Danimarka örneklerinde olduğu gibi bazı ülkeler sadece tek bir ombudsmana sahip, bazıları ise Norveç(askeri ve sivil ombudsman) gibi birkaç ombudsman türüne sahiptir (Avşar, 2012: 151).

Ombudsman türlerinin bazıları klasik ombudsman, bazıları avukat ombudsman, bazıları da kurumsal ombudsman çeşitlerine aittir. Klasik ombudsman, ombudsmanın ele alınış biçimi olan idare ile birey arasındaki sorunların giderilmesine dayanmaktadır. En yaygın ombudsman kullanımı klasik ombudsmandır. Avukat ombudsmanda, taraflardan birinin kamu kurumu olma zorunda değildir. İki birey

arasındaki sorunların giderilmesi ile ilgilenir. Şikayette bulunan kişinin karşısında idare değil, yine bir birey bulunmaktadır. Kurumsal ombudsmanda özel bir kurumun kendi içinde yaşanan sorunlarının çözümünde ya da bir kişi ile özel kurum arasında yaşanan sorunların çözümüyle ilgilenmektedir. Klasik ombudsman uygulamalarının yanında yeni çeşit ombudsmanların oluşturulması, ombudsmanın sivil denetim metodunu oluşturmaktadır (Özden, 2010: 51-52).

Ombudsman kurumun uygulandığı ülkeler de göz önüne alındığında, ombudsman türleri olarak genel amaçlı ombudsman, tek ya da özel amaçlı ombudsman, uluslar arası ya da ulus üstü ombudsman, insan hakları ombudsmanı ve özel sektör ombudsman türlerinin yaygın olarak uygulandığı görülmektedir. Bu nedenle bahsedilen ombudsman türleri ele alınacaktır.

1.6.1. Genel Amaçlı Ombudsman

Genel amaçlı ombudsman belirli bir hizmet alanı ile sınırlı kalmadan idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile ilgili şikayetleri kabul eder ve inceler. En yaygın ve geniş ombudsman türü olan genel amaçlı ombudsmanlar yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde örgütlenebilmektedir. Genel amaçlı ombudsmanlar, farklı kurumsal sorumluluk alanlarına sahip olabilir. Genel amaçlı ombudsmana sahip olup, ulusal ombudsmana sahip olmayan ülkeler mevcuttur. Almanya, Kanada, ABD, Hindistan gibi ülkelerde ombudsman kurumu bölgesel ya da yerel düzeydedir (Gregory and Giddings, 2000: 8). ABD ve Kanada'da genel amaçlı ombudsmanlar eyalet düzeyinde örgütlenirken (Köksal, 2005: 63), İngiltere'de parlamento ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanı bulunmaktadır (Ünal, 2013: 88).

Genel amaçlı ombudsmanlar parlamento ombudsmanı, hükümet ombudsmanı, idare ombudsmanı ve yerel yönetim ombudsmanı olarak kendi içinde de çeşitlenmektedir. Genel amaçlı ombudsmanın en çok bilineni parlamento ombudsmanıdır. Bu ombudsman, parlamento tarafından seçilir ve gücünü parlamentodan alır (Arslan, 1986: 159). Hükümet ombudsmanı, hükümet tarafından atanan ve hükümetin verdiği görevleri yerine getirmektedir. İdare ombudsmanı ise hükümet ombudsmanına göre daha az yetkiye sahiptir (Fendoğlu, 2011: 85-86). Yerel yönetim ombudsmanı, mahalli sorumluluğu olan bir ombudsman kurumudur. Halkın yerel yönetimlerle

yaşadıkları sorunları inceler, yerel yönetimlerin temel prensipleri olan özgürlük, çoğulculuk, katılım ve verimlilik ilkelerinin sürekliliğini sağlar. Yerel yönetim ombudsmanı yerel yönetimlerde demokrasinin pekişmesine katkıda bulunur (Özden, 2010: 67). Yerel yönetim ombudsmanı, yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını ve yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini denetlemekle görevlidir (Temizel, 1997: 66).

1.6.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsman

Tek ya da özel amaçlı ombudsman, idarenin eylemlerinin tümü yerine sadece belirli bir alanı ile ilgili ya da belli bir grup tarafından yapılan şikayetleri ele alıp, incelemektedir. Bu ombudsmanlar sadece o alandaki konularla ve grupların çıkarlarını korumakla sorumludurlar. Tek ya da özel amaçlı ombudsman çevre, sağlık, silahlı kuvvet, polis, hapisane gibi belli bir alandan sorumlu ya da engelliler, çocuklar, etnik azınlıklar gibi belirli bir grubun şikayetleri ile ilgilenmektedir. Askeri ombudsman, İsveç, Norveç, Almanya, İsrail ve Kanada'da; hapisaneler ombudsmanı, Kanada'da; polis yakınmalarından sorumlu ombudsman (Polis Şikayet Komisyonu-Polis yakınmaları ombudsmanı), Kanada, İngiltere ve Kuzey İrlanda'da; etnik azınlık haklarını koruma ombudsmanı Macaristan'da bulunmaktadır (Gregory ve Giddings, 2000:8). Çeşitli üniversite ombudsmanları ve hapisaneler ombudsmanı ABD' de özel amaçlı ombudsmanlar olarak görev yapmaktadır (Ünal, 2013: 89). Ayrıca etnik ayrımcılığı önleme ombudsmanı, engelli ombudsmanı, eşit fırsatlar ombudsmanı İsveç'te; çocuk ombudsmanı Norveç ve İsveç'te bulunmaktadır (Gregory ve Giddings, 2000: 9).

1.6.3. Uluslararası ya da Ulusüstü Seviyede Ombudsman

Ombudsmanlık kurumunun dünya genelinde ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde başarılı uygulamaları ve hızla yayılması, kurumu uluslar arası ya da uluslarüstü seviyede gereksinimleri karşılamak üzere oluşturmada etkili olmuştur (Ünal, 2013: 89). Bu kurumlardan bazıları uluslararası örgütlerde çalışan personel şikayetleri ile sınırlı şekilde yetkilendirilen ombudsman benzeri organlardır. Birleşmiş Milletler,

Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Sağlık Örgütü belirtildiği gibi örgütlerde çalışanların şikayetleriyle ilgilenmektedir (Gregory ve Giddings, 2000: 9).

Uluslararası birçok kuruluştaki denetim alanı yalnızca bir ülkeyi değil, birden çok ülkeyi veya bölgeyi kapsamaktadır (Tutal, 2014: 95). Uluslararası düzeyde ombudsman örneği Avrupa Ombudsmanıdır (Fendoğlu, 2011: 86). Avrupa Ombudsmanı, 1992’de imzalanan Maastricht Anlaşması uyarınca 1995’te kurulmuştur (Gregory ve Giddings, 2000: 9). Avrupa Parlamentosu tarafından atanan Avrupa Ombudsmanı AB’ ye üye ülkelerin vatandaşı ile bu ülkelerde yaşayan halkın, AB kurum ve organları hakkındaki kötü yönetim iddialarına ilişkin şikayetleri araştırır (Köksal, 2005: 63; Gregory ve Giddings, 2000: 9). Avrupa Ombudsmanı, kurumun her düzeyde gerekliliği ve başarılı bir şekilde uygulanabileceğini göstermesi açısından önemli bir örnek teşkil etmektedir (Ünal, 2013: 89).

1.6.4. İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan hakları ombudsmanının görev alanı insan hakları ile ilgili şikayetleri kapsamaktadır. İnsan hakları ombudsmanının amacı insan haklarını koruyarak ileri bir seviyeye taşımak, yönetimi insan hakları bağlamında gözlemlemek ve sorunlara hakkaniyete uygun çözüm üretmektir (Tutal, 2014: 95; Şahin, 2015: 35). İnsan hakları ombudsmanı, sivil haklar ombudsmanı ya da melez ombudsman olarak da adlandırılmaktadır. Kötü yönetim boyutuna ek olarak insan hakları boyutu olan klasik ombudsmandır. Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren kurulan ombudsman kurumlarının birçoğu insan hakları ombudsmanıdır (Gregory ve Giddings, 2000: 9).

İnsan hakları ombudsmanı tarafından korunan insan haklarının kapsamı geniştir. Bu ombudsman tarafından korunan insan hakları birinci kuşak insan hakları olan yurttaşlık hakları ve siyasal hakları; ikinci kuşak haklar olan ekonomik, kültürel ve sosyal hakları; üçüncü kuşak haklar olan etnik azınlık ve iyi çevre haklarını kapsamaktadır (Gregory and Giddings, 2000: 10). Ancak korunan insan haklarının niteliği bu ombudsmanlık türünün uygulandığı ülkeye göre değişebilmektedir. Bunlar vatandaşlık hakları olabileceği gibi ekonomik, sosyal veya kültürel haklardan birisi veya tamamı da olabilir (Tutal, 2014: 95).

İnsan hakları ombudsmanları, Doğu ve Orta Avrupa’da Latin Amerika’da, Sahra-altı Afrika’da ve Pasifik Doğu Asya’da, bir devletin uluslar arası insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmesi için ulusal bir mekanizma oluşturmak amacıyla insan hakları ombudsmanını oluşturmuşlardır (Gregory and Giddings, 2000: 9). 1980’lerden itibaren Latin Amerika ülkelerinde otoriter rejimlerin yıkılması ile birlikte insan haklarına olan ilgi artmış ve buralarda insan hakları ombudsmanı kurularak kitlesel insan hakları ihlallerinin önüne geçmek, insan haklarını korumak ve iyileştirmek amacıyla Kolombiya, Panama, Bolivya, Arjantin, Peru ve diğer Latin Amerika ülkelerinin çoğunda bu tür ombudsman uygulaması başlamıştır. Guatemala, El Salvador, Meksika, Gana, Polonya, Macaristan ve İspanya’da insan hakları ombudsmanını uygulayan ülkelerdendir (Özden, 2010: 54-55).

1.6.5.Özel Sektör Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumu, sadece kamu sektörü alanıyla sınırlı değildir. Özel sektör kuruluşları da bu sistemden yararlanmaktadır (Köksal, 2005: 64). Kamu kesiminde bireyleri kötü yönetimin olumsuzluklarına karşı savunan ombudsman kurumunun başarılı çalışmaları özel sektörün de dikkatini çekmiş ve özel sektör tarafından da benimsenmesine ve birçok alanda uygulamaya geçirilmesine neden olmuştur (Akıncı, 1999: 348; Ünal, 2013: 90). Özel sektörde faaliyet gösteren birçok şirketin de ombudsmanı veya bir ombudsman bölümü bulunmaktadır. Kamu görevlileri gibi onlar da şikayetleri dinler ve çözerler (Avşar, 2012: 150).

Özel uzmanlık gerektiren konularda, daha dar bir alanla ilgili olarak bireylerin haklarını savunmak amacıyla birçok ombudsman kurulmuştur. Ticari ya da sınai alanlarda tüketicinin haklarını korumak amacıyla kurulan bu ombudsmanlar başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere değişik sektörlerde görev yapmaktadır. Bu ombudsmanlar, bankacılık, yayıncılık, konut, emlakçılık, cenaze işleri, sigortacılık, yatırım işleri, emeklilik ikramiyesi gibi birçok alanda ombudsmanlar oluşturulmuştur (Köksal, 2005: 64; Akıncı, 1999: 348). Bunların az bir kısmı yasal statülü iken büyük bir bölümü gönüllülük esasına dayalı hakem müessesesi olarak faaliyet göstermektedir (Avşar, 2012: 178).

Özel sektör ombudsmanları, İngiltere’de, yasaya dayalı olarak ya da gönüllülük temelinde, bankacılık, sigortacılık, hukuk, emlak, yatırım ve cenaze hizmetleri gibi alanlarda mevcut bulunmaktadır. Avustralya ve Yeni Zelanda’da, bankacılık ombudsmanı bulunmaktadır. Hollanda’da, pansiyon ve hayat sigortası, mülkiyet sigortası ve cenaze hizmetleri ombudsmanları bulunmaktadır. İrlanda Cumhuriyetinde, hayat sigortası ombudsmanları, Singapur’da bankacılık ombudsmanı bulunmaktadır. Bunların dışında, Avustralya’da enerji, telekomünikasyon ve sigorta ombudsmanlığına, Victorya Devletinde ise, özelleştirilen gaz ve elektrik endüstrisinde olmak üzere özel sektör ombudsmanlığına rastlanmaktadır (Ünal, 2013: 91). İsveç’te internetle bağlantılı yasal ve etik araştırmaların yanında, teknik konularla ilgili sorunları da ele almayı amaçlayan internet ombudsmanı bulunmaktadır (Avşar, 2012: 194).

BÖLÜM 2: OMBUDSMAN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Ombudsman uygulama örnekleri açısından İngiltere, Hollanda ve Fransa ülkelerinin parlamento ve yerel ombudsmanları ile uluslararası düzeyde oluşturulan Avrupa ombudsmanının kurulması, atanması, statüsü, görev ve yetkileri, başvuru süreci ve çalışma şekli incelenmiştir. İngiltere, ombudsman uygulamaları konusunda başarılı bir ülke olduğu için seçilmiştir. Özellikle yerel demokrasinin gelişmiş olmasından dolayı yerel ombudsmanın etkin bir şekilde işlediği görülmektedir. Hollanda ise, gerek parlamento ombudsmanı gerekse yerel düzeyde sahip olduğu belediye ombudsmanları açısından çalışma için önemli görülmüştür. Fransa idari yargı sistemine sahip olmakla birlikte etkin bir şekilde ombudsmanın faaliyette bulunduğu görülmektedir. Türkiye gibi idari yargı sistemine sahip ülkeler açısından Fransa ombudsman kurumunun işleyişi ele alınmıştır. Avrupa ombudsmanı ise, uluslararası alanda faaliyet gösteren bir uygulamadır. Ombudsmanın uluslararası bir düzeyde nasıl uygulandığı açısından dikkat çekicidir.

2.1. İNGİLTERE OMBUDSMANI

İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun kurulması 1961 tarihli Whyatt Komitesi Raporuna dayanmaktadır. Whyatt Komitesi Rapor’unda Parlamento Komiserliği adı altında bir ombudsman kurumu kurulması tavsiye edilmekteydi. İskandinav ülkelerinin oluşturdukları ombudsmanlardan etkilenen İngiltere, 22 Mart 1967 yılında Parlamento Komiserliği Yasası ile yönetim ile ilgili bir Parlamento Komiserliği (Parliamentary Commissioner for Administration=PCA), kurmuştur (Tortop, 1974: 43; Arslan, 1986: 158; Mutta, 2005: 80). İskandinav ülkelerinin sahip olduğu ombudsmanlardan etkilenmesinin yanında İngiltere’de 1954 yılında Tarım

Bakanlığı'ndaki görevlilerin, köylünün arazisine el koyması ile ortaya çıkan hukuk dışı durum da ombudsmanlık kurumunun kurulmasında etkili olmuştur (Fendoğlu, 2011: 71). Bağımsız bir idare hukuku ve idari yargı denetimi bulunmadığından dolayı ombudsmanlık kurumu, İngiltere için önemli bir yer tutmaktadır (Tutal, 2014: 129). Kurumun Parlamento Komiserliği olan adı Parlamento ve Sağlık Ombudsman'ı (The Parliamentary and Health Service Ombudsman-PHSO) olarak değiştirilmiş ve her iki ombudsmanlık hizmeti birleştirilmiştir (Man, 2017: 26).

Parlamento ombudsmanı dışında, İngiltere'de özel konularda faaliyet gösteren birçok ombudsman kurulmuştur. Bu kadar çok ombudsman çeşidinin olması, parlamento ombudsmanının başarısının bir sonucudur. Bu ombudsman çeşitleri şunlardır (Özden, 2010: 85): Yerel yönetim ombudsmanları, Polis ombudsmanı, Kuzey İrlanda Ombudsmanı, Adli Hizmetler Ombudsmanı, Sigorta Ombudsmanı, Mal-mülk Ombudsmanı, Medya Ombudsmanı, Emekliler Ombudsmanı, Cezaevi Ombudsmanı.

2.1.1. Atanması ve Statüsü

PHSO, Bakanlar Kurulu'nun tavsiyesi üzerine kraliçe tarafından atanmaktadır (Demir, 2002: 148). Kraliçe'nin atanma kararnamesi, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girmektedir. Bundan dolayı, atama gerçekte hükümet tarafından yapılmaktadır (Avşar, 2012: 290). Parlamento Komiseri Yasası ile oluşturulan yeni memuriyette görev yapacak Parlamento Komiseri hükümetten tamamıyla bağımsız bir statüye sahiptir. Bağımsız statüsüne rağmen Birleşik Krallık Parlamentosu'nun bir görevlisi konumundadır. PHSO'ya yetkisi ve statüsü parlamento tarafından verilmektedir (Altuğ, 2002: 99-100).

Normal şartlarda Parlamento Komiseri, zorunlu emeklilik yaşı olan 65 yaşına kadar görevine devam edebilmektedir. Ancak PHSO'nun görevine Kraliçe ya Parlamento Komiserinin kendi isteği ya da her iki meclisin (Avam ve Lordlar Kamarası) isteği ile son verebilmektedir (Demir, 2002: 148; Fendoğlu, 2011: 75). Parlamento Komiseri olabilmek için Lordlar, Avam ve Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olmamak dışında herhangi bir şart aranmamaktadır. Parlamento Komiseri görevini yerine getirirken hiç kimseden emir ve talimat almamakta, tamamıyla bağımsız hareket etmektedir (Mutta, 2005: 80). Maaşının ve diğer masraflarının merkezi

masrafların ödendiği Konsolide Fon'dan ödenmesi de kurumun gayri siyasi niteliğinin göstergesidir (Altuğ, 2002: 100).

2.1.2.Görev ve Yetkileri

PHSO'nun görevi idarenin kötü yönetimden doğan haksızlıklar karşısında bireyi korumaktır (Demir, 2002: 148). PHSO kötü yönetimin ortadan kalmasını sağlayarak tüm kamu yönetimini iyileştirmektedir. Bununla birlikte PHSO yöneten ile yönetilen arasında oluşan sorunları çözüme kavuşturarak halkın idareye güven duymasını sağlamaktadır. İngiltere'de kötü yönetimin net bir tanımı bulunmamakla birlikte önyargılı, taraflı davranmak, ihmal, liyakatsizlik, ehliyetsizlik, kötü muamele, bilgisizlik, keyfi, yersiz tutum, kötü niyet, namussuzluk (rüşvet, zimmet, irtikap,ihtilas) gibi unsurlar kötü yönetim unsuru olarak ele alınmaktadır. Kötü yönetimin tam bir tanımının bulunmaması İngiliz ombudsmanının görev alanını belirsizleştirmektedir (Temizel, 1997: 43; Fendoğlu, 2012: 75).

İngiltere ombudsmanının kötü yönetim sonucunda vatandaşın şikayetini nasıl değerlendirdiğini göstermek amacıyla bir örnek şikayet başvurusu incelenecektir. 2013 yılında Bay P, Portsmouth Hospitals NHS Trust hastanesinde safra kesesi ameliyatı olmuş ve taburcu edilmiştir. Hasta ameliyat sonrasında devam eden ağrıları nedeniyle acile gitmiş ve hemşeriler herhangi bir ağrı kesici vermeden, hastayı eve göndermiştir. Ağrısı devam eden hastaya enfeksiyon teşhisi konulmuş ve yeniden hastanede tedavi edilmeye başlanmıştır. Bayan P, tedavi süresi boyunca hastanede yaşanan iletişim eksikliği nedeniyle personel tarafından yetersiz tedavi edildiği gerekçesiyle ombudsmana şikayette bulundu. Hasta personelin enfeksiyonu tespit etmede başarısız olduğunu ve bu nedenle gereksiz acı yaşadığını belirtmiştir. Bu şikayete ombudsman, klinik bakımında bir başarısızlık olmadığını; ancak hemşirelik bakımında bir başarısızlık olduğunu tespit etmiştir. Hemşirenin yaptığı bakımın, kalite standartlarına uygun olmadığı kararlaştırılmış. Bunun sonucunda da şikayet kısmen onaylanmıştır. Hastane, şikayet başvurusunda bulunan kişiden özür dilemiştir. Ayrıca hastane bu durumun bir daha yaşanmaması için önlemler alacağını belirtmiştir (URL 8).

PHSO'nun re'sen inceleme yapma yetkisi bulunmamaktadır (Tortop, 1974: 44). PHSO, bireylerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin şikayet başvuruları sonucunda kötü yönetim ihlal davalarını incelemektedir (Temizel, 1997: 43; Fendoğlu, 2012: 75). PHSO'nun inceleme yapabileceği kuruluşlar ise, Parlamento Komiseri Yasası'nda belirtilmiştir. Yasaya göre, Tarım Bakanlığı, Balıkçılık ve Gıda Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Çalışma ve Prodüktivite Departmanı, İçişleri Bakanlığı, Denizaşırı Gelişme Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Eğitim Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Fırsat Eşitliği Komisyonu vs. gibi merkezi idareye dahil kuruluşlar PHSO'nun hakkında inceleme yapabileceği kuruluşlar arasındadır. Ayrıca, başka bir kuruluşun PHSO'nun hakkında inceleme yapabileceği kurum ve kuruluşlar adına bir işlem ve faaliyetin yapılması durumunda da PHSO inceleme yapabilmektedir. PHSO'nun hakkında inceleme yapabileceği kurum ve kuruluşların isimleri ve görevleri zaman zaman değişmekte ve liste yenilenmektedir (Tutal, 2014: 130-131; Altuğ, 2002: 100).

PHSO'nun hakkında inceleme yapamayacağı konular ise şunlardır (Arslan, 1986: 166–168; Mutta, 2004: 81; Avşar, 2012: 290): İdari kararların hukuksallığı ya da yanlışlığı gibi mahkemelerin yetkisinde bulunan durumlar, dış ilişkiler, elçilik ve konsolosluk işleri, kraliyet dominyonları ile ilgili işlemler, suçluların iadesi ve kaçak suçlularla ilgili işlemler, hastane hizmetleri, ticari meseleler, personel meseleleri, askeri konular ile ilgili işlemleri, kraliyet makamının şeref payesi, mükafat ve imtiyaz işlemleri, tüm yargısal işlemler, yargı denetimi kapsamında olan işlemler.

2.1.3.Başvuru ve Çalışma Şekli

PHSO'ya bireyler ve özel hukuk tüzel kişileri başvurabilmektedir. Ancak şikayet başvuru doğrudan ombudsmana yapılamamaktadır. Şikayet başvurusunda bulunmak isteyen kişi bir parlamenter aracılığı ile PHSO'ya başvuruda bulunabilmektedir (Tortop, 1974: 44). Bu parlamenter Avam Kamarası'ndan olmalıdır. Lordlar Kamarası'ndaki parlamenterler bu tür bir yetkiye sahip değildir (Avşar, 2012: 290). Parlamenter şikayeti inceledikten sonra PHSO'ya iletmektedir. Buna parlamenter süzgeci ya da filtreleme de denilmektedir. PHSO, parlamenterin kendisine ilettiği şikayetleri incelemektedir (Koçak, 2012: 136). PHSO, şikayeti inceledikten sonra almış olduğu kararı yine parlamenter aracılığı ile kişiye iletmektedir. Kişinin şikayet

başvurusunu doğrudan PHSO'ya yapması durumunda başvurusu reddedilmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 53). İsveç, Finlandiya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde de ombudsman parlamentoya karşı sorumlu, ancak ombudsman inceleyeceği şikayetleri İngiltere'den farklı olarak doğrudan şikayet başvurusu ile inceleyen bağımsız bir kişidir (Altuğ, 2002: 100).

Avam Kamarası'ndan bir parlamenter aracılığı ile başvurmanın yanında başvurunun usul yönünden çeşitli şartları taşıması gerekmektedir. Şikayet başvurusunda bulunacak kişinin İngiltere'de ikamet etmesi ya da şikayet edeceği eylem gerçekleştiği sırada İngiltere'de olması ve şikayete konu olan sorunu öğrendiği tarihten itibaren on iki ay içinde Avam Kamarası'ndan bir parlamentere şikayet de bulunması gerekmektedir. Eğer komiser soruşturmanın gerekli olduğunu görürse süreyi uzatabilmektedir. Şikayet başvurusunu yapabilmek için kişinin idarenin işlemi karşısında haksızlığa uğramış olması zorunluluğu bulunmaktadır (Koçak, 2012: 136; Tortop, 1974: 44). Şikayet başvurusunda bulunan kişi aynı anda hem ombudsmana hem de yargıya başvuramamaktadır (Tortop, 1974: 44). PHSO adli veya idare mahkemelerine başvuru yolu açık olan işlemleri incelememekle birlikte şikayette bulunan kişinin özel durumu nedeniyle adli veya idare mahkemelere başvuramadığında kişinin şikayetini istisnai olarak inceleyebilmektedir (Altuğ, 2002: 101). PHSO'nun şikayet başvurusunu incelemesi için şikayet konusunun bir kararın ya da bir politikanın yerindeliği ile ilgili değil, kötü yönetimle (maladministration) ilgili olması gerekmektedir. Bu sınırlama nedeniyle şikayetlerin yaklaşık % 43'ü ombudsmanın görev alanına girmediğinden dolayı reddedilmektedir (Koçak, 2012: 136).

Parlamento Komiseri'ne şikayet başvurusunu iletmek için parlamentere başvurma şartı parlamenter nüfuza saygı göstermek ve şikayetlerin sayısını sınırlamak istemekten doğduğu kanısı mevcuttur (Tortop, 1974: 44). Ancak ombudsmana bir parlamenter aracılığıyla dolaylı bir şekilde başvuru yapılması ombudsmanın sağlayacağı yararı ve başarıyı olumsuz etkileyeceği düşünülmektedir. Ombudsmanın kolay, doğrudan ulaşılabilir olma özellikleri, sahip olduğu bu filtreleme nedeniyle engellenmektedir. Şikayetin dolaylı bir şekilde yapılması ve ombudsmanın aldığı kararın da dolaylı bir şekilde şikayet eden kişiye bildirilmesi ombudsmanı

insanlardan uzaklaştıracak ve insanların şikayette bulunma isteklerini azaltacak bir yöntem olarak görülmektedir (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 53).

Parlamento Komiseri, parlamenter tarafından kendisine havale edilen şikayetleri ele alırken ilk olarak yetki alanına girip girmediğine bakmaktadır. Şikayet yetkisi dışındaysa, parlamentere bunu gerekçesiyle bildirmektedir. Şikayet yetkisi dahilindeyse, araştırma ve incelemeye başlamaktadır. İdare ve personeli, Parlamento Komiseri'nin talep ettiği her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadır. Bilgi ve belgeler, aldığı idare ve personelinden yazılı ve sözlü ifade almaya yetkisi vardır. Ayrıca, şikayetçiye de dinleyebilir (Altuğ, 2002: 102). Ancak, bakanlar kuruluna ait belgelerle bakanlar kurulu zabıtlarını talep ve tetkik etme yetkisine sahip değildir (Oytan, 1977: 609).

Parlamento Komiseri inceleme yapmışsa sonucu ya da şikayet konusu yetkisi dışındaysa inceleme yapamayacağına karar vererek bunun gerekçesini hazırlayacağı raporla, şikayeti kendisine getiren parlamentere, ilgili bakanlık veya ilgili idarenin en yetkili amirine ve hakkında şikayet bulunan kamu görevlilerine bildirir (Arslan, 1986: 169).

Araştırma ve inceleme yetkisine sahip olan PHSO'nun kararlarının bağlayıcılık özelliği bulunmamaktadır. PHSO idareyi mahkum edemez, idari işlemleri değiştiremez, düzeltemez ve iptal edemez, idarenin yerine geçerek karar alamaz, memur hakkında disiplin cezası uygulayamaz, ancak, memurun kusurlu olduğunu ve kusurunun bir cezası mevcutsa, bunu ilgili kuruma bildirir ve yargıya aksettirebilir (Avşar, 2012: 291; Mutta, 2004: 82). İnceleme sonucunda kötü yönetimin önlenmesi ve zararın karşılanması konusunda varılan kanaat olumsuzsa bununla ilgili hem Avam Kamarası'na hem de Lordlar Kamarası'na özel, ayrıntılı rapor sunulmaktadır. Sunulan bu raporlar Parlamento Komiseri'nin esas gücüdür. Parlamento Komiserini yalnızca parlamento denetler (Avşar, 2012: 291). Parlamento Komiseri, parlamentoya sunduğu yıllık raporların yanında gerek gördüğü durumda diğer raporları da yayımlar. Parlamento Komiseri'nin raporları mutlak dokunulmazlık niteliğine sahip olduklarından dolayı yargı konusu olamazlar (Altuğ, 2002: 102).

PHSO'nun hukuki yaptırımını bulunmamasına rağmen idarenin kurumun tavsiyelerine uyduğu görülmektedir. Bunun nedenleri PHSO'nun parlamentoya sunduğu yıllık

raporlar ve PHSO ile idareler arasındaki iyi ilişkilerdir. İngiltere’de parlamentonun idare üzerinde geleneksel hale gelmiş güçlü bir denetimi olduğundan dolayı, PHSO’nun raporları parlamentoya sunması idarenin tavsiyeleri daha çok dikkate almasını sağlamaktadır (Mutta, 2005: 84-85).

2016 yılında PHSO’ya telefon, e-mail ve mektup aracılığı ile 123,084 başvuru yapılmıştır. Geçen yıl 133,909 olan başvuru sayısı gittikçe düşmektedir. 2016 yılında yapılan başvuruların 31,444’ü (%26’sı), şikayet başvurusu olarak araştırma için kabul edildi. Bunların 23,192 tanesine, ülkenin Ulusal Sağlık Hizmeti (NHS) ve kamu idareleri hakkında şikayet başvuru yapılması hakkında bilgi verildi. 2016 yılında incelemeye kabul edilen 8,119 başvurudan 1.152 ‘i önceki yıldan kalma şikayetlerden oluşmaktadır. 8.119 şikayet başvurusunun 4,239’si incelenmiş ve 112’ sinde uzlaşmaya varılmıştır. İnceleme sonrasında, şikayetlerin %36’sını oluşturan 1,531 adet şikayet başvurusu hakkında kısmen ya da tamamen onay kararı; 2,184 şikayet başvurusu hakkında ise, ret kararı verilmiştir. Ombudsmanın tavsiye kararlarına ise, idareler %99 oranında uymayı kabul etmiştir (Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO), 2016: 6-11). Şikayet başvuruları üzerine 352 kurum araştırıldı. Bunların çoğunluğunu hastane taburcu, yetişkin akıl sağlığı bakımı ya da yaşlıların evde bakımı ile ilgili konular oluşturmaktadır (PHSO, 2016: 24). İnsanların yaklaşık %81’i ombudsmanın hizmetinden memnun olduklarını bildirmişlerdir. Geçen yıl ise bu oran %92’ydi (PHSO, 2016: 13). Kurum yapılan başvuruları 431 tam zamanlı personeli ile ele almaktadır. (PHSO, 2016: 60).

Yıllık raporda aynı zamanda PHSO’ya başvuru sisteminin çok karışık ve bölünmüş olduğu, bu sistem yerine basit, ulaşılabilir ve modern bir ombudsmanın şikayetlerin çözümünü kolaylaştırılacağı belirtilmiştir. Ayrıca belirtilen nedenlerden de dolayı Kamu Hizmet Ombudsman Tasarısı (Public Service Ombudsman Bill) Kabine tarafından yayınlanmıştır. Raporda PSHO’da olması gereken özellikler şu şekilde belirtilmiştir (PHSO, 2016: 24): Bağımsız, tarafsız ve yetkili, kolay ulaşılabilir, kapsamlı ve uyumlu, hesap verebilirlik.

2.1.4.Yerel Yönetim Ombudsmanı

İngiltere’de parlamento ombudsmanının ilk faaliyete başladığı yılda yerel yönetimlerle ilgili 61 şikayet başvurusu almıştır. Yerel yönetimler, parlamento ombudsmanının yetki alanı dışında olması nedeniyle bu başvurular incelenmeye alınmamıştır. 1967 yılında Parlamento Komiserliği’ni düzenleyen yasada yerel yönetimler için denetim ve şikayet mekanizmalarının yetersizliği vurgulanmış ve yerel yönetim ombudsmanı için baskılar oluşmaya başlamıştır. 1970 yılında İngiltere’de yerel ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için çeşitli düzenlemeler içeren White Paper (Yerel Yönetim Raporu) yayınlanmıştır. Raporda yerel yönetimlerle ilgili şikayetlere bakması amacıyla ülkenin belli yerlerinde yerel ombudsmanlar oluşturulması yer almaktaydı. 1974 yılında ise, Yerel Yönetim Yasası (Local Government Act) çıkarılarak Yerel Yönetim Ombudsmanı (Local Commissioners for Administration) kurulmuştur (Ünal, 2013: 108-109). İngiltere yerel yönetimlerin denetimi için farklı bir ombudsman oluşturmuştur (Kofler, 2008: 438 aktaran Man, 2017: 28). 1974 yılında hazırlanan Yerel Yönetim Yasası’nda yerel yönetim ombudsmanının yetki alanı İngiltere ve Galler’i kapsamaktaydı (Local Government Ombudsmen for England and for Wales), ancak günümüzde Galler ayrı bir ombudsmana sahiptir (Man, 2017: 29). Yerel yönetim ombudsmanlarının aldıkları şikayetlerin büyük bir kısmı yerel otoriteler ile ilgilidir. Yerel Yönetim Ombudsmanı’nın yetki alanına kasaba ve mahalle heyetleri hariç tüm yerel otoriteler ve bazı yerel hizmet sunucuları girmektedir. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanına konseyler ve bazı diğer otoritelere yönelik şikayetleri araştırmak ve iyi yönetim konusunda idarelere tavsiyede bulunma ve rehberlik etme görevleri yüklenmiştir (Man, 2017: 29).

Yerel yönetim ombudsmanı, İçişleri Bakanı’nın(Secretary of State) tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından yedi yıl için atanmaktadır. PHSO gibi, hem parlamentodan hem de hükümetten bağımsızdır. Görevine kendi isteğiyle ya da yetersizlik ve uygun olmayan davranışlardan dolayı son verilebilmektedir. Ombudsman kötü yönetimin resmen tanımlanmasından ziyade şikayetçiyle idare arasında bir uzlaşma arayışı içindedir (Sandford, 2017: 3-4). Yerel yönetim ombudsmanlarına yapılacak şikayet başvurularının 1974 tarihli Yerel Yönetim Kanunu’na göre yerel meclis üyeleri

aracılığıyla yapılması öngörülmüşken, 1988 yılında yapılan yasal değişiklikle yerel ombudsmana doğrudan başvurulabilme yolu açılmıştır. Bu değişiklikten sonra yerel yönetim ombudsmanlarına yapılan başvurular, yaklaşık %50 oranında artış göstermiştir (Ünal, 2013: 120).

Yerel Yönetim Ombudsman'ı da PHSO'ya benzer bir şekilde kötü yönetiminden kaynaklanan şikayetleri ele alıp, çözüm bulmaya çalışmaktadır. Ombudsman'a yapılacak olan şikayet başvuru şartları PSHO'ya benzer şekilde olmaktadır. Yerel Yönetim Ombudsmanı'na şikayet edilecek eylem ya da işlemin üzerinden oniki aydan fazla süre geçmemesi, şikayette bulunan kişinin menfaat ihlaline uğramış olması gerekmektedir. Ayrıca kişinin Yerel Yönetim Ombudsman'ına başvurmadan önce ilgili idareye şikayetini iletmiş olması gerekmektedir. Aksi durumda Yerel Yönetim Ombudsman'ı da şikayet başvurusunu reddetmektedir (Sandford, 2017: 3).

İngiltere'de, parlamento ombudsmanının da üye olduğu bir Yerel Yönetim Komisyonu bulunmaktadır. Yerel Yönetim Komisyonu, genellikle Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsman'ı (Local Government and Social Care Ombudsman-LGO) olarak bilinir ve yasal dayanağı 1974 yılında Yerel Hükümet Yasası'na (Local Government Act) dayanmaktadır (Kofler, 2008: 438 aktaran Man, 2017: 28). Yerel Yönetim Komisyon'u, üç yerel yönetim ombudsmanı ve parlamento ombudsmanından oluşmaktadır. Ombudsmanın Londra, York ve Coventry'de büroları bulunmaktadır. İnceleme için gerekli konular, en uygun gözüken kategorilere ayrılmakta ve bir veya daha fazla komisyon üyesine tahsis edilebilmektedir (Sandford, 2017: 4). Yerel yönetim komisyonu, ombudsmanların çalışma sistemlerini, kurallarını, sorumlu oldukları alanların sınırlarını belirlemek ve araştırmalarını yapabilmeleri için personeli, bütçeyi ve diğer ihtiyaçlarını sağlamaktır. Yerel yönetim komisyonları yaptıkları toplantılar ile ombudsmanların birbirlerine görüş ve önerilerini aktarmasını sağlamaktadır. Böylece ombudsmanlık hizmetinin daha etkin ve verimli çalışması için nelerin yapılabileceği ele alınabilmektedir (Ünal, 2013: 110-111).

Yerel Yönetim Ombudsmanı'nın yıllık raporuna göre, 2016-2017'de şikayet başvuru sayısı önceki yıla göre %5 azalarak 19,077 olmuştur. 2016-2017 döneminde bu şikayetlerin 12,484'ü ele alınmıştır. 12,484 şikayet başvurusunun 11.526'sı karara

bağlanmıştır. Bunun 6.755'i şikayet başvurusu daha detaylı bir araştırmaya gerek duyulmadan karara bağlandı. Bunlar ya ilgili otoriteye gönderildi ya da idare ile vatandaş arasında iletişim kurularak arabuluculuk ile karara bağlandı. Geriye kalan 4.771 şikayet başvurusu da daha detaylı bir inceleme yapıldıktan sonra karara bağlanmıştır (Local Government and Social Care Ombudsman (LGO), 2016: 9-10).

2016 yılı itibariyle 165 personeli ile vatandaş şikayetlerini kabul eden İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlarına başvuruda bulunan vatandaşlar hızlı ve kapsamlı bir çözüm istemektedir (Sandford, 2017: 4). Yerel Yönetim Ombudsmanı'nın stratejik hedefleri adaletsizliğin giderilmesi ve yerel kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi üzerine kurulmuştur. Şikayet başvuruları sonucu elde edilen veriler tüm vatandaşların menfaati için hizmetlerin iyileştirilmesi için kullanılmalıdır. İdarelere yapılan tavsiyeler sadece ilgili kişinin haksızlığını gidermeye yönelik değil, başkalarına da adaletsizlik yapılmasını önlemeyi amaçlamaktadır. 2016 yılında yerel kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik ilgili idarelere 621 öneride bulunulmuştur. Ayrıca yerel hizmetlerin iyileştirilmesinde şeffaf karar verme süreci de etkili olmaktadır (LGO, 2016: 21).

2.2.HOLLANDA OMBUDSMANI

Yirminci yüzyılda yaşanan sosyal ve ekonomik gelişmeler Hollanda kamu yönetiminin genişlemesine, derinleşmesine ve karmaşık hale gelmesine neden olmuştur. Toplumun dinamiği de kamu yönetiminin kendini sürekli yenilemesini sağlamaktadır. Geçmişte Lahey şehrinde geliştirilip diğer illerde uygulanmaya konulan sosyal devletin önemli kararları Hollanda'nın bütün vatandaşlarına aynı kalitede hizmet sunumunun sağlanmasını olumsuz etkilemiştir. Lahey'de merkezi sorunların çözülmesi yerel sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kamu yönetiminin de giderek büyümesi sonucunda ortaya çıkan sorunların farklı kurumlarla çözülebileceği düşünülmüştür. Bireylerle idareler arasında veya bireyler arasında yasal yolla çözülemeyen sorunları çözmek için Hollanda'da ombudsmanlık kurumu 36 yıldır işlevlerini yerine getirmektedir (Özgüzel, 2016: 56). Hollanda

ombudsmanının amacı, kamu yönetiminin vatandaşa ve soruna başka bir perspektiften bakmasını sağlamaktır (Sayan, 2017: 38).

4 Şubat 1981 yılında Ulusal Ombudsman Kanunu kabul edilmiştir. Hollanda Ulusal Ombudsman'ı 1982 yılında faaliyetine başlamıştır. 1992 yılından itibaren ise kanun ile düzenlenmiş olan Hollanda Ulusal Ombudsmanı, vatandaşın idarenin eylem veya işlemlerine karşı şikâyetlerini araştıran ve çözüm önerileri sunan bağımsız ve tarafsız bir kurumdur (Sayan, 2017: 38). Hollanda Ulusal Ombudsmanı, İngiltere ve Danimarka ombudsmanları göz önüne alınarak oluşturulmuştur (Hertogh, 2001: 49). Ulusal Ombudsman Hollanda'nın tek ombudsman kurumu değildir. Hollanda'da Ulusal Ombudsman'ın yanında bazı şehirlerde (Amsterdam, Rotterdam gibi) yerel düzeyde örgütlenmiş belediye ombudsmanları da bulunmaktadır (Hertogh, 2000: 273).

2015 Nisan'dan beri Reinier van Zutphen ulusal ombudsmandır. Görevlerini yerine getirirken ona yardım eden 170 çalışan bulunmaktadır. Ayrıca iki yardımcı ombudsman bulunmaktadır. Bayan Joyce Sylvester ve Bayan Margrite Kalverboer (çocuk ombudsmanı) (URL1). Ulusal Ombudsman Yasası'nın giriş kısmında, 4 Şubat 1981 tarihli Yasa'nın (1981, 35 sayılı Yasa ve Kararname Bütleni), en son 3 Şubat 2005 tarihli Parlamento Yasası (Yasa ve Kararname Bülteni 71) ile değiştirildiği yer almaktadır.

2.2.1. Atanması ve Statüsü

Hollanda Ulusal Ombudsmanı, parlamento ombudsmanı olarak kurulmuştur. Ulusal Ombudsman, 6 yıllık bir süre için parlamento tarafından atanmaktadır. Ombudsmanın statüsü ve faaliyetleri parlamento ile yakından ilgilidir (Hertogh, 2000: 281). Ombudsman olarak atanmak için net şartlar bulunmamakla birlikte, adayın uzman, tecrübeli, görevini yerine getirebilecek ölçüde birtakım yeteneklere sahip olması gerekmektedir (Özgüzel, 2016: 65). Hollanda Ombudsman Yasası'na göre, ombudsman istifa edebilir ya da Parlamento Yasası'nda belirtilen yaşa geldiğinde emekli olabilmektedirler. Parlamento, ombudsman görevindeki kişinin 70 yaşının ilk ayının başlangıcına varması ile görevi sona erer. Yasada belirtilen

durumların gerçekleşmesi durumunda da parlamento ombudsmanının görevini sona erdirir.

Ulusal Ombudsman, Hollanda Anayasasının 4. bölümünde, 78a maddesinde yer almaktadır. Ulusal Ombudsmanın genel esasları Hollanda Ombudsman Yasası'nda düzenlenmiş ve Ulusal Ombudsman'ın işleyiş esasları ise Hollanda Genel İdare Hukuku Kanunu'na tâbidir (Sayan, 2017: 39).

2.2.2.Görev ve Yetkileri

Hollanda Anayasası'nın 78a maddesine göre, ombudsmanın yetkileri ve yöntemleri, kanunla düzenlenmektedir. Ayrıca kanun uyarınca ombudsmana yeni görevler de verilebilmektedir.

Parlamento tarafından atanan ombudsmanın başlıca görevi, idari organların faaliyetleri hakkında inceleme yapmak, ilgili idarenin düzgün bir şekilde hareket edip etmediğini araştırmak ve bu konuda karar vermektir (Hertogh, 2001: 50). Hollanda Ulusal Ombudsman'ının idare üzerinde geniş bir araştırma, inceleme ve denetim yetkisi bulunmaktadır (Avşar, 2012: 296).

Ombudsman vatandaşın idare ve personeli hakkındaki şikayetlerini araştırmaktadır. Ombudsman, bakanlıklar ve bakanlıklara ait alt birimler (Ulusal Vergi Dairesi), Polis Büroları, Eğitim, Su Yönetim Kurumu, Yerel Yönetimler (Bölge yönetimleri ve belediyeler), Kamu Savcılık Servisi (The Prosecution Service) ile ilgili vatandaşların şikayetlerini ele almaktadır (URL 1; Hertogh, 2001: 50). Ombudsman ayrıca, vatandaşlar arasında ortaya çıkan komşuluk, sınır sorunları, müşteri-kurum arasında oluşan sorunlar gibi hukuk yoluyla çözülemeyen sorunları da ele almaktadır (Özgüzel, 2016: 64).

Hollanda ombudsmanının vatandaş şikayetini nasıl ele aldığını ve idareye ne tür önerilerde bulunduğunu görmek açısından 2012 yılında başlayıp 2016 yılına kadar devam eden vatandaş ve idare arasında yaşanan bir sorun örnek alınmıştır. 2012 yılında Aalten Belediyesi, kasabasının merkezinde Malle Babbel adında bir kafenin açılmasına izin vermiştir. Kafenin çok fazla gürültüye yol açtığı gerekçesiyle şikayetçi Bayan T. Belediyeye bu konudaki rahatsızlığını iletmıştır. Bunun sonucunda belediye kafe sahibi Bay W. ile iletişime geçmiştir. Kafeye ses yalıtımı ve

çeşitli denetimler yapılmıştır. Ancak Bayan T.'nin gürültüden rahatsızlığı devam etmiştir. Dört yıl boyunca çeşitli prosedürler uygulanmış, kafede çeşitli ses ölçümleri yapılmıştır. Ancak sorun çözülemediği ve hem Bayan T. Hem de Bayan W. 2016 yılında Hollanda Ulusal Ombudsmanı'na başvurmuştur. Karşıt bakış açılarına sahip olmalarına rağmen, ikisi de belediyeyi yaşanan olayla yeterince ilgilenmediği, tarafsız davranmadığı ve kişileri durum hakkında bilgilendirmediği için şikayet etmiştir. Bayan T., belediyenin konu ile zamanında ilgilenmediği için şikayette bulunurken; Bay W. ise belediyenin, kafesini yoğun bir denetim altına almasından nedeniyle şikayette bulunmuştur. Bayan T., gürültü olmadan sessizce yaşamak istiyor, Bay W. ise kafesini işletmek istiyor. Bu durumda birbiriyle çelişen çıkar ve beklentiler mevcuttur. Bu tür karmaşık durumlarda belediyenin yönlendirici bir rolü olması beklenmektedir. Ancak belediye, çözüm odaklı ve sorunu yatıştırıcı bir tutum sergilemekte yetersiz kalmıştır. Ombudsman yapılan iki şikayeti tek şikayet dosyası altında incelemiştir. Ombudsman bu durumda sadece belediyenin eylem ve işlemlerine odaklanır. Bayan T. ve Bay W.'nin arasındaki anlaşmazlığın dışında tutulur. İnceleme sonucunda ombudsman belediyeye çeşitli önerilerde bulunmuştur (URL 1).

Belediye, Bayan T. 'nin şikayeti sonucunda kafede gerekli denetimlerin yapıldığı; ancak Bayan T.'nin bu konuda bilgilendirilmemesi nedeniyle Bayan T.'nin belediyenin ilgilenmediği kanaatine vardığı sonucuna ulaşılmaktadır. Bay W. belediyenin diğer girişimcilere göre kendisine daha farklı davrandığı gerekçesiyle belediyeden şikayetçi olmuştur. Belediye, Bay W.'nin kurallara uymamasından dolayı diğer girişimcilere göre daha farklı davrandığını belirtmektedir. Ancak belediyenin Bay W. 'nin hangi kurallara uymadığı konusunda net bir cevabı yoktur. Bay W., belediyenin tarafsız davranmasını istiyor (URL 1).

Ombudsman, Aalten ve benzer durumdaki belediyelere gelecekte benzer durumlarda nasıl daha iyi hareket edebileceği konusunda şu önerilerde bulunmuştur (URL 1):

İşletmelere çalışma ruhsatı verilmeden önce bulunduğu çevrede sakinlerin farklı çıkarlarını ve karşılıklı ilişkilerini dikkate alarak analiz yapın; ilgililere haklarında ya da işletmelerinde yapılan işlemlerin ne olduğunu ve gerekçelerini gecikmeksizin

açıklayın; tarafsız tutumu koruyun; kişilerin yaptıkları şikayeti, çözüme ulaşmak için bir fırsat olarak değerlendirin.

Hollanda Anayasası'nın 78a/1 maddesine göre, ombudsman vatandaşın şikayet başvurusu üzerine harekete geçtiği gibi gerekli gördüğü konularda kendi isteğiyle merkezi hükümetin idari makamları ve Parlamento Yasası'nca belirtilen diğer idari makamların belirli bir konuda nasıl davrandığına dair bir inceleme yapmaya yetkilidir. Ulusal Ombudsman idare ile ilgili bir sorunun gündeme gelmesiyle ya da farklı kişilerin aynı sorun ile ilgili şikayetlerde bulunması durumunda ilgili idare üzerinde inceleme başlatabilmektedir. Parlamento, ombudsmanın re'sen harekete geçerek, daha sık inceleme yapmasını talep etmektedir. Bunun üzerine ombudsmanın re'sen harekete geçerek incelediği dosya sayısı da artmaktadır. 2016 yılında Ulusal Ombudsman kendi inisiyatifi ile 28 inceleme başlatmıştır (De Nationale Ombudsman, 2016: 20).

Ombudsman yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda sorunun çözülmesi için verdiği tavsiye kararını hakkında şikayette bulunulan idareye bildirmektedir. Ombudsman idarenin kararlarını değiştiremez, kaldıramaz. Ombudsmanın kararlarının bağlayıcılığı olmadığından dolayı idare alınan tavsiye kararını uygulamak zorunda değildir. Ancak genellikle idare ombudsmanın tavsiye kararını dikkate almaktadır. Ombudsmanın üzerinde çalışma yaptığı, incelediği ve bir karara bağladığı bütün şikayetlere yıllık raporda yer verilmekte ve bu rapor herkesin erişimine açık olacak bir şekilde yayınlanmaktadır. Parlamento'ya ombudsman tarafından hazırlanan bu raporlar sunulmasından ve ombudsmanın kamuoyuna bilgi verme yetkisinin olmasından dolayı idare ombudsmanın kararlarını dikkate almaktadır. Ombudsmanın kararlarının arkasında güçlü bir kamuoyu ve medya desteği bulunmaktadır. Bu da kurumun kararlarının daha çok dikkate alınmasını sağlamaktadır (Avşar, 2012: 296). Aksi takdirde idare, karışılacağı kamuoyu baskısından çekinmektedir. Ombudsmanın sahip olduğu bu yetkiler, idare üzerinde manevi bir baskı oluşturarak, tavsiye niteliğinde olan kararların çoğunlukla uygulanmasını sağlamaktadır.

Hollanda Ulusal Ombudsman Yasası'nın 14. maddesi, kurumun görevini yerine getirirken gerekli her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kurum ve personelden talep etme

hakkına sahip olduğunu ele almaktadır. Ancak, süreç içerisinde devletin güvenliğine zarar verecek olursa bakanlar ombudsmanının belirli yerlere girmesini reddedebileceği yer almaktadır. Ayrıca Ulusal Ombudsman Yasası'nın 5/2. Maddesine göre; ombudsman, resmi görevlerini gerektiği şekilde yerine getirilmesiyle veya onun tarafsızlığı ve bağımsızlığı ile uyuşmayan herhangi bir pozisyonda bulunamaz. Ombudsman vatandaşın idare hakkındaki şikayetlerinin ele alırken bağımsız ve tarafsız hareket ederek yasal değerlerin yanında sosyal değerleri de göz önünde bulundurarak çözüm arayan bir kurumdur (Özgüzel, 2016: 52).

Ombudsmanın mali özerkliği bulunmaktadır. Harcamalarının önemli bir kısmını halkla ilişkiler için yapmaktadır (Avşar, 2012: 296). Ombudsman'ın mali özerkliğinin bulunması kurumun bağımsızlığını ve tarafsızlığını güvence altına almaktadır.

2.2.3. Başvuru ve Çalışma Şekli

Ombudsmana vatandaşlar başvurabilme hakkına sahiptir. Şikayetler dijital ortamdan yapılabildiği gibi şikayet formu doldurarak ya da bir mektup yazarak da yapılabilmektedir. Ayrıca whatsapp ve facebook gibi sosyal medya uygulamaları aracılığıyla da ombudsman ile iletişim kurulabilmektedir. Ancak şikayet başvurusunda bulunabilmek için bazı şartlar gerekmektedir. Şikayet edilen olay belirtilen kriteri karşıladığı sürece, sorunun ne kadar büyük ya da ne kadar küçük olduğu önemli değildir. İdare hakkında ombudsmana şikayette bulunmadan önce vatandaş şikayetini ilgi idareye yapmış olmalıdır. Eğer şikayetini hukuk çerçevesinde yaptığı halde çözüm bulamazsa, o zaman ombudsmana başvurabilmektedir. Şikayette bulunacağı sorunun üzerinden bir yıldan daha uzun bir süre geçmemiş olmalıdır. Şikayet konusu, bir yasanın içeriği ve mahkeme kararı hakkında olmamalıdır. Başka bir kamu kurumu tarafından alınan kararın itiraz yolu açıksa, vatandaş ombudsmana başvuramamaktadır (URL1).

Şikayetlerin kabulü hususunda bazı sınırlandırmalar mevcuttur. Bir vatandaşın kendi ikamet ettiği belediye hakkında şikayette bulunması durumunda, şikayet edilen belediyenin kendi ombudsmanı varsa, bu durumda Ulusal Ombudsman vatandaş önce Belediye Ombudsmanı'na yönlendirebilir. Üniversite hakkında bir şikayet söz

konusu ise yalnızca devlet üniversitesi olma durumunda ombudsman davaya bakabilir. Yapılan şikayetin sağlık hususunda bir hastaneye yönelik olması durumunda, şikayet edilen kurum bir devlet üniversitesinin hastanesi ise ombudsman konuyu işleme alabilir. Şikayet bir noter hakkında ise, ombudsman yalnızca noterin kamudaki görevini nasıl yaptığı konusundaki şikayeti işleme alabilmektedir (Özgüzel, 2016: 65-66).

Ulusal Ombudsman Yasası'nın 25., 26. ve 27. maddelerine göre, ombudsman inceleme sonucunda elde ettiği bulguları yazılı olarak ilgili idareye, inceleme ile ilgili kişilere ve şikayet başvurusunu yapan kişiye iletmektedir. Ombudsman elde ettiği bulguları ve kararlarını içeren bir rapor hazırlamaktadır. Eğer şikayet edilen eylem ya da işlemin uygun olmadığına karar verirse, uygun davranış standartlarından hangisinin ihlal edildiğini raporda belirtmelidir. Ombudsman idari makama bir öneri getirirse, idari makam, ombudsmanı planladığı eylemden makul bir süre içinde haberdar edecektir. İdare tavsiye kararına yönelik herhangi bir önlem almayı düşünmüyorsa, ombudsmana bunu bildirmesi ve sebeplerini belirtmesi gerekmektedir.

Ombudsman, raporlarıyla idareye tavsiyelerde bulunarak proaktif olarak hareket etme fırsatı elde eder. Ombudsman tavsiyesinde, "uygun olmayan" idari davranışları önlemeye çalışmaktadır. Ombudsman, tavsiyenin pratik sonuçlarının ne olduğunu öğrenmek için bazen idari yetkililerle görüşür. Uygulanabilir bir tavsiye olup olmadığı konusunda ilgili idareye danışır. Uygulanması zor bir tavsiyeysse ombudsman bunu yeniden gözden geçirir. Bu görüşmeler telefon ile yapılmakta olup, herhangi bir resmiyeti bulunmamaktadır (Hertogh, 2001: 57). Ombudsman şikayetlerin büyük bir çoğunluğunu ilgili idare ile telefon görüşmesi ya da kişisel bir görüşme gerçekleştirerek sorunu uzlaşma yolu ile çözüme kavuşturmaktadır. Ombudsman sorunların çözülmesi için de iki tarafla iletişim kurarak vatandaş ile idare arasında arabuluculuk yapmaktadır (De Nationale Ombudsman, 2016: 22). Ombudsman vatandaşların şikayetlerine çözüm bulurken aynı zamanda kamu hizmetlerini de iyileştirmeye çalışıyor (De Nationale Ombudsman, 2016: 18).

Ombudsmana ulaşma konusunda dijitalleşen toplum ve buna uyum sağlayan yönetimler mevcuttur. Hollanda'da okur-yazar olmayan vatandaşların dijital

ortamdan kuruma ulaşabilmesi pek mümkün olmamaktadır. Birçok insan dijital yeteneklere sahip değil ve bu kişiler dijital araçları kullanmada başarısızdır. Ombudsmanın, bu vatandaşların sistematik olarak dışlanmalarını önlemek için dikkatli olması gerekmektedir. Bu durum için önlemlerin alınması kararlaştırılmış ve 2016 yıllık raporunda da bu konuya değinilmiştir. Ayrıca toplumsal dinamik göz önüne alınarak kurumun personelinin hizmet içi kurslarıyla daha uzman hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir (De Nationale Ombudsman, 2016: 5).

2016 yılında ombudsmana, vatandaş tarafından yaklaşık olarak 35.000 başvuru yapılmıştır. Hollanda nüfusu yaklaşık 17 milyondur. Bu durumda 485 kişi başına 1 adet şikayet düşmektedir (De Nationale Ombudsman, 2016: 3). 2017 yılında ise ombudsmana toplam 29.380 başvuru yapılmıştır. Ombudsman, 2016 yılında 2.254; 2017 yılında 1.900 şikayeti çözüme kavuşturmuştur. Yaşanan düşüşler temel olarak Vergi Daireleri'ndeki keskin müdahalelerin sayısının azalmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca ombudsman 2016 yılında 28; 2017 yılında ise 33 adet şikayeti arabuluculuk görüşmeleriyle çözmüştür. 2016 yılında yapılan başvuruların 9.800'ü, 2017 yılında yapılan başvuruların ise 8.800'ü ombudsmanın görev alanı dışındaki konularla ilgilidir. Ombudsman'ın çalışmalarının önemli bir kısmı, idare ile sorun yaşayan vatandaşları bilgilendirmek ve yönlendirmekle ilgilidir. Ombudsman vatandaşlara çözüm için bir sonraki adımın ne olması gerektiği konusunda yardımcı olmaktadır. Ombudsmana yapılan başvuruların 2016 yılında % 88'i, 2017 yılında yaklaşık % 87'si vatandaşa sorunu hakkında bilgi verilerek nereye başvurması gerektiği anlatılarak cevaplandırılmıştır. Ombudsman vatandaşa sorununu çözmesi için yol göstermektedir (De Nationale Ombudsman, 2017: 30-31).

2.2.4. Yerel Ombudsman

Hollanda'da ulusal ombudsmanın dışında yerel düzeyde ombudsman uygulamaları da mevcuttur. Büyük yerel birimlerin kendi belediye ombudsmanları olduğundan dolayı ulusal ombudsmanın yetki alanına 12 il ve 7 yerel birimi girmektedir (Avşar, 2012: 296). Bunun dışında Hollanda'nın 275 belediyesinde, belediye ombudsmanı bulunmaktadır. Belediye Ombudsmanı sınırları içindeki olaylara bakar. Belediye Ombudsmanı ile Ulusal Ombudsman bilgi ve tecrübe alışverişinde bulunmaktadır. Belediye Ombudsman'ı bulunmayan il halkının şikayetlerine Ulusal Ombudsman

bakmaktadır. Hollanda’da birçok yerel yönetim memurlarla halk arasındaki diyalogun iyileşmesi, vatandaşta güven duygusunun artması için kendi belediye sınırları içerisinde görev yapmak üzere yerel ombudsman ataması yapar. Söz konusu yerel ombudsman o il içindeki vatandaşlarla il yönetimi arasındaki şikayetleri incelemektedir. Hollanda Ulusal Ombudsmanı, bazı illerin yöresel ombudsmanları olsa da, 2006 yılından itibaren illerin yönetimlerinin kabul etmeleri halinde Belediye Ombudsmanı tarafından çözümlenemeyen sorunları da incelemektedir (Özgüzel, 2016: 62-63). 2016 yılında Ulusal Ombudsman’a yapılan şikayetlerin 283 tanesi yerel yönetimlerle ilgilidir. Bu oran bir önceki yıla göre %20 artmıştır. Özellikle belediye imkanlarına erişim sıkıntısından dolayı bu oranın gelecek yıllarda daha çok artacağı düşünülmektedir (De Nationale Ombudsman, 2016: 3).

2.3.FRANSA OMBUDSMANI

Güçlü bir merkezi yönetim sistemine sahip olan Fransa’da yönetenler ile yönetilenler arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklara bakan uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bir idari yargı sistemi bulunmaktadır. Fransa’da idari yargı, idare karşısında vatandaşların hak ve özgürlüklerini korur, idarenin eylemlerini hukuka uygunluk açısından denetler ve vatandaşa idarenin her türlü hukuka aykırı eylemine karşı iptal davası hakkı tanımaktadır (Özden, 2010: 79; Altuğ, 2002: 106).

1970’li yılların başında, 1968 yılı Mayıs ayında yaşanan karışıklıkların da etkisiyle, yönetimin otoriter eğilimi ağır basmıştır. İdari yargının tarafsızlığı ve ulaşılabilirliği konusunda vatandaş sorun yaşamaya başlamıştır. İdari yargının yavaş olması, yargı yoluna başvurunun çoğu zaman karmaşık bir süreç olması, masraflı olması ve yavaş işlemesi idari yargının verdiği kararlarda kamu çıkarını öne çıkarılması nedeniyle vatandaş haklarının tam olarak tanınmasını engellemesi, yasa ve düzenlemelerin katı bir şekilde uygulanması vatandaşın eleştiri konusu olmuştur. Ayrıca idari yargının verdiği kararlar hukuka uygun olsa da hakkaniyete uygun olamayabilmektedir. İdari yargının bu durumundan dolayı tarafsız, ulaşılabilir olmaması ve anti-demokratik tutumu nedeniyle vatandaşların yönetime olan güveni azalmıştır (Altuğ, 2002: 106; Akıncı, 1999: 274). Yargı dışı denetim yollarının (dilekçe hakkı, meclis

soruşturması) ve idari denetim (vesayet ve hiyerarşik denetim) yolları da etkili ve yeterli olmamaktadır. İdari yargıda yaşanan bu sorunlardan dolayı vatandaşın hakları yeterli düzeyde ve etkin bir şekilde korunamamaktadır. Vatandaş hukuka uygunluğun yanında, hakkaniyet denetiminin de öne çıktığı, başvuru sürecinin basit, masrafsız ve hızlı olduğu bir denetim sistemine ihtiyaç duymaktadır (Özden, 2010: 79-80). Yargı sistemindeki olumsuzluklara ve tıkanmalara ve yargı dışı denetim yollarının yetersiz kalması nedeniyle yaşanan sorunlara en iyi çare olarak ombudsmanlık kurumunun görülmesi tartışılmaya başlanmıştı (Demir, 2002: 150). Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması konusunda farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Akademisyenler ve parlamenterler ombudsmanlık kurumunun sistemdeki tıkanıklığı çözeceğine inanmaktaydı (Akıncı, 1999: 275). Bununla birlikte Fransa'da köklü bir idari yargı sistemi olduğundan dolayı ombudsman kurumunun etkin bir şekilde işlemeyeceğini öne sürenler de mevcuttu. Fransa'da oluşturulacak ombudsmanlık kurumunun yargı ve yönetim otoriteleri ayrılığına aykırı düşeceği ileri sürülmüştür (Tortop, 1974: 44). Fransa'da ombudsmana ihtiyaç olmadığını savunan Profesör Roland Drago, Danıştay'ın en iyi ombudsman olduğunu belirtmektedir (Uluer, 2012: 503).

Fransa hükümeti, ilk başta yürütme içinde Devlet Sekreterliği'ni kurarak, vatandaşların şikayetlerini ele alıp, çözüm bulmayı amaçladı. Daha sonrasında başka benzer kurumlar kurmasına rağmen başarılı olamamıştır. Bu durumda Fransa'da ombudsmanlık kurumunun kurulması kaçınılmaz hale gelmiştir (Demir, 2002: 150; Akıncı, 1999: 275). Bunun sonucunda 1973 yılında, ulusal düzeyde İsveç ombudsman modeli esas alınan Cumhuriyet Mediateur'u (arabulucu, hakem) adı altında ombudsmanlık kurumu kurulmuştur. Fransa'da ombudsman kurumunun kurulması ile Fransız idare hukukunda sessiz bir devrim yapıldığı belirtilmiştir (Altuğ, 2002: 106, 109). Fransa'nın ombudsmanlık kurumunu benimsemesi ile artık ombudsman evrensel olarak uygulanabilir olduğu ve ombudsmanın yayılmasının kaçınılmaz olduğu ortaya çıkmıştır (Uluer, 2012: 503). Fransa, idari yargı sistemine sahip ülkelerde de ombudsman kurumunun başarılı bir şekilde uygulanabileceği açısından örnek oluşturmaktadır (Şahin, 2015: 53).

Fransa’da 2008 yılında yapılan anayasa değişikliği ile ombudsmana anayasa yer verilmiştir. Ombudsmanın adı halkların savunucu (Défenseur des Droits) olarak değiştirilmiştir. (şengöl, 2013: 76)

2.3.1. Atanması ve Statüsü

Fransa’da ombudsman (halkların savunucusu- Défenseur des Droits), Cumhurbaşkanının imzasından geçen Bakanlar Kurulu kararı ile hükümet tarafından altı yıllık bir süre için atanmaktadır (Altuğ, 2002: 107; Köksal, 2005: 120). Fransa’da ombudsman yalnızca bir dönem için atanmakta, tekrar aynı kişi bu görev için atanamamaktadır. Ombudsman’ın tekrar seçilememesi kuralı ile hükümete yeniden seçilebilmek için ödün verilmesi önlenmek istenmiştir. Ombudsman, hükümet tarafından atanmakla birlikte yürütmeden tarafsız ve bağımsız hareket etmektedir (Oytan, 1977: 620; Altuğ, 2002: 108; şahin, 2015: 56). Ombudsman bağımsız bir kurum olduğundan dolayı görevlerini yerine getirirken hiçbir kişi veya kurumdan talimat veya emir almamaktadır. Ombudsmanlık görevine atanacak kişinin hukukçu olma zorunluluğu bulunmamakla birlikte genellikle üst düzey kamu görevinde ya da yüksek yargı organlarında görev yapmış kişiler atanmaktadır (Avşar, 2012: 291; şahin, 2015: 55).

Fransa’da ombudsmanın görevden alınması diğer ölkelerden farklıdır. Ombudsman’ın normal görev süresi bitmeden görevden alınması, görevini sürdürmeye engel bir durum olması durumunda Danıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunun dışında hiçbir şekilde görevden alınamaz, görevi altı yılın bitiminde doğal olarak sona ermektedir (Köksal, 2005: 120; Demir, 2002: 152).

Fransa’da ombudsman, görevini tam bir bağımsızlık içerisinde yerine getirebilmesi için yasama dokunulmazlığına benzer bir dokunulmazlığa sahiptir. Ombudsman görevini yerine getirirken yaptığı işlerden ve söylediği sözlerden dolayı soruşturulamaz kovuşturulamaz, aramaya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve mahkum edilemez. Ayrıca ombudsman görevini yerine getiren kişi ek bir kamu görevi yürütemez, belediye ve il genel meclisinde görev alamaz (Oytan, 1977: 620; Avşar, 2012: 291).

2.3.2.Görev ve Yetkileri

Fransa’da ombudsman idare ile vatandaş arasında ortaya çıkan sorunların çözülmesi ve idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk yanında hakkaniyete uygun olarak gerçekleştirilmesini amaçlayan bir tür arabulucu olarak hareket etmektedir (Avşar, 2012: 112). Ombudsman, hukuka uygun olup hakkaniyete uygun olmayan eylem ve işlemleri düzeltilmesi için çalışmaktadır. Ombudsman, vatandaş ile idare arasında uzlaştırıcı misyonuna sahip olan bir arabulucudur. Bu nedenle ombudsman, vatandaş ve idare arasında arabuluculuk yaparak sorunların çözümünde orta yol bulmaya çalışmaktadır. Böylece vatandaş ile idare ilişkisini güçlendirmeye çalışmaktadır (Altuğ, 2002:110-111).

Fransa ombudsmanının araştırıp, incelediği bir şikayetin ele alınması, kurumun görevi konusunda daha somut bir örnek oluşturacaktır. 2017 yılında davacı, müdür yardımcılığı için bir kuruma başvuruda bulunduğunu ve aranan şartlara uygun olduğunu; ancak başvurusunun kabul edilmediğini belirtmektedir. Davacı Afrikalı ve ten rengi nedeniyle işe alınmadığını belirtmektedir. Kuruma yapılan bir denetim sırasında Afrika kökenli kişilerin özgeçmişlerinin yer aldığı bir özgeçmiş klasörünün bulunduğu tespit edilmiştir. Ombudsman, yaptığı araştırma ve inceleme sonucunda kurumun iş başvurusunu objektif bir şekilde değerlendirmeden reddetmesinin haklı olmadığını tespit etmiştir. Kişinin ırkına bakılarak işe alınmasının Ceza Kanunu’nun 225/1 ve İş Kanunu’nun L.1132/1 maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır. Bu nedenle ombudsman, kurumun kişinin kaybını telafi etmesi için tazminat sunmasını ve kurumun işe aşma yöntemini değiştirmesi konusunda tavsiyede bulunmuştur. Ombudsman, tavsiyelere uyulmaması durumunda, gözlemlerini mahkemeye sunacağını belirtmiştir (URL 2).

Fransa ombudsmanının görev, yetki ve sorumlulukları İngiltere ombudsmanına göre daha geniş; İskandinav ülke ombudsmanlarına göre ise daha dar kapsamlıdır. Adli ve idari yargı yerleri üzerinde hiçbir denetim yetkisi olmaması bakımından İsveç ombudsmanından daha dar, yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi olması bakımından da İngiliz ombudsmanından daha geniş bir görev alanı bulunmaktadır (Altuğ, 2002: 41). Sadece İsveç, Finlandiya ve Danimarka ombudsmanları böyle geniş ve genel bir yetki ile donatılmışlardır (Oytan, 1977: 621). Fransa’da

ombudsmanın yetki alanı merkezi yönetim kurumları, yerel yönetimler, kamu kurumları ve kamu hizmeti gören tüm kuruluşlar hakkında yapılan tüm vatandaş şikayetlerini incelemektedir (Mutta, 2005: 87; Altuğ, 2002: 41).

Fransa ombudsmanlık kurumunun geniş bir araştırma ve inceleme yetkisi bulunmaktadır. Ombudsman kurumunun olay yerinde inceleme yetkisi, şikayet konusuna ilişkin kamu yönetimi yetkilerinden teftiş kurulları eliyle ilgili her türlü araştırma ve inceleme yaptırma yetkisi, her türlü incelemenin yaptırılması için Sayıştay'a ve Danıştay'a başvurma yetkisi, soruşturduğu konularla ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşma hakkı bulunmaktadır. Ayrıca ombudsmana gerekli görüldüğü zaman Bakanlar ve bütün kamu görevlileri yardım etmekle yükümlüdür. Ombudsmana ilgili idare istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadır. Ombudsmanın bilgi ve belge isteği gizlilik öne sürerek reddedilememekte, ancak milli savunma, devlet güvenliği ve dış politika konuları bunun dışında tutulmaktadır (Oytan, 1977: 624; Avşar, 2012: 292). Bununla birlikte bir kamu görevlisi ombudsmanın görevini yerine getirmesine engel olması durumunda ombudsmana ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin soruşturması başlatma ve gerekirse ceza davası açma yetkisi tanınmaktadır (Altuğ, 2002: 113).

Fransa ombudsmanının idarenin haksız eylem ve işlemleri karşısında vatandaşın haklarını korumak amacıyla ilgili idareye verdiği kararlar tavsiye niteliğinde olup, bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu durumda ombudsmanın idare üzerindeki yetkileri tavsiye, uzlaşma ve ikna ile sınırlıdır. Ayrıca ombudsmanın yönetsel ve yargısal nitelikli karar yetkisi, idarenin kararlarını iptal etme, değiştirme veya yeni karar koyma yetkisi bulunmamaktadır (Avşar, 2012: 292; Altuğ, 2002: 107). Fransa'da ombudsmanın kararları tavsiye niteliğinde olmasına rağmen idareler tarafından çoğunlukla uygulanmaktadır. Bunun en önemli nedeni ombudsmanın yılsonunda hazırladığı raporları Cumhurbaşkanı'na ve Parlamenta sunma ve kamuoyuna açıklama yetkisine sahip olmasıdır. Bu raporda hakkında başvuru yapılan idareler ve idare birimleri, bu idareler hakkında yapılan şikayet başvuru sayısı ve idarenin hangi işlemleri hakkında şikayet başvurusu yapıldığı, şikayet başvurularının nasıl sonuçlandırıldığı, idarenin aksayan yönlerinin neler olduğunu, yasal ve yönetsel düzenleme konusu olan reform önerileri; geçmiş yıllarda önerilen tedbirlerin alınmış olup olmadığı yer almaktadır. Eğer idare ombudsmanın tavsiye kararını uymazsa

yıllık raporda idarenin bu tutumu yer alacaktır. Rapor parlamentoya sunulup, kamuoyu erişimine açıldığı için hiçbir idare raporda olumsuz bir şekilde yer almak ve eleştirilere maruz kalmak istemeyecektir. Bu nedenle idare ombudsmanının tavsiye kararlarına uymak için özen gösterecektir (Oytan, 1977: 625; Altuğ, 2002: 112-113). Ayrıca ombudsman kurumu, yıl içerisinde özel öneme sahip olan konularda özel rapor hazırlayabilmektedir ve bu raporları parlamento üyelerine sunabilmektedir (Parlak, 2015: 225).

Ombudsmanın tavsiyelerinin idareler tarafından dikkate alınması, kurumun etkinliğini ve gücünü arttırarak var olmasını sağlamaktadır. Ombudsmanın tavsiyede bulunurken herhangi bir çıkar peşinde olmadığı bilindiğinden dolayı idare mevcut sorunların çözülmesi için çabalamaktadır. Ancak, bazı durumlarda ombudsmanın tüm çabalarına rağmen mevzuat nedeniyle soruna hakkaniyetli çözüm bulunamıyorsa, ombudsman yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda konu ile ilgili yeni yasal ve idari düzenlemelere gidilmesi için parlamentoya yasa önerilerinde bulunabilme yetkisine sahiptir (Demir, 2002: 152; Temizel, 1997: 47). Böylece ombudsman vatandaşı idarenin haksız eylem ve işlemleri karşısında korurken, diğer yandan yönetimin iyileştirilmesine de katkıda bulunmaktadır.

Fransa'da ombudsman geniş yetki alanına sahip olmakla birlikte bazı kısıtlamalar bulunmaktadır. Ombudsman adli ve idari yargıya ait ve bunlara konu olan dava başvurularını kabul edememektedir (Köksal, 2005: 120). Fransız ombudsmanı bir yargısal kararın tartışmasına giremez, hukuksal kararların yerindeliğine yönelik yorum yapamaz; gerekçesini ve dayanaklarını eleştiremez (Oytan, 1977: 621). Fransa'da ombudsman, kesin hüküm halini almış bazı yargısal kararların uygulanmadığına ilişkin yapılan başvurular ile ilgili idarenin verilen karara belirlen süre içinde uyması için emir verme yetkisine sahiptir (Altuğ, 2002: 113). Ayrıca Fransa'da ombudsmanlık kurumu, idare ile memurlar ve diğer ülkelerde görev yapan kamu çalışanları ile ilgili şikayetleri ombudsmanın görev alanı dışında kalmaktadır (Parlak, 2015: 222; Avşar, 2012: 292).

2.3.3.Başvuru ve Çalışma Şekli

Fransa’da ombudsman yalnızca vatandaşın şikayet başvurusu ile harekete geçmektedir. Resen harekete geçme yetkisi bulunmayan ombudsmana parlamenterler vatandaş şikayeti olmadan da gerektiğinde başvurabilmektedir. Böylece parlamenter konuyu kendi araştırmak yerine ombudsmana araştırma yaptırarak ombudsmanın bazı alanlardaki geniş yetkilerinden faydalanmaya çalışmaktadır. Ombudsmana ülke vatandaşlarının yanında başka ülke vatandaşları da başvurabilme hakkına sahiptir. Ancak şikayet başvurusunda bulunan kişinin Fransa’da ikamet etmesi gerekmektedir (Parlak, 2015: 221-222). 2011 yılında yapılan değişiklikle Fransa’da ombudsmana gerçek ve tüzel kişiler başvurabilmektedir (URL 2). Ombudsmana başvuru konusunda herhangi bir süre sınırlaması bulunmamaktadır (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 55). Ombudsmana yapılacak başvurular yazılı bir şekilde basit bir mektupla yapılabilmektedir. Şikayet sahibi gerek görmesi durumunda şikayet mektubuna ek olarak şikayet konusuna ilişkin araştırmayı kolaylaştıracak bilgi ve bulguları içeren belgeleri de gönderebilir (Avşar, 2012: 292; Parlak, 2015: 222).

Ombudsmana başvuru yapabilmek için ilgili idarenin başvuru yollarının tüketilmiş olması ve yeterli çözümün alınamamış olması gerekmektedir. Başvuru yolları tüketildikten sonra ombudsmana yapılan başvuru yargısal başvurudan tamamen bağımsızdır. Bu nedenle uyuşmazlık konusu ile ilgili yetkili yerlere yapılan dava süresinde herhangi bir kesintiye neden olmamaktadır. Ayrıca ombudsmana başvurmak aynı zamanda adli veya idari yargıya başvurmaya bir engel oluşturmamaktadır (Altuğ, 2002: 110).

Ombudsman başvuruyu incelerken öncelikle biçim kurallarına uygunluğuna bakmaktadır. Biçim kurallarına uygun olan şikayet başvurusunun haklı olup olmadığının anlaşılması için inceleme başlatılır. Şikayetçi haklı bulunursa bir sonraki inceleme aşamasına geçilir (Oytan, 1977: 624). Ombudsman inceleme yaptıktan sonra, şikayet başvurusuna ilişkin elde ettiği sonuçları hem ilgili idareye hem de şikayet sahibine bildirmektedir (Kılavuz ve diğerleri, 2003: 59).

Fransa ombudsmanına 2017 yılında 140.000’nin üzerinde başvuru yapılmıştır. Başvuruların 93.371’i şikayet başvurusunu oluşturmaktadır. Geriye kalan başvurular, bilgi edinme başvurusu, telefon görüşmelerinden oluşmaktadır. Yapılan şikayet

başvuruları ile ilgili 88.464 şikayet dosya ele alınmıştır. Kurum şikayet başvurularının %78'ini uzlaşma yolu ile çözüme kavuşturmuştur. İdarelere 138 tavsiye ve 48 reform önerisinde bulunmuştur. Dostça yaklaşımların yaklaşık% 78'i olumlu sonuçlanmıştır (Défenseur des droits, 2017: 6-7). Fransa ombudsmanı yaklaşık 250 personeli ile faaliyette bulunmaktadır. (URL 2)

2.3.4. Yerel Ombudsman

Paris, 1997 yılında kendi ombudsman kurumunu kurmuştur. Paris Ombudsmanı belediye başkanı tarafından atanan özel kişidir. Ombudsmana başvuru belediye başkanı, mahalli encümen üyesi, sendikalar aracılığı ile yapılmaktadır (Köksal, 2005: 120; Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 55). Paris Ombudsman'ının görev süresi altı yıldır ve aynı kişi tekrar atanamamaktadır (URL 6).

Paris Ombudsman'ı yalnızca belediyenin kararları ve işleyişi ile ilgili şikayet başvurularını incelemektedir (URL 6). Ombudsmana başvurmadan önce ilgili idarenin şikayet başvuru yolları tüketilmiş ve tatmin edici bir sonuç alınamamış olması gerekmektedir. Ombudsmana Paris'te yaşayanlar dışında ziyaretçiler ve turistlerde şikayet başvurusunda bulunabilmektedir. Ombudsman, şikayet başvurularına dostane çözüm önerileri getirmektedir. Ayrıca bir hizmetin düzenlenmesi veya organizasyonu için düzeltici tedbirler de önermektedir. Ombudsman yaptığı inceleme ve araştırmanın sonucunu kullanıcıya yazılı olarak ayrıntılı bir şekilde iletmektedir. Eğer başvuru ombudsmanın yetki alanı dışında kalıyorsa, ombudsman bunu yetkili kuruma göndermektedir (Magazine à Paris spécial médiation, 2016: 3).

2016 yılında Paris Ombudsmanı'na 2.040 başvuru yapılmıştır. 2015 yılına göre başvuru sayısı %7 artmış ve bu sayı sürekli artmaktadır. Ombudsmana vatandaşların şikayet başvurularını oluşturmada ve iletmede yardımcı 38 gönüllü bulunmaktadır (Magazine à Paris spécial Médiation 2017-2018, 2017: 4). Paris ombudsmanının yıllık raporu, vatandaşlara ombudsmanın faaliyetleri hakkında bilgi vermektedir. Ombudsmanın yıllık raporu, Paris'te kamu hizmetlerinden yararlananlar için bir bilgilendirme yöntemidir. Ombudsman, idare ve vatandaş arasındaki sorunları dostça çözümleyerek vatandaş ile idare arasındaki bağları güçlendirmektedir (URL 6).

Ombudsman vatandaş şikayetleri ile ilgili idarenin yetersizliklerini ortaya koymaktadır. İdarenin yetersizliklerini gidermesi, hizmet kalitesini ve verimliliğini arttırmak için ombudsman reform önerilerinde bulunabilmektedir. 2016 yılında önerileri, park düzenlemelerine ilişkin çeşitli ayarlamalar ve düzeltmeler de dahil olmak üzere çeşitli gündelik konuları içermektedir. Ombudsman'ın belediye yönetimine yapacağı reform, mevzuat değişiklikleri ve diğer tavsiyeler yapılan şikayet başvuruları konularına yöneliktir (URL 6; Magazine à Paris spécial médiation, 2016: 6).

2.4. AVRUPA OMBUDSMANI

Avrupa Parlamentosu'nun, Avrupa Ombudsman'ının kurulması ile ilgili düşüncesi ilk kez 1979 yılının başlarında gündeme gelmiştir (Hansen, 2005: 13; Magnette, 2005: 107). Ardından konu "Avrupa Vatandaşları" oluşturma yollarını keşfetmek için atanan Adonnino Komitesi (1985) tarafından tekrar gündeme getirilmiştir. İspanyol hükümeti, kısa sürede Danimarka tarafından desteklenen iddialı bir öneri hazırladı (Magnette, 2005: 107). 1991'de Siyasi Birlik Üzerine Hükümetler Arası Konferans çerçevesinde sunulan Avrupa Vatandaşlığı üzerine İspanyol önerisine göre, Avrupa Birliği vatandaşlarının özel haklarıyla ilgili bir katalogun kabulü, bu hakların korunmasından sorumlu özel organların kurulmasıyla birlikte olmalıydı. Bu açıdan, İspanyol Heyeti, Avrupa vatandaşlarının, bir Avrupa Ombudsmanı'na şikayetlerini sunarak, birlik çerçevesinde haklarının daha fazla korunması gerektiğini önermektedir. Bununla amaçlanan, Avrupa vatandaşının özel haklarını korumak ve bu hakların korunmasına yardımcı olmaktır (Marias, 1994: 1-2).

1992 Maastricht Antlaşması'na kadar Avrupa Ombudsman'ının kurulması konusunda karara varılamamıştır. 1992 yılı, 1979 yılına göre ortam açısından ombudsmanın kurulması için daha uygun görülmüştür. Avrupa Ombudsmanı, 7 Şubat 1992 Maastricht Antlaşması'yla kuruldu. Kurumun oluşturulmasında parlamenter ombudsman sisteminden esinlenilmiştir (Cadeddu, 2004: 162; Şengül, 2010: 4). Avrupa kıtası bir adım daha ileri giderek AB düzeyinde bir ombudsman kurulmasını sağlamıştır. Maastricht Anlaşması'nın 138 /E maddesiyle kurum 1 Eylül 1995'te

faaliyetlerine başlamıştır. Bu, önemli bir ilerlemedir (Akıncı, 1999: 279). Avrupa Ombudsmanı Maastricht Antlaşması'nın getirdiği en önemli kurumsal yeniliklerden biridir (Marias, 1994: 1).

Maasrticht Anlaşması'nın 138. Maddesine göre oluşturulan Avrupa Ombudsmanı'nın kuruluş amacı, Birliğe üye devlet vatandaşlarının haklarını güçlendirmek (Hansen, 2005: 19), Avrupa Birliği kurumlarının kötü yönetimi veya adil olmayan bir davranışı karşısında Avrupa Birliği üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere vatandaşın kurumalara güven duymasını sağlamaktır (Özer, 2010: 37).

Avrupa Ombudsmanı, Birliğin demokratik yaşamının bir aktörü ve demokratikleşme sürecinin parçası olarak algılanmaktadır. (Perillo, 2005: 58; Şengül, 2010: 4) Demokratikleşme sürecinin bir parçası olan Avrupa Ombudsman'ı, Birliğin kurum ve organları ile vatandaş arasındaki güven ilişkisini, kurum ve organların saydamlığı ve şeffaflık üzerine kurulmasını sağlayarak gerçekleştirmektedir (Şengül, 2010: 4; Temizel, 1997: 36).

Ombudsman'ın kurulması fikrinin ilk kez ortaya atıldığı yıl olan 1979'dan 16 yıl sonra ilk Avrupa Ombudsman'ı atanmıştır (Hansen, 2005: 13). İlk 1994 yılında Avrupa Ombudsman'ı görevine atanan Eski Finlandiya Ombudsman'ı Jacob Söderman, 1 Eylül 1995'te tarihinde göreve başlamıştır. Söderman'dan sonra ise, bu göreve 1 Nisan 2003 tarihinde ombudsman P.Nikiforos Diamandouros atanmıştır. P.Nikiforos Diamandouros ise Yunanistan'da görev yapan ilk ombudsmandır (Fendoğlu, 2011: 91).

2.4.1. Atanması ve Statüsü

Maastricht Antlaşması ile kurulan Avrupa Ombudsmanı, parlamento ombudsman modelini izlemektedir (Marias, 1994: 3). Avrupa Ombudsman'ı, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık bir süre için atanmakta ve yeniden atama hakkına sahiptir. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu seçimlerine kadar görev yapmaktadır (Altuğ, 2002: 135; Cadeddu, 2004: 162; Temizel, 1997: 36; Marias, 1994: 3).

AB Ombudsmanı'nın statüsünün belirlenmesinde İskandinav, İngiliz ve Fransız ombudsman uygulamaları etkili olmuştur (Şengül, 2010: 4). Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Adalet Mahkemesi ile aynı statüde bulunmaktadır (Temizel, 1997: 36). Ombudsman, Avrupa Adalet Divan'ında görevli bir yargıç ile aynı statüde bulunmakta ve aynı hak ve ayrıcalıklara sahiptir. Ombudsmanlık görevini yerine getiren kişinin, hiçbir ülke ya da kurumdan talimat almaksızın bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket etmesi gerekmektedir (Marias, 1994: 4; Cadeddu, 2004: 163). Ombudsman görev süresi boyunca, ücretli veya gönüllü olsun herhangi bir siyasi veya idari görevle meşgul olamaz. Ombudsman, görevlerinin niteliğiyle bağdaşmayan eylemlerden kaçınmak zorundadır (Cadeddu, 2004: 162; Marias, 1994: 4; Şengül, 2010: 4). Ombudsmanın görevini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirebilmesinde önemli olan faktörlerden biri bütçesidir. Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesi ise, kurumun görevlerini etkin şekilde yapabilecek bütçeye sahip kılınması güvence altına alınmıştır (Şengül, 2010: 4).

Ombudsmanın görevi, görev süresinin sona ermesi, istifa etmesi ya da görevden alınması durumunda son bulmaktadır. Ombudsmanın istifa etmesi durumunda üç ay içinde yeni bir ombudsman atanır. Ombudsman görevleri için gerekli koşulları artık yerine getirmiyorsa veya yetkilerini kötüye kullanıyorsa, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'ndan Ombudsman'ın görevden almasını isteyebilmektedir. Ombudsmanın görevden alınması durumunda, yeni ombudsman seçilene kadar eski ombudsman görevde kalır (Marias, 1994: 4; Özer, 2010: 45).

2.4.2. Görev ve Yetkileri

Avrupa Ombudsmanı'nın görevi, Avrupa Birliği kurum ve organlarının eylemlerinde ortaya çıkan kötü yönetim ile ilgili şikayetleri incelemek, araştırmak ve çözüm bulmaktır (Şahin, 2015: 74; Şengül, 2010: 6; Perillo, 2005: 55). Ombudsmanın sorunları çözmek için üstlendiği arabulucu rolü vatandaş ve idare arasındaki güveni güçlendirmekte ve böylece Birliğin eylemlerini ve işlevlerini, bireylerin ihtiyaçlarına odaklı, daha şeffaf ve erişilebilir hale getirmektedir. Bu sadece yasama sürecinin şeffaflığı değil, aynı zamanda Birliğin kurum ve organlarının idari işlemlerinin şeffaflığı anlamına gelmektedir (Perillo, 2005: 53-54).

Ombudsman kurulduğunda, kötü yönetimin resmi bir tanımı mevcut değildi. 1997 yılı raporunda ombudsman, kötü yönetimin bir ön tanımına yer verdi. Raporda yer alan tanıma göre, " Kötü yönetim, bir kamu kurumunun uymakla yükümlü olduğu bir kurala ve prensibe uygun hareket etmemesidir." (Cadeddu, 2004: 174-175; Şengül, 2010: 6; Altuğ, 2002: 135) Avrupa ombudsmanı, AB kurum ve organlarının eşit ve şeffaf olmayan eylem ve işlemlerine yönelik olarak arabulmak için de faaliyette bulunur, gerekirse konuyu Avrupa Parlamentosu'na bildirir (Fendoğlu, 2011: 92). Ombudsmanın zamanla, "kötü yönetim" denetleyicisi ve "iyi yönetim" kodlayıcısı rolünü üstlendiğini söylenebilir (Cadeddu, 2004: 163).

Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanında olan kuruluşlar ve organlar şunlardır (Marias, 1994: 4; Özden, 2010: 114-115; Altuğ, 2002: 135):

Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay, Adalet Divanı, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Europol (Avrupa Polisi), Diğer AB Kurumları.

AB kurumları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal kurumlar hakkındaki şikayetler AB kamu denetçisinin görev alanı içerisinde değildir. İşyerleri veya özel kişilerle ilgili şikayetler de görev alanı dışındaki konulardandır. Adalet Divanı ve Asliye Hukuk Mahkemeleri'nin yargı işlevleri haricinde bunlar hakkındaki şikayetleri incelemeye yetkili değildir (Özer, 2010: 41; Şahin, 2015: 74; Temizel, 1997: 36). Ayrıca, Avrupa Ombudsman'ı Avrupa Parlamentosunun siyasi faaliyetleri hakkındaki şikayetleri de kabul etmemektedir (Altuğ, 2002: 135; Cadeddu, 2004: 176; Özer, 2010: 41).

Avrupa Birliği kurum ve organlarının faaliyetlerinde ortaya çıkan kötü yönetimle ilgili kişilerin şikayet başvurusu sonucu ombudsman harekete geçebildiği gibi kurum kendiliğinden de harekete geçebilmektedir. Bu durumda, basında veya televizyonda çıkan haberler nedeniyle ya da Avrupa Parlamentosu kararı ile görülen bazı kötü yönetim uygulamaları sonucunda, Avrupa Ombudsmanı kendiliğinden harekete geçebilmektedir (Marias, 1994: 5; Fendoğlu, 2011: 91). Ombudsman şikayet başvurusu sonucunda ya da kendiliğinden hareket ederek başlattığı inceleme ve araştırma sonucunda kötü yönetim ile ilgili bir durum tespit ettiğinde, ilgili kurum

veya kuruluğu bilgilendirip konu ile ilgili öneri ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu şekilde bilgilendirilen kurum ombudsmana üç ay içinde gerekçeli bir görüş göndermekle yükümlüdür. Her bir kötü yönetim vakası için, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma özel bir rapor göndermektedir (Marias, 1994: 6).

Ombudsman tarafından gerçekleştirilen eylemler yasal olarak bağlayıcı kısıtlamalar getirmemekte, daha çok fikir ifade etmeye, sorun alanlarını ortaya çıkarmaya ve olası çözüm önerileri sunmaya hizmet etmektedir (Cadeddu, 2004: 173). Avrupa Ombudsmanı, kurum ve organların takdir yetkilerini kullanmalarına doğrudan müdahale edemez, yürürlükteki düzenleyici işlemleri kaldıramaz. Ombudsmanın denetimi yönetsel işlemler ve tutumlarla ilgilidir (Şengül, 2010: 6). Ombudsman geniş çaplı inceleme ve araştırma yetkisine sahip olsa da, yalnızca kötü yönetimin gerçekleştiğini tespit edebilir ve sadece kurumu kötü yönetimin tekrar oluşmasını önlemeye yönelik adımlar atmaya teşvik edebilir (Cadeddu, 2004: 174).

Geniş yetkilere sahip olan Avrupa Ombudsmanı şikayetlerin sonuçlandırılmasında dostça çözüme öncelik verir (Şengül, 2010: 6). Ombudsman, kendisine gelen bir şikayeti ilgili kuruma iletir ve şayet ihlal varsa kurumun gerekli düzeltmeyi yapması konusunda tavsiyede bulunmaktadır. Kurum ombudsmanın tavsiyesini uygularsa kötü yönetimin yol açtığı sonuçları giderebilmektedir. Şikayet edilen kurum bu tavsiyelere de uymayı kabul etmezse, ombudsman, bu olayı Avrupa Parlamentosuna rapor eder (Özden, 2010: 115; Fendoğlu, 2011: 91).

Ombudsman'ın araştırma sonuçlarını içeren yıllık raporu Avrupa Parlamentosu'na sunmaktadır (Şengül, 2010: 4; Temizel, 1997: 36). Yıllık raporlar kamuoyunun erişimine açıktır. Kurumun faaliyetlerini içeren bu raporun kamuoyu erişimine açık olması ilgili kurumun Ombudsman'ın tavsiyelerini dikkate almasında etkili olmaktadır. Faaliyetlerini kamuoyu ile paylaşması Avrupa Ombudsmanı'nın kurum ve organlar üzerindeki gücünü arttırmakta ve zorlayıcı etki niteliğine bürünmektedir (Şengül, 2010: 6).

Ombudsman, üye devletlerden, Birlik kurum veya organları tarafından yapılan kötü yönetim durumlarını açıklığa kavuşturmaya yardımcı olabilecek her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilir (Marias, 1994: 6). Ombudsman araştırma yaparken ilgili kurum

ombudsmanın istediği her türlü bilgiyi sağlamakla yükümlüdür, gizlilik mazereti öne sürülemez (Temizel, 1997: 36; Şengül, 2010: 6). Ayrıca, ombudsmanın gerekli görmesi durumunda AB kurum ve organlarında çalışanların şikayet konusuyla ilgili olarak tanıklık yapmaları mümkündür (Şengül, 2010: 6). Zaten Avrupa Ombudsmanı'nın denetim alanlarından bir tanesi de vatandaşların bilgi edinme hakları ile ilgilidir. AB vatandaşları, AB kurumlarından bilgi edinme hakkına sahiptir. Eğer herhangi bir kurum bilgi vermeyi reddederse Adalet Divanı'na ya da Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilmektedir (Özden, 2010: 114).

2.4.3.Başvuru ve Çalışma Şekli

AB kurumları hakkındaki kötü yönetim şikayetlerini inceleyen Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilmek için Birliğe üye olan bir ülkenin vatandaşı olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilme hakkı üye ülkede ikamet eden herhangi bir gerçek kişiye ve bireylerin haricinde üye ülkede kayıtlı bir ofisini olan herhangi bir tüzel kişiye de tanınmaktadır (Marias, 1994: 5; Özden, 2010: 114; Cadeddu, 2004: 162). Başvurular, mektup, faks veya elektronik postayla da yapılabilir. Şikayet formlarına, kurumun internet adresinden ve ofislerinden ulaşılabilir. Ombudsman, herhangi bir başvuru yapılmaksızın re'sen inceleme başlatabilir. Şikayetler, AB resmi dili olarak kabul edilen 24 dilinden herhangi biri kullanılarak yapılmaktadır (URL 3). Ancak üye ülkelerin makamlarıyla yapılacak olan yazışmalarda o ülkenin resmi dili kullanılır. Avrupa Ombudsmanı kendisine gelen şikayetleri en kısa zamanda çözmeye çalışır. Gelen şikayeti bir hafta içinde inceler, şikayet hakkında araştırma başlatıp başlatamayacağına bir ay içinde karar verir ve başlattığı bir araştırmayı bir yıl içerisinde bitirir (European Ombudsman, 2002: 8-9.).

Ombudsmana yapılan şikayetler öncelikle iki ön inceleme aşamasından geçmektedir. Bunlar, şikayetin "kötü yönetim" örneğini içermesi ile ombudsmanın yetkisi dahilinde olup olmadığının ve şikayetin kabul edilebilir olup olmadığının incelenme aşamasıdır (Cadeddu, 2004: 164). Şikayetin kabul edilebilir olması için, şikayet eden kişinin, şikayet edilen idarenin ve şikayetin konusunun açıkça belirtilmesi, sorunun şikayette bulunan kişi tarafından öğrenilmesinden itibaren iki yıl içinde şikayet başvurusu yapmış olması, ombudsmana başvurmadan önce idari başvuru yollarını

tüketmiş olması, yargı organları önünde devam eden uyuşmazlıklarla ilgili şikayet olmaması, mahkemenin kararının yerindeliğinin sorgulamasını talep etmemesi gerekmektedir (Şengül, 2010: 7; Cadeddu, 2004: 168).

Şikayet ombudsman tarafından kabul edilmezse, şikayet sahibi hangi kuruma nasıl başvurması gerektiği ile ilgili kişiyi bilgilendirebilir ya da şikayet sahibinin izniyle şikayeti başka bir yetkili organa doğrudan aktarabilir (European Ombudsman, 2002: 8-9; Cadeddu, 2004: 169). Şikayet ombudsman tarafından kabul edilirse, ombudsman inceleme aşamasını başlatır. İnceleme aşaması genellikle şikayetin alınmasından bir ay içinde başlar. Araştırma sonrasında "kötü yönetim" bulunamazsa, şikayetçi ve ilgili idare haberdar edilir ve dava kapanır. Bu gibi durumlarda bile ombudsmanın katılımı olumlu bir etki yapmaktadır. Çünkü ombudsman, AB kurum ve organlarının kararlarının gerekçelerini açıklığa kavuşturmakta ve böylece daha şeffaf ve siyasi olarak hesap verebilir hale getirmektedir. Ombudsman, "kötü yönetim" bulunduğunu tespit ederse, önce tarafları uzlaştırmaya çalışacaktır (Cadeddu, 2004: 169-171). Ombudsman idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlığı çözerken hakkaniyetli şekilde iki tarafı da tatmin edecek çözümler üretmektedir. Böylece vatandaşlar ile Avrupa Birliği ilişkilerinin güçlenmesini sağlamaktadır. Ombudsman şikayetleri hızlı ve basit yöntemlerle sonuçlandırma yetkisini kullanır. Sorunların çözülmesi için, ilgili kurumun ombudsmanın önerdiği çözümü kabul etmesi ve yapıcı bir tutum takınması önemlidir. Ombudsmanın haklı bulduğu bir şikayet sonucunda idareye yaptığı çözüm önerisinin kabul edilmediği durumda ombudsman konu ile ilgili özel rapor hazırlayıp Avrupa Parlamentosu'na sunmaktadır. Özel rapor, sorunun çözümlenmesinde ombudsmanın elindeki caydırıcı en etkili araçtır. Kimi zaman ombudsman resmi inceleme yapmaksızın AB kurumunun önerilen çözümü kabul etmesiyle de sorunu çözmektedir. Avrupa Ombudsmanı somut uyuşmazlıkları çözüme bağlamakla kalmayıp iyi yönetim ilkeleri geliştirmektedir. Bu sayede şikayet konusu olaya benzer durumlarda AB organ ve kurumlarının nasıl bir tutum alması gerektiğine dair yol gösterici temel prensipler ortaya çıkmaktadır (Şengül, 2010: 7-10).

Avrupa Ombudsmanı'na 2016 yılında 15.979 başvuru yapılmıştır. Yapılan başvuruların, 12.646'sına ombudsmanın web sitesinde yer alan İnteraktif Klavuz

(Interactive Guide) aracılığıyla cevap verilmiştir. Geriye kalan başvuruların 1271'i bilgi edinme başvurusunu oluşturmaktadır. Başvuruların 1880'i ise, şikayet başvurusunu oluşturmaktadır. 1880 şikayet başvurusunun 1169'u, ombudsmanın görev kapsamının dışında kalmıştır. Bu oran önceki yıla göre (1239) azalmıştır. Ombudsman 245 incelemenin 10'unu kendi inisiyatifi ile açmış, 235'ini ise şikayet başvurusu sonucunda açmıştır (European Ombudsman, 2016: 31, 36). Bunların 235'i incelendi ve 41'i kabul edildi. İnceleme ve araştırma sonucunda 20 şikayette kötü yönetim tespit edildi. Bunların 9 tanesi için ilgili kuruma yönelik kritik açıklamalar yaparken, 11'i ile ilgili verdiği tavsiyeler kurum tarafından kısmen ya da tamamen kabul edilmiştir (European Ombudsman, 2016: 38-39). Ombudsman'a görevini yerine getirirken 87 personel yardımcı olmaktadır (URL 3).

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

3.1. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KURULMASI VE YAŞANAN GELİŞMELER

Ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak şimdiye kadar, arabulucu, kamu hakemi, medeni haklar savunucusu, parlamento komiseri (Eren, 2000: 81–82), kamu denetçisi, halk avukatı, yurttaş sözcüsü gibi kavramlar kullanılmıştır (Sezen, 2001: 72). Kamu denetçiliği kavramının ombudsmanın karşılığı olup olmadığı doktrinde tartışılmaktadır. Ancak ombudsman uluslar arası bir kullanıma sahip kavram olsa da her ülkenin dillinde bir karşılık bulunmuştur. Türkiye’de de “kamu denetçiliği” kavramı tercih edilmiştir. Anayasa’nın 74. Maddesi ve Kamu Denetçiliği Kanunu’na uygun olarak kamu denetçiliği kavramı ve evrensel kullanıma uygun olarak da ombudsmanlık kavramları kullanılacaktır (Fendoğlu, 2011: 25-26).

Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulması amacıyla birçok somut öneri ve çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalar ülkenin temel özellikleri ve koşulları dikkate alınarak farklı zamanlarda ve farklı kurum ve kuruluşlar tarafından yapılmıştır. Ankara Üniversitesi Öğretim Üyelerince hazırlanan “Gerekçeli Anayasa Önerisi”nde, kalkınma planlarında, araştırma raporlarında ve kanun tasarılarında Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasına yönelik somut öneri ve çalışmalar yer almaktadır. Bu somut öneriler ve çalışmalar Kamu Denetçiliği Kurumu’nun oluşturulmasında etkili ve belirleyici olmuştur (Ünal, 2013: 153).

Türkiye’de ombudsmanın incelendiği çalışmaların başında “Gerekçeli Anayasa Önerisi” gelmektedir. Daha sonra resmi çalışmalar olarak, “TODAİE’nin KAYA Raporu, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Planlar doğrultusunda hazırlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Taslağı, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5548 ve 6328 sayılı Kamu

Denetçiliği Kurumu Kanunları bulunmaktadır (Özden, 2010: 143-144). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturma sürecini daha iyi analiz edebilmek için somut öneri ve çalışmalardan Gerekçeli Anayasa Önerisi, KAYA Raporu, Beş Yıllık Kalkınma Planları, Kanun Tasarısı, Kanunlar ve 6328 sayılı Kanun'un oluşumuna kadar olan süreç ele alınacaktır.

3.1.1. Gerekçeli Anayasa Önerisinde Ombudsman

Türkiye'de ombudsmanlık kurumu işlevini görecek bir denetim mekanizmasının kurulması için farklı istemler ve öneriler getirilmiştir. Bunlardan en önemlilerinden ve ilk örneklerinden biri 1982 Anayasası'nın hazırlandığı dönemde Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyelerinin birlikte hazırladıkları "Gerekçeli Anayasa Önerisi"dir. Kamu denetçisi sistemi mevzuat çalışması olarak ilk kez "Gerekçeli Anayasa Önerisi"nde gündeme gelmiştir (Parlak ve Doğan, 2015: 369). Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde alternatif bir anayasa önerilmiş ve anayasa maddeleri gerekçeleriyle birlikte yazılmıştır. Gerekçeli Anayasa Önerisi'nin 114/a ve 114/b maddeleri kamu kurumlarının denetiminden ve bu iş için bir Kamu Denetçileri Kurulu'nun oluşturulmasından bahsetmektedir. Gerekçeli Anayasa Önerisi, Kamu Denetçileri Kurulu'nu önemli bir denetim kurulu olarak görmekle birlikte dilekçe hakkının da etkin bir şekilde kullanılacağı bir denetim mekanizması olarak kabul etmektedir. Bu öneri aslında devlet yapısında reform niteliğinde bir öneridir. Çünkü Kamu Denetçileri Kurulu teklifi ile yeni bir yönetim anlayışı önerilmektedir. Bu teklif ile vatandaşın doğrudan devlet yönetimine katılabileceği ve böylece idareyi denetleyebileceği vatandaş odaklı bir devlet ve iyi yönetim anlayışına geçiş vurgulanmıştır (Özden, 2010: 144-145).

İlk kez, Gerekçeli Anayasa Önerisi'nde Kamu Denetçiliği Kurulu'na yer verilmiş olsa da, bu öneri dönemin anayasa yapıcılar tarafından dikkate alınmamış ve onun yerine Devlet Denetleme Kurulu'na Anayasanın 108. Maddesinde yer verilerek anayasal bir kurul haline getirilmiştir (Erhürman, 2000: 155). Öneri dikkate alınmasa da Kamu Denetçileri Kurulu adı altında ombudsmanlık kurumunun oluşturulmak istenmesi, Türkiye'de ombudsmanlık kurumuna uzun zamandan beri ihtiyaç

duyulduğunu göstermesi ve daha sonra yapılan öneri ve çalışmalara ışık tutması açısından faydalı olmuştur (Ünal, 2013: 154).

3.1.2.KAYA Raporu ve Ombudsman

Devlet Planlama Teşkilatı ile işbirliği çerçevesinde TODAİE tarafından 1991 yılında KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) adlı bir rapor yayınlanmıştır. Hazırlanan bu raporda Türk kamu yönetimi gözden geçirilmiş ve eksikliklerin giderilmesine yönelik öneri ve tavsiyelerde bulunulmuştur (Özden, 2010: 148). Bu rapor, belirlenmiş olan amaç ve hedefler ve bu amaçlar ve hedefler bağlamında ele aldığı konular açısından çok yönlü ve geniş içerikli bir proje özelliği taşımıştır. KAYA Raporunun bir bölümü denetime ayrılmış ve başlıca sorunlara ve mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliğine değinilmiş ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur (Parlak ve Doğan, 2015: 372-373). KAYA Genel Raporu'nda Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerilmiştir (KAYA, 1991: 43). KAYA, Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun kurulması ile denetim sisteminde aksayan yönlerin bir nebze olsun çözüleceği görüşünü savunmuştur (Parlak ve Doğan, 2015: 373).

Raporda, ombudsman kurumunun yeni bir kurum olarak oluşturulması yerine, mevcut bir denetleme kurulu olan DDK'nun yeniden yapılandırılmasının önerilmesine rağmen, anayasal bir kurum olarak oluşturulan DDK'nda bu yönde bir yapısal veya işlevsel düzenlemeye gidilmemiştir (Ünal, 2013: 156).

3.1.3.Düzenli Beş Yıllık Kalkınma Planlarında Ombudsman

Türkiye'de ombudsman kurumunun oluşturulmasına yönelik olarak, 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "Devlet Avukatlığı Kurumu" oluşturulması ve Devlet Avukatlığı Kurumu'nun uyuşmazlıkları mahkeme önüne gelmeden çözüme yetkilere sahip olmasına yer verilmiştir. Ancak Devlet Avukatlığı Kurumu oluşturulmamış ve sonraki Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da yer almamıştır (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 1979: 484).

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması Projesi" incelenmektedir. Projede mevcut durumdaki aksaklıklar incelendikten sonra bu aksaklıkların giderilmesi ve kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi için yapılması gerekenler anlatılmıştır (Özden, 2010: 149). Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü için yeni bir yasa ile "Ombudsman" müessesesinin kurulması yer almaktadır (DPT, 1995: 283).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nında, "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması" öngörülmektedir (DPT,1995: 119).

1995 yılında gerçekleşen Gümrük Birliği ile Avrupa Birliği'ne üyelik umudunun tekrar canlandığı bir ortamda hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun kurulması gereğinin temellendirilmesinde yargının katı işleyiş kuralları ve yavaş işleyişi karşısında yargı dışındaki problemlerin etkin, hızlı ve tarafsız bir şekilde çözümlenmesinin yanında AB'de ve AB ülkelerinde de söz konusu kurumun varlığının bir gerekçe olarak vurgulanmıştır (Ünal, 2013: 155; Baykal, 2013: 114).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına uygun olarak, 1998 Yılı Programında da, hukuki ve kurumsal düzenleme kısmında Kamu Denetçisi (Ombudsman) sisteminin yapısı, statüsü ve çalışma esaslarının belirlenmesine ilişkin çalışmalara başlanarak, mevzuatın oluşturulması yer almaktadır (DPT, 1997: 76).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Ombudsmanlık kurumunu oluşturma hedefi, bir kez daha tekrarlanmaktadır. Yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapı

oluşturulmalı ve sistem istisnasız tüm kurumları kapsamına almalıdır (DPT, 2000: 43).

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planının Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun Katılımcılığın Geliştirilmesine Yönelik Öncelikler ve Tedbirler başlığında kamu denetçiliği kurumunun bir an önce hayata geçirilmesi gereğine dikkat çekilmiştir. Ayrıca kamu denetçisinin re'sen harekete geçebilmesi ve anayasal dayanağının olmasına yönelik bilgilere değinilmektedir. Kurumun büyük ve karmaşık bir örgüt yapısına sahip olmaması ve gereksiz bürokratik formalitelerin oluşturulmamasına dikkat edilmesi gerektiği yer almaktadır. Ayrıca, yerel yönetim ombudsmanları kurulmadan önce ulusal ombudsmanın kurulması gerektiği belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2007: 37).

2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planında ise, Kurum'un 2010 yılında halk oylamasıyla yapılan Anayasa değişikliği ile, idarenin iyi işleyişini sağlamak ve idari yargının iş yükünü azaltmak, hesap verebilirliği güçlendirmek amacıyla için Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulduğu ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 24, 35).

3.1.4. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumuna İlişkin Kanun Girişimleri

Türkiye'de ombudsmanlık kurumuna ilişkin kanun girişimleri alt başlığı ise; kanun tasarısında ve kanunlarda ombudsman başlıkları altında ile incelenmiştir. Kanun tasarısı olarak, Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı; kanun olarak 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu bu başlık altında ele alınmıştır.

3.1.4.1. Kanun Tasarısında Ombudsman

Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde Birlik üyesi ülkelerde bulunan kurumların Türkiye'de de oluşturulması yönündeki girişimlerin de etkisi ile 24.11.1994 tarihinde 55. Hükümet Adalet Bakanlığı'nın eşgüdümünde, ombudsmanlık kurumunu oluşturma yönünde kanun tasarısı hazırlamak üzere 16 kişilik bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyon, yaptığı çalışmalar sonucunda 12

Ağustos 1998 tarihinde “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı” adı altında bir metin hazırlanmıştır (Sezen, 2001: 85; Baykal, 2013: 114; Ünal, 2013: 159). Bu tasarı, Türk Ombudsmanlık Kurumu için hazırlıklar yapılması için oluşturulmuş ve bu tasarıyla ombudsmanın hukuksal statüsü, örgütlenme ve çalışma yöntemi düzenlenmiştir (Parlak ve Doğan, 2015: 378). “Yurttaş Sözcülüğü Kanun” tasarısında bazı önemli değişiklikler yapıldıktan sonra “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adıyla Bakanlar Kurulu’na sunulmuştur. Yapılan değişiklikler ise, başdenetçinin seçimi ve görev süresine yönelik olmuştur (Sezen, 2001: 85).

“Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” Eylül 2000 tarihinde Bakanlar Kurulunca kabul edilmiş ve Ekim 2000 tarihinde de TBMM’ye gönderilmiştir. Ancak, Tasarı ilgili komisyonlarda görüşülmemiştir. Genel seçimleri gidilmesi ile TBMM içtüzüğünün 77. Maddesi uyarınca tasarı kadük olmuş, yeni yasama döneminde ise yenilenmesi tercih edilmemiştir (Baykal, 2013: 114). “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı”, 57. Hükümet döneminde yasa niteliği kazanamamıştır (Parlak ve Doğan, 2015: 378).

3.1.4.2. Kanun Girişimleri

3.1.4.2.1. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003’de TBMM’ye sunulmuştur. Tasarının adında ve bazı maddelerinde değişiklik yapılmış ve 15 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilmiştir. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edilmiştir. Cumhurbaşkanı, bazı maddelerin bir kez daha görüşülmesi için Kanun’u TBMM’ye iade etmiştir (Parlak ve Doğan, 2015: 168)

Kanun kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde önemli düzenlemeler öngörmektedir. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un denetim başlığını taşıyan üçüncü kısmının 42. maddesi yerel düzeyde ombudsman kurumunun oluşumuna ilişkindir.

Kanunun 42. addesinde her ilde, mahalli idarelerin gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirecek ve aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olması amacıyla il genel meclisleri tarafından bir halk denetçisinin seçileceği belirtilmiştir. Halk denetçisinin büro ve personelinin il özel idaresi tarafından sağlanacağı da Kanun'da belirtilmiştir.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un bazı gerekçelere bağlı olarak veto edilip yürürlüğe girmemesi nedeniyle kurulması kararlaştırılmış olan mahalli idareler ombudsmanı uygulamamıştır. Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da belirtildiği üzere yerel yönetim ombudsmanları kurulmadan önce ulusal ombudsmanın kurulmasına yönelik girişimde bulunmaya başlanmıştır.

3.1.4.2.2.5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

24 Temmuz 2003 tarihli ve 25178 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar"da, "Yargının işlevselliği ve kapasitesinin artırılması suretiyle etkin bir yargı sisteminin tesis edilmesi" başlığı altında "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı"na öncelikle yürürlüğe konulacak mevzuat arasında yer verilmiştir (Baykal, 2013: 115). Ayrıca 59.Hükümet döneminde kalkınma planlarında yer alan amaç ve hedeflere de ulaşmak amacıyla Adalet Bakanlığı tarafından "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı" hazırlanmış ve TBMM'ye sevk edilmiştir. Tasarı, 28.09.2006 tarihinde TBMM tarafından görüşülerek kabul edilmiş, 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi ilgili kanunun yürütülmesini durdurmuştur (Ünal, 2013: 160). Anayasa Mahkemesi 25.12.2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2998/185 sayılı kararıyla Kanun'un tümünü, Anayasa'nın 6., 87. ve 123. Maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir. Söz konusu karar, 4.4.2009 tarihli ve 27190 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (Tutal, 2014: 176; Baykal, 2013: 116).

Uzun bir süreç sonunda yasalaşan 5548 sayılı KDK Kanunu aslında uygulanması pratik olan bir denetçilik sistemi kurmuştur. 5548 sayılı KDK Kanunu, yürürlüğe sokulamamasına rağmen, Türkiye’de ulusal düzeyde ombudsmanlık kurumunu oluşturma çabaları içerisinde en somut adımı oluşturmaktadır (Ünal, 2013: 160; Şahin, 2015: 113).

3.1.4.2.3. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Türkiye, 28.09.2006 tarihli 5548 sayılı kanunla, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasını kabul etmiş, ancak bu kanun, Anayasa Mahkemesi’nin 25.12.2008 günü ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararıyla tümüyle iptal edilmiş ve karar, 4 Nisan 2009 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Anayasaya uygunluğu son derece tartışmalı gerekçelere dayanmakla beraber bu karar karşısında bu kurumun kurulabilmesi, ancak bir anayasa değişikliği ile mümkün hale gelmiştir (Özbudun, 2012: 38).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulması, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Anayasa Mahkemesi tarafından iptalinden sonra söz konusu Anayasa değişikliği 12.09.2010 tarihinde yapılan halkoylamasında kabul edilmiş ve kesin sonuçların 23.09.2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir (Tutal, 2014: 178). 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulan Anayasa değişikliği %77 katılım oranıyla %58 oranla halkın onayıyla anayasada toplam 26 madde değiştirilmiş oldu (Şahin, 2015: 117).

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararında belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 8’inci Maddesiyle, Anayasa’nın 74. Maddesinde değişiklik yapılmıştır (Tutal, 2014: 178). Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen KDK Kanunun gerekçelerinden en önemlisi kanunun Anayasa’ya uygun olmadığı yönündeydi. İşte bu değişiklikle Anayasanın ikinci kısım dördüncü bölümünün son maddesi yani Dilekçe Hakkı başlıklı 74. Maddesinde yapılan düzenlemeyle başlık “Dilekçe hakkı, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” olarak değiştirilmiştir. Böylece Kamu Denetçiliği Kurum’u, 12

Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumla gerekli anayasal düzenlemeler yapılarak anayasal bir kurum haline gelmiştir (Baykal, 2013: 116).

Halk oylaması sonucu yapılan Anayasa değişikliği ile ombudsmanlık kurumunun kurulması kesinleşmiştir. Bu gelişmeler üzerine, 5548 sayılı KDK Kanunu esas alınmak suretiyle, içeriğinde bir takım değişiklikler yapılarak “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı” adı altında yeni bir Tasarı hazırlanmış, 26.01.2011 tarihinde TBMM Anayasa Komisyonu’nda tasarı kabul edilmiştir. Böylece 2011 genel seçimleri öncesi TBMM’ye sevk edilen ancak seçimler nedeniyle kadük olan tasarı, 14.06.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilerek 29.06.2012 tarihinde, 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Baykal, 2013: 117; Eryılmaz, 2016: 391).

Anayasa Mahkemesi 2008 yılında verdiği kararda Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM’ye bağlanamayacağını kabul etmişken Anayasa’da yapılan değişiklik üzerine 2010 tarihinde verdiği kararında Kurumun TBMM’ye bağlanmasında herhangi bir sakınca bulunmadığını belirtmiştir (Tutal, 2014: 180). Kurum doğrudan TBMM Başkanlığı’na bağlanarak, Kurum ile TBMM arasında Anayasa’dan kaynaklanan bir ilişki kurulmuştur. TBMM Başkanlığı’na bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışması ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve Kamu Denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır (Avşar, 2012: 244). Bunun neticesinde de 27 Kasım 2012 tarihinde TBMM Genel Kurulunda yapılan oylamayla Mehmet Nihat Ömeroğlu ilk Kamu Başdenetçisi olarak seçilmiştir. 29 Kasım 2012 tarihinde, TBMM Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Karma Komisyonu üyelerinin oylaması sonucunda kamu denetçileri de seçilmiş, kamu denetçilerinden biri Başdenetçinin kararıyla kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ise 28 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış; Kurum, 29 Mart 2013 tarihi itibarıyla idarenin işleyişine ilişkin şikâyet başvuruları alınmaya başlanmıştır (Baykal, 2013: 117).

3.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: YAPISAL-KURUMSAL VE İŞLEVSEL YÖNLERİ

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'u sırasıyla "Genel Hükümler", "Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri", "Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler", "Personele İlişkin Hükümler" ve "Çeşitli Hükümler" olmak üzere beş bölümden oluşmaktadır. Belirtilen başlık altında özellikle Kanun'un Genel Hükümler", "Kuruluş, Görev ve Çalışma İlkeleri", "Kuruma Başvuru ve Yapılacak İşlemler" başlıklı bölümleri üzerinde durularak Kurum'un yapısal - kurumsal ve işlevsel yönleri ele alınacaktır.

3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu'na İlişkin Genel Bilgiler: Yapısal-Kurumsal Yönleri

6328 sayılı Kanun'un 1. maddesinde yer alan Kanun'un amacı, "Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nu oluşturmaktır."

Hakkaniyet kelime anlamı olarak, "Hak ve adalete uygunluk, doğruluk, nasfet, hakka riayet etme" olarak tanımlanmaktadır. Adaletin yerine getirilmesinin yanında bireyde adaletin yerine getirildiği hissinin oluşması da önemlidir. Bireyde adaletin yerine getirildiği duygusunun oluşmadığı koşullarda, hakkaniyete uygunluk denetimi ön plana çıkmaktadır. (KDK, 2017: 401)

Kurumun hakkaniyet denetimini nasıl ele aldığını görmek için hakkında tavsiye kararı verdiği 2017/4167 numaralı şikâyet başvurusu incelenmektedir. Vatandaş şikâyet başvurusunda, Aile Hekimi'nin köy hizmetinde olduğu günde, rahatsızlanması durumunda Aile Sağlığı Merkezi'nde diğer hekimlerin, kişinin kendi hastası olmadığını belirterek bakmayacağını ve bu durumda hastaların mağdur olduğunu belirtmiştir. Vatandaş, bu mağduriyetin giderilmesi için Aile Sağlık Merkezi'ndeki diğer hekimlerin de hastalarla ilgilenmesi gerektiği ve hastaların

mağdur edilmemesine yönelik ile ilgili düzenlemelerin yapılmasını talep etmektedir. Kurum yaptığı inceleme ve araştırma sonucunda, diğer aile hekimlerinin hasta muayenesini reddetmelerine yönelik idari işlem ile ilgili kanun ve yönetmeliklerde konuya ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmaması dolayısı ile hukuka uygun olduğu görülmektedir. Ancak, durum hukuka uygun görülse de, aile hekimliğinin bireylerin hizmete kolayca ulaşabildikleri, etkin ve yaygın sağlık hizmeti sunumu olan birinci basamak sağlık hizmetinin verildiği sağlık kuruluşu olması nedeniyle muayene edip etmeme kararının doktorun inisiyatifine bırakılmasının gerek uluslararası hukuk gerek ulusal hukukça korunan sağlık hakkının en temel insan hakkı olması ve sosyal devlet ilkesi gereğince hakkaniyete uygun olmadığı kanaatine varılarak aile hekimi gezici/yerinde hizmette iken, birinci basamak sağlık hizmetinden faydalanmak amacıyla kuruluşa giden hastayı kimin muayene edeceğine ilişkin bir düzenlemenin yapılması hususunda Sağlık Bakanlığına tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir. (KDK, 2017: 408-409)

Kurumun verdiği kararda da görüldüğü üzere, bu konuda herhangi bir düzenleme yapılmadığı için diğer aile hekimlerinin yaptığı, hukuka uygun olarak görülmektedir. Ancak aile hekimliği sistemine geçiş amaçlarından olan kamu hizmetinin sürekliliği ve yapılan düzenlemelerde sağlık hizmetinin sürekli bir hizmet olduğu belirtilmiştir. Ayrıca sağlık personelinin, hastanın acısını azaltmaya ve dindirmeye zorunlu olması hususu vurgulanmıştır. Böylece durumun hukuka aykırı olmamakla birlikte hakkaniyete uygun olmadığına karar verilmiştir. (KDK, 2017: 409)

Kanunun amacında yer alan iyi yönetim ilkeleri detaylı bir şekilde KDK Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmeliği'nin 6. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili Yönetmeliğin 6. maddesine göre, “Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel

verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.”

Kanunun amacı demokrasinin temel ilkeleri göz önünde bulundurularak düzenlenmiştir. Yargıya başvurma yolunun uzun, zahmetli ve masraflı bir süreç olmasından dolayı hızlı, masrafsız ve kolay başvuru sağlayarak idare karşısında mağdur olan vatandaş korumak amaçlı yeni sistemler üretilmeye çalışılmıştır. Kamu Denetçiliği Kurum’u da Türkiye’de ortaya çıkan hızlı, masrafsız ve kolay başvuru sağlayan yeni bir sistemdir (Tutal, 2014: 187). Bu yeni sistem ile idarî yargı yoluna başvurulmadan uyuşmazlıkların çözülebilmesi sağlanarak idarî yargının yükünün de hafifletilmesi amaçlanmaktadır (Odyakmaz, 2013: 21).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun’un ikinci bölümünde kurumun personel yapısı ve görev alanı yer almaktadır. Kanun’un İkinci Bölümü’nde yer alan “Kuruluş” kenar başlıklı 4. maddesine göre, “Bu Kanun’da belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum gerekli gördüğü yerde büro açabilir.”

Odyakmaz, “Kuruluş” başlıklı 4/1. maddenin kaleme alınış biçimi yabancı ombudsmanlar üzerinde, kamu denetçisinin sanki parlâmenter bir organ olduğu izlenimini uyandırdığı, ancak ombudsmanların genellikle parlâmento tarafından atanmakta ve görevden alınmakta olmasına rağmen hiçbir şekilde kendisini seçen parlâmentonun bir parçası olmadığını belirtmektedir (Odyakmaz, 2013: 30). Kurum parlamentoya bağlı olsa da, parlamentodan bağımsız ve özerktir. Ayrıca Kurum’un parlamento ile olan ilişkisi hiyerarşik bir ilişki değildir (Tutal, 2014: 190). Tarafsızlığı, bağımsızlığı, hiçbir makam ya da kişiden emir ve talimat almaması, her türlü bilgi ve belgeyi isteme hakkının bulunması gibi nedenlerle kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip olması gerektiği düşünülmüştür (Odyakmaz, 2013: 30). Kurum’un merkezinin Ankara olduğu belirtilmekle birlikte Kurum’un iş yoğunluğu dikkate alınarak başvuruların daha hızlı çözülmesi amacıyla Kurum’un gerekli gördüğü yerde büro açabilmesi hizmetin yerinden yürütülmesi açısından vatandaşa büyük

kolaylıklar sağlayacaktır. Bu bağlamda kurum 30 Nisan 2015 tarihinde İstanbul bürosu açılmıştır (Şahin, 2015: 122).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kurumun Görevi" kenar başlıklı 5/1. maddesine göre Kurumun görevleri şöyle açıklanmıştır: "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir." Kurum'un görevi, kanunun amacına uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Kurum, kanunda belirtildiği üzere şikayet başvurusu üzerine harekete geçmektedir. Kurumun re'sen inceleme yetkisi bulunmamaktadır. Odyakmaz, re'sen inceleme yetkisinin verilmemesini şu şekilde açıklamaktadır: Kurum'a re'sen inceleme görevi verildiğinde, ombudsmanın varolan iş yükünün arttıracaktır. Kurum'un iş yükünün artması, idarenin hukuka veya ihtiyaca aykırı işlem, eylem, tutum ve davranışları gözden kaçırmasına ve toplumsal sorunlara yetişememesi durumu ortaya çıkacaktır. Ombudsmana, iş yükünün artması sonucu işlevsizleşerek vatandaşın gözünde beklentilere cevap veremeyen bir kurum olma kaygısından dolayı re'sen harekete geçme yetkisi verilmemiştir (Odyakmaz, 2013: 34).

Kurumun görev alanı dışında bırakılan durumlar mevcuttur. Görev alanı dışında bırakılan listenin kısa olması ve diğer ülkelere benzer şekilde parlamento ombudsmanının alanına genellikle dâhil olmayan alanlarla sınırlı olduğu görülmektedir (Odyakmaz, 2013: 35). Kanun'un 5/2. maddesinin göre Kurumun görev alanı dışındaki durumlar şunlardır: "a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,

b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,

c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,

ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri"

Anayasa'nın 105. Maddesinde yer alan hükmün paralel olarak Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Kuruma bunlara ilişkin olarak yapılan şikayet başvuruları hakkında incelenemezlik kararı verilmektedir. Bu durum anayasal zorunluluktan

kaynaklanmaktadır. Ancak, cumhurbaşkanının başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanan tüm kararları kurumun görev alanında yer almaktadır. Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlerin kurumun görev alanı dışında bırakılmasının, bu işlemlerin zaten anayasa yargısının denetimine tabi olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir (Aktel ve diğerleri, 2013: 29). Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar da Kurum'un görev alanı dışında bırakılmıştır. Anayasa'daki yargı bağımsızlığı ilkesi karşısında, yargı kararlarının Kurum'un denetimine tabi tutulması mümkün değildir (Erhürman, 2000: 171). Kurumun yetkisi Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetlerini kapsamakta, ancak, askeri nitelikteki faaliyetlerini kapsamamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari işlemleri hakkında, ihraç edilme ve askerlik hizmeti sırasında kötü muameleye ilişkin bir dizi şikâyeti incelemeyi uygun bulmuştur (AB İlerleme Raporu, 2013: 10). Odyakmaz, ombudsmanlık kurumu yerleşene kadar Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece salt askerî nitelikteki faaliyetleri ombudsmanın görev alanı dışında kalmasını, sonrasında da aşamalı olarak hepsinin Kurum'un denetim alanı içine alınmasını önermektedir (Odyakmaz, 2013: 39).

Kamu Denetçiliği Kanunu'nun 6. Maddesinde, “ Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.” İfadesi yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda denetçi sayısı en fazla on olması öngörülmüşken, bu Kanun ile sayı beşe düşürülmüştür (Aktel ve diğerleri, 2013: 29). Kurum'da çalışan denetçi sayısının az olması durumunda, karar alma sürecinin karmaşık bir hal alması önlenmesi amaçlanmış olabilmektedir.

Kanun'un Başdenetçinin ve denetçinin görevlerini düzenleyen 7/1. maddesine göre, Başdenetçinin görevleri; “Kuruma gelen şikayetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak, Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmeliği hazırlamak, yıllık raporunu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak, yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek, birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek, Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.”

Kanunda denetçiler arasındaki işbölümünü başdenetçi düzenlerken denetçilerden birinin kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirileceği belirtilmektedir. Bu düzenleme, kadın ve çocuklara yönelik pozitif ayrımcılığın bir yansıması olarak dikkat çekmektedir (Aktel ve diğerleri, 2013: 30).

Denetçinin görevleri ise Kanun'un 7/2. maddesinde, "Bu Kanunda verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak, Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak" olarak belirtilmiştir.

Kanunun 8. maddesine göre Başdenetçi ve denetçiler arasındaki çalışma şekli şu şekildedir: "Başdenetçi, denetçiler arasındaki işbirliğini sağlayarak denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetir. Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerileri Başdenetçiye sunarlar. Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetir. Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir." KDK Kanun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 45. maddesine göre, denetçiler arasında iş bölümü yapılırken göz önünde bulundurulması gereken ilkeler şunlardır: "Denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanının gözetilmesi, şikayet sayısının ve dönemsel olarak şikayet yoğunluğunun dikkate alınması, benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda bulundurulması."

Kurum'da başdenetçi ve denetçinin yanında genel sekreter, uzmanlar, uzman yardımcıları ve diğer personeller de görev yapmaktadır. Genel Sekreter ve diğer idari personelin görev yaptığı Genel Sekreterlik Kurumun idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirmektedir. Kanun'un 9. Maddesinde Genel Sekreterin görevleri detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Kurum'da, kamu denetçiliği uzmanlığı ve uzman yardımcılığı kadroları 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanun'un 25. ve 26. Maddelerinde detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

Kanun'un 10. maddesine göre Başdenetçi ve denetçilerin nitelikleri şunlardır (md.10):

"a) Türk vatandaşı olmak. b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak. c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren

fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak. ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak. d) Kamu haklarından yasaklı olmamak. e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.”

Özel sektör tecrübesi olan kişilerin başdenetçi veya denetçi olarak seçilebilmesine olanak tanınmasıyla, bu kişilerin özel sektör deneyimlerinden istifade edilmek istendiği anlaşılmaktadır. Özel sektör deneyimine sahip kişilerin Kurum’a seçilmesine imkanın sağlanmasıyla kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının yerleşmesine katkı sağlayabilecekleri düşünülmüştür. Ayrıca başdenetçi ve denetçilerin kamu yönetiminin işleyişi hakkında tecrübeli olmaları Kurum’un etkinliği açısından önemli bir avantaj sağlayacaktır. Kurum’un özel sektör tecrübesine sahip başdenetçisi veya denetçisinin kamu sektörü tecrübesine sahip diğer denetçilerle ve çalışanlarla yapacağı işbirliği, kişinin kamu sektörü hakkında hızlı bir şekilde bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır (Şengül, 2007: 139).

Kanun’un 10. maddesinin gerekçesinde, yaş sınırı belirlenirken dünyadaki diğer kanunlar dikkate alınarak 50 yaşın belirlendiği ifade edilmektedir. Başdenetçi ve denetçi seçilirken, yalnızca alt yaş sınırı belirlenmiştir, herhangi bir üst yaş sınırı belirtilmemiştir. Bu durumda kişilere emekli yaşından sonra da başdenetçi ve denetçi seçilme imkanı sağlanmıştır. Üst yaş sınırı konulmaması devlet ve idare konusunda tecrübesi olan kişilerin kurumda görev almasını sağlamaktadır (Odyakmaz, 2013:

78). 50 yaş alt sınırının bir diğer nedeni olarak da görev süresi biten başdenetçi ya da denetçinin eski işine geri dönmek zorunda kalmamasıdır. Eski işine dönme ve kariyerine devam etme fikrine sahip olmayan emekli yaşına ulaşmış kişilerin görevlerini çok daha bağımsız ve tarafsız bir şekilde gerçekleştirecekleri düşünülmektedir (Odyakmaz, 2013: 46).

Başdenetçi ve denetçilerin seçimi Kanun'un 11. maddesinde düzenlenirken görevden alınmaları ve görevin sona ermesi 15. maddede düzenlenmektedir. Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçimleri şu şekilde olmaktadır (md. 11): "Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren onbeş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir. Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar. Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir. Başdenetçi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve Komisyona sunar. Komisyon sonraki onbeş gün içinde denetçi seçimlerini yapar. Denetçiler, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve

üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde en çok oy alan adaylardan, seçilecek aday sayısının iki katı kadar aday ile seçime gidilir. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Birden fazla denetçi seçimi yapılacağı durumlarda adaylar için birleşik oy pusulası düzenlenir. Adayların adlarının karşısındaki özel yer işaretlenmek suretiyle oy kullanılır. Seçilecek denetçilerin sayısından fazla verilen oylar geçersiz sayılır. Seçimler, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılır. Bu maddede yer alan süreler, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde olması veya ara verme sırasında işlemez.”

Özbudun, Anayasa’da başdenetçinin seçimi ile ilgili düzenlemeye dikkat çekilmesi gerektiğini belirtmektedir. Başdenetçinin TBMM tarafından seçiminde, ilk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki, üçüncü oylamada salt çoğunluğu aranmaktadır. Oylamada salt çoğunluk sağlanamadığı durumda en çok oyu alan iki adayın katılımıyla dördüncü oylama gerçekleştirilmektedir. Bu oylamada en çok oyu alan aday başdenetçi olarak seçilmiş olacaktır. Kurum’un kararlarının bağlayıcı olmaması nedeniyle kişinin manevi otoritesinin ve güvenilir kişiliğinin ön plana çıkacağı düşünüldüğünde, Özbudun başdenetçinin son oylama da basit çoğunlukla seçilmesinin sakıncalı olduğunu belirtmektedir (Özbudun, 2012: 38).

Başdenetçi veya denetçilerin görevinin sona ermesi şu durumlarda gerçekleşmektedir (md.15): “Başdenetçinin veya denetçilerin 10 uncu maddede sayılan nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon tarafından tespit edilmesini takiben Başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir. Seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Genel Kurulun; denetçi hakkındaki kesinleşmiş mahkeme kararının Komisyonun bilgisine sunulmasıyla Başdenetçi veya denetçi sıfatı sona erer.”

Nitekim Türkiye KDK’nun en önemli özellikleri arasında Kurum’un bağımsız ve tarafsız olarak faaliyette bulunması yer almaktadır. Başdenetçinin ve denetçilerin

bağımsızlığı ve tarafsızlığı Kanun'un 12. maddesinde açık bir dille belirtilmiştir. 12. maddeye göre, "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır." Kanun'da bu madde ile başdenetçinin ve denetçilerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı garanti altına alınmıştır.

Başdenetçiye ve denetçilere kendi bağımsızlıklarını veya tarafsızlıklarını kendilerinin de korumaları gerektiğini kendilerine daima hatırlatmak için, vatandaşların da kuruma olan güven ve saygılarını kuvvetlendirmek üzere, kendilerini seçen TBMM önünde (başdenetçi) ve karma Komisyonda (denetçiler) and içerek görevlerine başlamaları öngörülmüştür. Kanunda yer alan and tarafsız kalmaları, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde dürüst bir şekilde görevlerini yerine getirmeleri sağlayacak bir manevî müeyyide olarak düşünülmüştür (Odyakmaz, 2013: 55).

Kanun'da başdenetçi ve denetçilerin görev süresi başlıklı 14. Maddeye göre, "Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi dört yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan Başdenetçi veya denetçilerin yerine yeni seçilen başdenetçi ve denetçinin görev süresi de dört yıldır. Bir dönem başdenetçi ve denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi seçilebilir. Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişkileri kesilir." Başdenetçi ve denetçilerin görev süresi TBMM üyelerinin görev süreleri ile aynıdır. Danimarka'da da her genel seçim sonunda parlamentonun ombudsman atamasını yenilemesi zorunlu, İsveç ombudsmanının ve parlamentonun görev süreleri 4'er yılken; Fransa'da ombudsmanın görev süresi 6 yıl parlamentonun görev süresi 5 yıldır (Bahadır, 2010: 370, 375). Başdenetçinin veya denetçinin bir kere daha seçilebilmesi bir yandan kurumda edindikleri tecrübe ve birikimlerini kullanmalarını sağlayacağı (Odyakmaz, 2013: 57), diğer yandan ise, Başdenetçi veya denetçileri tekrar seçilebilmek için politik arayışlara yönelteceği ve bunun da kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığını olumsuz etkileyeceği endişesi bulunmaktadır (Şengül, 2013: 78).

Kanun'da Kurum'a yapılacak başvuru ve başvuru usulü ayrıntılı olarak 17. maddede ele alınmıştır. Kuruma gerçek ve tüzel kişiler başvurabilir. Başvuru sahibinin talebi

üzerine başvuru gizli tutulur. Başvuran kişinin kimlik bilgileri, adresi ve imzasını içeren Türkçe dilekçe ile Kurum'a başvuru yapılır. Ayrıca başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir. Başvurulardan herhangi bir ücret alınmaz.

KDK Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişilerin şikâyet hakkının bulunduğu yer almakta birlikte şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmayacağı belirtilmiştir.

Kanun'un 17/4. maddesinde "Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir." ifadesi yer almaktadır. "Kuruma, dördüncü fıkra uyarınca yapılacak başvuruya idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediği takdirde bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içinde başvurulabilir. Başvuru tarihi, dilekçenin Kuruma, valilik veya kaymakamlıklara verildiği, diğer hallerde başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir." (17/7. md.) "Dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurur." (17/8. md.) İdari başvuru yollarının tüketilmesi zorunluluğu, Kurum'a başvuru yapmadan önce şikâyetin çözümü için idareye fırsat tanınmaktadır. İdarenin tanınan bu fırsatı değerlendirmesi Kurum'un iş yükünün artmasını önleyerek sorunun çözülmesini sağlayacaktır.

Kanun'un 17/3 maddesinde yapılan başvurular hakkında incelenemezlik kararı verilenler şunlardır: "Belirli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar, ikinci fıkra da belirtilen şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez."

3.2.2. KDK'nın Uygulama Düzeyine İlişkin Bilgiler: İşlevsel Yönler

Kanun'un Bilgi ve Belge İstenmesi başlığı altında düzenlenen 18. maddesine göre: "Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir." Ayrıca, Başdenetçi ve denetçiler inceleme ve araştırma konusu ile ilgili bilirkişi görevlendirebilir. Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir. (19. md.)

Kanun'un 20. Maddesine göre, "Kurum, inceleme ve araştırmasını, Kurum'a yapılan başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir."

Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması kanunun 21. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: "Başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar. Başvurunun Kurum tarafından yerinde görülerek kabul edilmesi hâlinde; ilgili merci Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar. Kurumun, inceleme ve araştırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde de durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlar."

Kanunun 22. maddesine göre, “Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Kurumun yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur. Kurum; açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilir.”

Kurum yıl sonunda faaliyetlerini, tavsiyelerini ve ilgili idarenin tutumunun yer aldığı raporu parlamentoya sunup, kamuoyuna duyurmaktadır. Kurum’un hazırladığı bu rapor, idareler üzerinde oluşturacağı manevi baskının en önemli araçlarından biridir. Kurum hazırlayacağı rapor ile aksaklıkların idari düzenleme ya da kanun yoluyla düzeltilmesini sağlayarak ortadan kaldırılmasına katkıda bulunmaktadır (Tutal, 2014: 190).

Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapmaya Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi yetkilidir.(md. 23)

Kanunda yer alan “Yasaklar” başlıklı 30. maddeye göre, “Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, siyasi partilere üye olamazlar; herhangi bir siyasî parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayırımı yapamazlar; görevleri sebebiyle herhangi bir şekilde öğrendikleri mesleki veya ticari sırları görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamazlar, kendilerinin veya başkalarının yararına kullanamazlar. Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler. Başdenetçi, denetçiler, Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Bilimsel yayınlarda bulunma, görevleri veya meslekleri ile ilgili olarak davet edildikleri ulusal veya uluslararası kongre, konferans ve benzeri toplantılara

katılma, derneklerde üyelik ve kâr amacı gütmeyen kooperatiflerde ortaklık hâlinde bu madde hükümleri uygulanmaz.”

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun özelliklerine, atanmasına ve görevden alınmasına, yetkilerine ve görev alanına bakıldığında, diğer ülke ombudsmanları ile benzerlik gösterdiği görülmektedir. Ombudsmanın sahip olması gereken bağımsız ve tarafsız statüsü, çoğunlukla parlamento tarafından seçilmesi ve parlamento tarafından görevden alınması, parlamentoya bağlı olması, anayasa ile kurulması, kararlarının bağlayıcı nitelikte olmaması, raporlarını parlamentoya sunması ve kamuoyuna açması gibi özelliklere, yetkilere Kamu Denetçiliği Kurumu da sahiptir. Bunun dışında ülkeden ülkeye farklılık gösteren kuruluş amacı, görev süresi, harekete geçme şekli, manevi yaptırımını güçlendirecek yetkiler ve sahip olduğu organizasyon yapısı diğer ülke ombudsmanları gibi ülkenin özel koşullarına, sahip olduğu idari ve siyasi yapıya göre oluşturulmuştur.

BÖLÜM 4: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ VE ÖNERİLER

4.1. ETKİNLİK KAVRAMI

Literatürde etkililik, verimlilik ve etkinlik kavramları arasında bir karışıklık yaşanmaktadır. Etkinlik kavramının daha anlaşılır olması için etkililik ve verimlilik kavramları da açıklanacaktır.

Etkinlik ve verimlilik kavramları, çoğunlukla birlikte kullanılmakta ve bütün ülkelerde iyi yönetim ilkelerinin içinde yer almaktadır. 1980'lerden itibaren gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarında bu kavramlara vurgu yapılmıştır. Reform uygulamalarında ve literatürde söz edilen 4-E politikaları (economy-tutumluluk, efficiency-verimlilik, effectiveness-etkinlik, ethics-etik) içinde verimlilik ve etkinlik ilkelerinin önemli bir yeri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2014: 44).

Etkililik, örgütün kaynakları en iyi şekilde kullanarak istediği sonuçlara ulaşma derecesini ifade etmektedir. Sonuç, fiziksel değerlerle ifade edilen çıktıdan daha farklı bir anlam taşımaktadır Gerçekleşen çıktının planlanan çıktıya oranı etkililiği vermektedir (Yükçü ve Atağan, 2009: 2-3).

Verimlilik, bir mal ve hizmetin üretimi ile ilgili girdilerle çıktılar arasındaki oransal ilişkisi göstermektedir. Verimlilik, kalite de dikkate alınarak bir işi en az girdi kullanarak daha çok çıktı üretmektir. Bir iş yapılırken birim maliyetinin hesaplanması ve işin en düşük maliyetle gerçekleştirilmesi, verimlilik kavramı ile ifade edilir (Eryılmaz, 2014: 44). Verimlilik, bir örgütün mal ve hizmet üretirken kaynaklarını ne kadar iyi kullandığını ifade etmek için kullanılmaktadır. Verimlilik, girdi ve çıktılarının sayısal olarak ölçülebildiği durumlarda söz konusudur (Arslan, 2002: 3).

Etkinlik, 21. yüzyıla kadar verimlilik ile eş anlamda kullanılmıştır. Bir örgütün etkinliğinin, örgütün verimliliğine bakarak belirlenmesinin nedeni o örgütün mal ve hizmet üretimi dışında bir amacının bulunmamasıdır. Ancak, örgütlerin açık sistemler olarak çevresi ile etkileşim halinde olması nedeniyle bu dar bakış açısı değişmeye başlamıştır. Kamu örgütlerinde kar temel amaç olmadığından ve kamu hizmetlerinin sağladığı hizmetler kolayca ölçülemediğinden dolayı kamu yönetiminde verimlilik de her zaman ölçülememektedir. Kamu kurumlarında verimlilik yerine amaçlara ulaşma anlamına gelen etkinlik kavramı öne çıkmaktadır. Etkinlik kavramı verimliği bir ölçüt olarak almakla birlikte verimlilikten daha geniştir. (Ekinci ve Yılmaz, 2002: 35-37)

Kamu yönetiminde etkinlik, kamu örgütlerinin amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur. Etkinlik sunulan hizmetin miktarını değil, hizmetin kalitesi ve tüketici memnuniyetini ölçülmeye yöneliktir. (Arslan, 2002: 4-5). Etkinlik, doğru hedefler koyup bunlara ulaşmakla ilgili sonuç odaklı bir kavramdır. Etkinlik doğru işleri zamanında ve iyi yapmaktır. Etkinlik doğru işlerin, doğru hedeflerin başarılması; verimlilik ise, işleri doğru yapmaktır. Duvara tırmanmak için konulan merdiven yanlış bir yere konulmuşsa duvara tırmanmanın gerçekleştirilmesi verimlilikle ifade edilebilir; ancak sonuca ulaşılmadığı için etkin değildir (Eryılmaz, 2014: 45).

Etkinlik verimlilikten farklı olarak daha çok amaç ve hedeflerle ilgilidir. Kamu örgütünün amaç ve hedeflerine ulaşıp ulaşmadığı ya da ulaşma derecesi o kamu örgütünün etkinliğini göstermektedir. Etkinliğin ölçülebilmesi için önceden amaç ve hedeflerin belirlenmiş olması ve ulaşılan sonucun belirlenen amaç ve hedeflerle karşılaştırılması gerekmektedir. Örgüt, belirtilen amaç ve hedeflere yaklaştığı derecede etkindir. Yapılan karşılaştırma sonucunda etkinlik oranının 1'in altında olması faaliyetlerin istenildiği gibi olmadığını göstermektedir. (Arslan, 2002: 5).

4.2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ETKİNLİĞİ

Etkinlik, kurumun tanımlanmış olan amacını ne ölçüde gerçekleştirildiğini belirler. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun amacına baktığımızda, idarenin haksız her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını karşısında vatandaşın şikayetlerinin hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden tarafsız ve bağımsız bir şekilde ele alınıp, çözüm önerilerinde bulunması yer almaktadır. Kurum'un vatandaşın şikayetleri doğrultusunda tespit ettiği idarenin haksız eylem ve işlemi ile tutum ve davranışını Kurum'un verdiği tavsiye niteliğindeki kararının ilgili idare tarafından uygulanarak belirtilen süre içinde (6 ay) haksızlığın ortadan kaldırılmasını sağlaması Kurum'un etkinliğini belirlemektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliği ve başarısı açısından, Başdenetçi ve denetçilerin karakterleri, kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı, vatandaşın kuruma kolay ulaşabilmesi, sahip olduğu yetki alanı, toplumun ve idarenin kuruma duyduğu saygı, kurumun sahip olduğu finansal kaynaklar, kurumun hem ulusal hem de uluslar arası kuruluşlarla oluşturduğu işbirlikleri (Demirkol, 2012: 92), hukukun üstünlüğü ve demokrasinin varlığı, (Diamandouros, 2013: 14) ülkenin sahip olduğu siyasal ve yönetsel kültür (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 30), ombudsmanın medya tarafından güçlü bir şekilde desteklenmesi (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 27) duyarlı ve aktif bir kamuoyunun varlığı, (Şengül, 2007: 143), kurumun toplumda ve medyada daha görünür kılınması, vatandaşın farkındalığının artırılması ve medyada kurumun kararlarına daha fazla yer verilmesi, kuruma duyulan güven (Sayan, 2017: 49) son derece önemli faktörlerdir.

Türk kamu bürokrasisinin Kamu Denetçisinin kararlarına göstereceği saygı ve bu kararı uygulama oranı kurumun başarısını artırmakta etkin bir rol oynamaktadır (Efe ve Demirci, 2013: 69). Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu, bağlayıcı karar alma yetkisine sahip değildir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun aldığı kararlar tavsiye niteliğinde olmakla birlikte herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır. Tavsiyede bulunan idare ombudsmanın kararını uygulayıp uygulamamakta özgürdür. Ancak Kurum'un kararlarının idareler tarafından dikkate alınması Kurum'un işlevlerini etkin bir şekilde yerine

getirebilmesi açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle idarenin Kurum'un tavsiyelerine uyması beklenmektedir (Diamandouros, 2013: 14). Ombudsmanın elindeki en önemli silah idare üzerinde oluşturacağı manevi yaptırımıdır. İdare ombudsmanın tavsiye niteliğindeki kararlarını uygulamazsa ombudsman hazırladığı raporları parlamentoya sunarak ve kamuoyuna açıklayarak idareye karşı siyasi denetim mekanizmasını, kamuoyunu, baskı gruplarını harekete geçirerek idarenin üzerinde siyasi ve kamuoyu baskısı oluşturabilmektedir (Erhürman, 1998: 95). İdare üzerinde oluşturulan bu baskıların artması ile Kamu Denetçisinin alacağı tavsiye kararlarının uygulanabilirliği de artmaktadır.

Kurum'un şikayet başvurusu ile ilgili konuyu incelerken idarede tespit ettiği eksikliklerinin giderilmesi için ilgili idareye önerdiği yasa değişikliklerinin parlamento tarafından dikkate alınması kurumun prestij ve otoritesinin artmasına katkıda bulunacaktır. Bu da Kurum'un etkinliğini ciddi anlamda arttıracaktır (Şengül, 2007: 143). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkin bir şekilde idareyi denetlemesinde önemli bir diğer yol ise, kamuoyu desteğini arkasına almasıyla mümkün olmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), 2017: 45). Kurumun idare üzerindeki denetiminin etkinliğinin sağlanmasında vatandaşların aktif tutumları belirleyici olmaktadır (Şengül, 2007: 143). Vatandaşın aktif tutumlarının olabilmesi için kurum hakkında bilgi sahibi olması ve kurumun erişilebilir olması gerekmektedir. Eğer vatandaşlar kuruma erişemiyorsa ya da bu kurumdan yararlanmıyorsa, kurumun bağımsız, tarafsız ve saygın olması gibi özelliklerinin bir önemi kalmamaktadır. Bunun temel nedeni ise, Kurum'un, vatandaşların haklarını idarenin haksızlıkları karşısında korumak amacıyla kurulmuş olmasıdır. Vatandaşın aktif olarak yer almadığı bir süreçte Kurum'un sahip olduğu özellikler bir anlam ifade etmemektedir. Bu nedenle vatandaş kurum hakkında gerekli bilgi verilmeli ve kuruma erişim kolay olmalıdır. Vatandaşın kuruma erişiminin kolay bir şekilde sağlanabilmesi için gerekirse bölgesel veya yerel birimler oluşturmalıdır (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 30-31). Ombudsmanın etkinliğini "kanun" üzerinden sağlamak mümkün değildir. Vatandaş kurum hakkında bilgilendirilerek ve aktif katılımı sağlanarak etkin bir denetim için kamuoyu desteği sağlanabilmektedir (Sayan, 2017: 45).

Ombudsmanın etkin bir şekilde faaliyet göstermesinin bir ön koşulu, yalnızca manevi yaptırıma sahip olan kurumun medya tarafından güçlü bir şekilde desteklenmesidir

(Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 27). Kurum'un kamuoyunun ilgi ve desteğini sağlamasında medya ile ilişkileri önemli bir rol oynamaktadır. Kamuoyunu bilgilendirmede ve ilgisinin sürekliliğini sağlamak için medyanın desteğine ihtiyaç vardır (Avşar, 2014: 67). Ombudsman medya aracılığı ile kendi ile ilgili verdiği bilgileri, şikayet başvurusu sonucu aldığı kararları ve diğer faaliyetleri ile ilgili açıklamaları, şikayet edilen idarelere yönelik eleştirileri, idarenin vatandaşa yaptığı haksız eylem ve işlemleri, idarelerin Kurum'un tavsiye niteliğindeki kararları karşısındaki tutumlarını içeren yıllık raporda yer alan bu bilgileri medya aracılığı ile kamuoyuna duyurarak ilgili idareler üzerinde baskı oluşturmaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 31). Kurum'un hazırladığı raporların yazılı, görsel basında ve sosyal medyada gündemde tutulması ilgili idare üzerinde oluşan baskıyı artırmakta ve idarenin Kurumun tavsiye kararlarına karşı olumsuz tutumu değiştirmesine yol açmaktadır (Şengül, 2013: 86). Medyanın Kurum'a bir diğer katkısı ise, Kurum'un görünürlüğünü arttırarak daha çok tanınmasını, daha şeffaf ve halka açık şekilde faaliyet göstermesini sağlamaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 31). Kurum herhangi bir maddi yaptırım gücü bulunmamasına rağmen sahip olduğu bu olanakları kullanarak birey-devlet arasındaki uyuşmazlıkları bir çözüme kavuşturmada başarılı olacaktır. Kurumun kamuoyunda itibar kazanması ve medyayla yakın ilişkiler kurması başarılı olabilmesinin temel koşullarıdır (Efe ve Demirci, 2013: 68).

4.2.1.Yıllık Raporlar Üzerinden Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Etkinliği

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Şikayet inceleme süreci ve kararlarının neler olduğunun ele alınmasının sonraki kısımlarda yer alan tabloları daha doğru bir şekilde ele alabilmek için önemli görülmektedir. KDK Kanun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte yer alan kararlar incelendikten sonra Kurumun beş yıl içinde verdiği karar türleri incelenecektir.

4.2.1.1.Şikayet İnceleme Süreci ve Kararlar

Kurum şikayet inceleme ana sürecini beş aşamada incelenmektedir. Bunlar; başvuruların alınması ve ilk incelemenin yapılması, ön incelemenin gerçekleştirilmesi, inceleme ve araştırmanın yapılması, karar verilmesi ve kararların takip edilmesidir.

Tablo 1. Şikayet İnceleme Ana Süreç Aşamaları

1.Aşama				
Başvuruların Alınması ve İlk İncelemenin Yapılması				
Başvurunun Kaydı	İlk İnceleme	Dağıtım	Bilgilendirme	
2. Aşama				
Ön İncelemenin Gerçekleştirilmesi				
Ön İnceleme	Geçersiz Başvuru	Birleştirme Kararı	İncelenemezlik Kararı	Gönderme Kararı
3.Aşama				
İnceleme ve Araştırmanın Yapılması				
Bilgi ve Belge İsteme	Tanık Dinleme	Bilirkişi Görevlendirme	KVYO Kararı	Dostane Çözüm
4.Aşama				
Kararların Verilmesi				
Tavsiye Kararı	Ret Kararı	Kısmet Tavsiye Kısmen Ret Kararı		
5. Aşama				
Kararların Takip Edilmesi				
Tavsiye Kararlarının Takibi	Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararlarının Takibi	Gönderme Kararlarının Takibi	Dostane Çözüm Kararlarının Takibi	

Kaynak: (KDK, 2017: 121)

Tablo 1’de yer alan şikayet başvuru sürecini inceleme aşamaları ve verilen kararlar KDK Kanun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte şu şekilde yer almaktadır:

Birinci aşamada, Kurum’a gelen başvurular şikayet bürosu tarafından kayıt altına alındıktan sonra İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu şikayetin konusu ve alanını belirleyerek iş bölümü esaslarına göre şikayet başvurusunu ilgili Kamu Denetçisine göndermektedir (18. Md).

İkinci aşama olan ön inceleme aşamasında; “Belirli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar, ikinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelenmez.” Belirtilen başvurular hakkında incelenemezlik kararı verilmektedir. Ön inceleme aşamasında idari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular için ise, Kurum tarafından ilgili idareye gönderme kararı verilip, söz konusu başvuru ilgili gönderme kararı idareye ve başvuru sahibine iletilmektedir. Gönderme Kararları ile şikâyetçi, ilgili idareye çözüm için başvurmuş olarak değerlendirilmektedir (19-20 md.). Hakkında incelenemezlik ve gönderme kararları verilmeyen şikayet başvuruları, üçüncü aşama olan inceleme ve araştırma aşamasında ele alınmaktadır. Bu aşamada şikayet sebepleri ve konuları aynı olan şikayet başvuruları için birleştirme kararı verilerek, tek bir şikayet dosyası olarak incelenmektedir (22. md).

Kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı, dostane çözüm kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar vermektedir. İnceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olduğu kanaatine varılırsa tavsiye kararı (31. md); şikayetin yerinde olmadığı kanaatine varılması durumunda ise, ret kararı verilir (32. md.). Kararda idareye hatalı davranıldığına kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi, tedbir alınması gibi tavsiyelerde bulunmaktadır. İlgili idare, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemleri veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma göndermekle mükelleftir (31. md.). İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyet konusu iddiaların bir kısmının yerinde bulunduğu bir kısmının ise yerinde bulunmadığı kanaatine varılması halinde ise “kısmi tavsiye kısmi ret kararı” verilmektedir (KDK, 2017: 134). Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikayetin çözüme

kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir (33. md.). Şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması, üzerine inceleme ve araştırmasını sonlandırması halinde Kurum tarafından karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar verilmektedir (34. md.). Başdenetçilik, kararın verilmesinden sonra sonucu etkileyebilecek bilgi ve belgelerin ortaya çıkması durumunda şikâyet hakkında yeniden inceleme ve araştırma yapabilir (39. md.).

İnceleme ve araştırma aşamasında, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin oluşmasının önüne geçilmesi ve idare ve bireyler arasında bir diyalog köprüsü oluşturmak amacıyla kimi zaman şikâyet başvurusu ilgili idare ile telefon vasıtasıyla ya da yüz yüze görüşmeler yapılarak çözülebilmektedir. Böylece, ombudsmanlık sisteminin temelinde var olan uzlaşma ve arabuluculuk pratiği uygulanmakta ve şikâyet başvuruları hızlı ve etkin bir şekilde ele alınıp, sonuçlandırılmaktadır (KDK, 2013: 67). 2017 yılına kadar bu şekilde çözüme kavuşturulan kararlar uzlaşma adı altında ele alınmaktaydı ve raporlarda karar türleri kısmında istatistiksel olarak ele alınmamaktaydı. Bu durumda Kurum'un uzlaşma yoluyla çözüm bulduğu şikâyet başvuruları Kurum'un etkinliği açısından tam olarak yansıtılamamaktaydı. Kurum'un etkinliğinin ve hizmetlerinin düzgün ifade edilmesi ve bunun istatistiklere doğru yansıtılması amacıyla 2017 yılında "Dostane Çözüm Kararı" Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğine eklenmiştir (KDK, 2017: 58). Bu şekilde sonuçlandırılmayan şikâyet başvuruları için, ilgili idareden şikâyet konusu hakkında bilgi ve belgeler ile şikâyet hakkındaki değerlendirmesi idareden talep edilmekte ve ilgili idareye şikâyet hakkında bilgi verilerek, söz hakkı tanınmaktadır. İnceleme ve araştırma aşamasında şikâyet konusu ile ilgili olarak özel veya teknik bilgi gerektiği durumlarda başdenetçi ya da denetçiler uzman kişileri bilirkişi olarak görevlendirebilmekte, tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verebilmektedirler (KDK, 2013: 67-68).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, tüm kararların Kamu Başdenetçisi tarafından alınmasını öngörmektedir. Tavsiye ve ret kararları, denetçilerin önerisi üzerine, bizzat başdenetçi tarafından verilmektedir. Kurumun bilinirliğini, tanınırlığını artırmak, kamuoyu ile irtibatını kuvvetlendirmek, bürokratik işlemlerin azaltılması

ve verimliliğin artırılmasını sağlamak için tavsiye ve ret kararları dışındaki diğer kararların başdenetçiye bilgi vermek kaydı ile denetçiler tarafından verilmesi kararlaştırılmış (KDK, 2013: 70) ve 2017 yılında Kurumun imza yönergesinde değişiklik yaparak Denetçilere imza yetkisi verilmiştir (KDK, 2017: 24). Bu kararlar başdenetçisi tarafından denetlenmektedir. Başdenetçi bu kapsamda devrettiği yetkileri, işlerin yürütmesini gerektiğinde geri alabilecektir (KDK, 2013: 70).

Son aşamada kurumun verdiği kararlar takip edilmektedir. Kurum'un verdiği tavsiye, gönderme ve dostane kararlarının takibinin yapılması için 2017 yılında Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosu kurulmuştur. Yıllık rapor çalışmalarının yürütülmesi ile şikâyet başvurularına ilişkin istatistiklerin oluşturulması ve buna ilişkin bilgi taleplerinin karşılanması görevlerini Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosu yerine getirmektedir. Büro ayrıca kararların daha hızlı alınmasını, bireylerin başvurularını daha kolay yapmasını ve sağlıklı bilgilendirilmesini sağlamaktadır (KDK, 2017: 24, 58).

4.2.1.2.Raporlarda Yer Alan Genel İstatistiki Bilgiler

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun şikayetleri almaya başladığı yıldan beri hazırladığı yıllık raporlarda Kurum'un ulusal ve uluslar arası alandaki faaliyetleri, şikayet başvurularına yönelik istatistiki bilgiler, idarelerin Kurum'un kararlarına yaklaşımları, Kurum'un basın ile ilişkileri gibi Kurum'un etkinliği ile bağlantılı birçok bilgi yer almaktadır. Çalışmanın bu kısmında, Kurum'un yıllık raporları üzerinden, Kurum'un etkinliğini anlamak amacıyla şikayet başvurularına yönelik istatistiki bilgiler, Kurum'un basın ve kamuoyu ile olan ilişkisi ele alınacaktır. Şikayet başvurularına yönelik istatistiki bilgiler olarak, yıllara göre Kurum'a yapılan şikayet başvuru sayıları, başvuruların Kurum'a çoğunlukla nasıl yapıldığı, en çok hangi illerden başvuru yapıldığı, önceki yıla göre başvurunun artış oranı, bu başvuru alanların ne kadarının aynı yıl içinde sonuçlandırıldığı ve sonraki yıla ne kadar başvurunun devrettiği, şikayet başvuruları hakkında Kurum tarafından verilen kararların türlerinin sayısı ve yüzdelik dağılımı, hakkında en çok şikayet başvurusu yapılan ilk beş idare ele alındıktan sonra Kurum'un Basın ile olan ilişkisi ve tanınırlığını arttırmaya yönelik çalışmaları incelenecektir. Kurum ile ilgili belirtilen bilgiler ele alındıktan sonra çalışmanın önceki bölümünde ele alınan ülke

ombudsmanları ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başvuru sayısı, tavsiye kararlarının uygulanması, dostane çözüm kararı (uzlaşma) ile şikayetlerin sonuçlandırılması, nüfus ve kurumun personel sayısı açısından bir karşılaştırma yapılacaktır.

4.2.1.2.1.Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılan Şikayet Başvuruları Hakkında İstatistiksel Bilgiler

Kamu Denetçiliği Kurumu 29 Nisan 2013 tarihi itibarıyla şikayet başvurularını almaya başlamıştır. Tablo 2'de görüldüğü üzere kuruma 2013 yılında toplam 7638 başvuru yapılmıştır. Yapılan başvuruların yaklaşık yüzde %57'si "e-başvuru" sistemi aracılığı ile yapılmıştır. Kurum başvuruların 6097'sini sonuçlandırmış, 1528'i 2014 yılında incelenmeye devam edilmek üzere devretmiştir (KDK, 2013: 70). 2014 yılında Kuruma toplam 5639 başvuru yapılmıştır (KDK, 2014: 50). 2014 yılında önceki yıldan devreden 1528 şikayet dosyası bulunmaktadır. Bu nedenle 2014 yılında ele alınması gereken şikayet sayısı 7.167 'dir. Ancak 2014 yılında 6348 dosya sonuçlandırılmış, 819'u 2015 yılında incelenmeye devam edilmek üzere devretmiştir. Devreden dosya sayısı önceki yılın yaklaşık yarısı kadardır. Bu durum önceki yıla göre daha fazla şikayet başvurusunun belirtilen süre içinde sonuçlandırıldığını göstermektedir (KDK, 2014: 56). Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin şikâyetlerin 29/03/2013 tarihinden itibaren alınmasını öngörmekteydi (KDK, 2013: 96); ancak Kurum tarafından mahalli idarelere ait başvuruları 29/03/2014 tarihinden itibaren alınmaya başlamıştır (KDK, 2014: 50). Belirtilen tarihten önce gelen ve mevzuat gereği incelemeye alınamayan şikâyet başvuruları için şikayet başvurusunda bulunan kişilere bilgilendirme yazıları gönderilmiştir (KDK, 2014: 57).

2015 yılı, Kurum'un Farkındalığın Artırılması Yılı olarak benimsenmesi ve gerçekleştirdiği faaliyetlerden dolayı tanınırlığının artmasının etkisiyle şikayet başvuru sayısında önceki yıla göre % 7,35 oranında artış yaşanmıştır. 2015 yılında Kurum'a yapılan başvuru sayısı 6055, önceki yıldan devreden dosya sayısı ise 819 olup toplamda incelenmesi gereken başvuru sayısı 6874'tür. Kurum 2015 yılında 5897 adet şikayet başvurusu sonuçlandırılmış, geriye kalan 977 adet dosyayı 2016

yılında incelenmeye devam edilmek üzere devretmiştir. Devreden 977 dosyanın 638'i Aralık ayından yapılan şikayetlerden kaynaklanmaktadır. Aralık ayında yapılan şikayetler dışında yıl içinde sonuçlandırılmayan şikayet başvuru sayısı 339'dur. 2015 yılında şikayet başvuru sayısında yaşanan artış oranı göz önüne alınırsa sonraki yıla devreden şikayet sayısı önceki yıllara göre oran olarak azalmıştır (KDK, 2015: 40-41, 48).

2016 yılında ise, Kurum'a 5519 şikayet başvurusu yapılmakla birlikte önceki yıldan devreden 977 dosya ile birlikte toplam incelenmesi gereken şikayet sayısı 6496 olmuştur. 2016 yılında, 2014 yılında olduğu gibi şikayet başvuru sayısında düşüş yaşanmıştır. Yaşanan düşüşün en temel nedeni olarak bireylerin kurumun tavsiye kararlarının idareler tarafından yeterince dikkate alınmamasının etkili olduğu düşünülmektedir. Kurum şikayetlerin 4819'unu sonuçlandırmış, 1677'si 2017 yılında incelenmeye devam edilmek üzere devretmiştir. 2017'ye devredilen şikayetlerin büyük çoğunluğu Kasım ve Aralık ayında kuruma yapılan toplam 980 adet başvurudan kaynaklanmaktadır (KDK, 2016: 93).

2017 yılı da 2015 yılı gibi Kurumun Etkin Farkındalık Yılı olarak benimsemiştir. Gerçekleştirdiği faaliyetler, kamuoyu ve idareler bazında etkili olmasının bir göstergesi 2017 yılında önceki yıla göre başvuru sayısında yaşanan %210'luk artış miktarıdır. 2017 yılında alınan şikayet başvuru sayısı 17.131 olup önceki yıldan devreden 1.677 adet şikayet başvurusu ile toplamda incelenmesi gereken şikayet başvuru sayısı 18.808'dir. Kurum şikayet başvurunun 14.746'sını sonuçlandırmış, 4.062 adet şikâyet dosyası 2018 yılında incelenmeye devam edilmek üzere devretmiştir. Devreden şikâyet dosyasının büyük çoğunluğu Kasım ve Aralık ayında yapılan 3.425 adet başvurudan kaynaklanmaktadır (KDK, 2017: 122, 133).

Tablo 2. Yıllara Göre Şikayet Verileri Tablosu

Yıl	Şikayet Sayısı	Önceki Yıla Göre Artış Oranı	Önceki Yıllan Devreden Dosya Sayısı	Toplam	Sonuçlandırılan Dosya Sayısı
2013	7638	-	-	7638	6097 (%79,82)
2014	5639	-	1528	7.167	6348 (%88, 57)
2015	6055	%7,38	819	6874	5897 (%85,78)
2016	5519	-	977	6496	4819 (% 74,18)
2017	7.131	%210	1677	18.808	14.746 (% 78,40)
2018	-	-	4.062	-	-
Toplam	1.982				

Kaynak: (KDK, 2017: 122-133; KDK, 2016: 93; KDK, 2015: 40; KDK, 2014: 50; KDK, 2013: 70)

Yıllık raporlara bakıldığında, 5 yıl içinde kuruma başvuruların en fazla yapıldığı iller Ankara, İstanbul, İzmir'dir. Başvuruların yarısından fazlası e-başvuru sistemi aracılığı ile yapılmaktadır. 2017 yılında Kurum'un e-başvuru sayfasının daha kolay ulaşılabilir ve sitesinin basit ve anlaşılabilir hale getirilmesi nedeniyle e-başvuru sistemi aracılığı ile yapılan şikayet başvuruları %77,71'e ulaşmıştır (KDK, 2017: 123).

Kuruma yapılan şikayet başvurularına yönelik Tablo 1’de ele alınan karar türleri ve karar türlerinin alınma nedenleri bir önceki başlık altında açıklanmıştır. Kurumun aldığı karar türlerinin yıllara göre sayısı ve yüzdelik dağılımı ise, Tablo 3’te ele alınacaktır.

Kurum tarafından verilen kararların türlerinin yıllara göre sayı ve yüzdelik dağılımı yukarıda Tablo 3’te sunulmaktadır. Tabloya göre kuruma yapılan şikayet başvurularından hakkında gönderme kararı verilen başvurular beş yılda ortalama olarak şikayet başvuru sayısının yaklaşık %37’sini oluşturmaktadır. Gönderme Karar oranının yüksek olmasının sebebi ise, idari başvuru yollarının tüketilmesinin şikâyet başvurularının incelenebilmesi için zorunlu bir şart olarak düzenlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır (KDK, 2017: 135). Yıllara göre bakıldığında ise, gönderme kararı verilen şikayet başvuru sayısının en az olduğu yıl 2017 yılıdır. Hakkında incelenemezlik kararı verilen şikayet başvuruları ise, ortalama olarak Kurum’a yapılan şikayet başvuru sayısının yaklaşık %33’ ünü oluşturmaktadır. İncelenemezlik kararı verilmesindeki gerekçeler bir önceki kısımda ele alınmıştır. Şikayet başvurularının geçersiz sayılmasının oranına bakıldığında, beş yılda ortalama olarak şikayet başvuru sayısının yaklaşık %2’sini oluşturmaktadır. Kurum’un şikayet başvurusu almaya başladığı yıl olan 2013 yılında diğer yıllara göre daha fazla olduğu görülmektedir. Kurum’a yapılan şikayet başvurularından hakkında karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar verilen başvurular beş yılda ortalama olarak şikayet başvuru sayısının yaklaşık % 9’unu oluşturmaktadır. 2017 yılında şikayet başvurularında ciddi bir artış yaşanmakla birlikte, yukarıda belirtilen diğer karar türleri gibi hakkında karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar verilen şikayet başvurularının en düşük oranı 2017 yılına aittir. Şikayet başvuruları hakkında ret kararının verilmesi beş yılda ortalama olarak şikayet başvuru sayısının yaklaşık %2,5’ini oluşturmaktadır. Kurum’un verdiği ret kararında bir önceki yıla göre düşüş yaşamakla birlikte, hakkında ret kararı verilen beş yılın ortalama oranının üstündedir. 2017 yılında kurumun verdiği tavsiye ve kısmen tavsiye ve ret kararlarının oranlarında önceki yıllara göre artış yaşanmıştır. Kurum’a yapılan şikayet başvurularından hakkında tavsiye kararı verilen başvurular beş yılda ortalama olarak şikayet başvuru sayısının yaklaşık %1,4’ünü oluşturmaktadır. 2017 yılında bu oran ortalamanın üstünde olup, %1,66’dır. Hakkında kısmen tavsiye ve kısmen ret kararı

verilen başvurular ise, beş yılda ortalama olarak şikayet başvuru sayısının yaklaşık % 0,6'sını oluşturmaktadır. Kuruma 2017 yılında başvuru sayısının önceki yıllara göre ciddi miktarda artmasıyla birlikte nitelikli başvurular da yoğunlaşmış ve idarelere verilen tavsiye kararlarında ciddi bir artış yaşanmıştır. Tavsiye kararları sayısı önceki yıla göre %295, kısmen tavsiye ve kısmen ret kararları ise önceki yıla göre %453 oranında artmıştır (KDK, 2017: 149–150).

Dostane çözüm yolu, herhangi bir yazışma, inceleme ve araştırma yapılmaksızın idare ve bireyin uzlaşmasına arabuluculuk etmektir. Kurum'un en sık başvurduğu yöntem dostane çözüm yoludur. Dostane çözüm yolu ile 2013 yılında 184, 2014 yılında 123, 2015 yılında 161 ve 2016 yılında ise 80, 2017 yılında 1.575 olmak üzere toplamda 2.123 dosya idare ve bireyin uzlaştırılması ile çözüme kavuşturulmuştur. 2017 yılında dostane çözüm yolu ile çözüme kavuşturulan dosya sayısı önceki yıllarda dostane çözüm yolu ile çözüme kavuşturulan dosya sayısından %244 oranında daha fazladır. 2017 yılında birçok şikayet başvurusu dostane çözüm yoluyla çözüme kavuşturulmuştur. Dostane çözüm yolu ile çözüme kavuşturulan dosya sayısında yaşanan bu artışta Kurum'un dostane çözüm konusundaki kararlı tavrı, Kurum'un idareler tarafından tanınırlığının artması ve Kurum'un TBMM ile olan ilişkileri etkili olmuştur (KDK, 2017: 145).

2017 yılında Strateji Geliştirme Birimi bünyesinde kurulan Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosu, Kurum'un verdiği kararların takibini gerçekleştirmiştir. Elde ettiği bilgilere göre, 2017 yılında verilen 422 adet tavsiye ve kısmen tavsiye kararları ile ilgili olarak 349 idare kararlara uyup uymayacağı yönünde cevap verirken, 53 idare herhangi bir cevap vermemiş, 18 idare ise kararın kendisine ulaştığı bilgisini vermiştir. Kararlara cevap veren 349 idarenin 226'sı kararlara uyacağını, 117'si kararlara uymayacağını, 6'sı ise, değerlendirme çalışmalarına devam ettiği bilgisi elde edilmiştir (KDK, 2017: 150).

Tablo 3. Yıllara Göre Karar Türleri Dağılımı

Karar Türleri	2013	2014	2015	2016	2017
Gönderme Kararı	2155 (%37)	2323 (%36,59)	2205 (%37,39)	1976 (%41)	4.629 (%31,39)
İncelenemezlik Kararı	2240 (%35)	2147 (%33,82)	1759 (%29,83)	1723 (%35,75)	4.381 (%29,71)
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329 (%5,9)	80 (%1,26)	42 (%0,71)	53 (%1,10)	56 (%0,38)
Birleştirme Kararı	522 (%7,1)	806 (%10,13)	1025 (%17,38)	354 (%7,35)	2.861 (%19,40)
Dostane Çözüm (Uzlaşma)	184 (%3,01)	123 (%2,01)	161 (%2,6)	80 (%1,3)	1,575 (%10,68)
Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307 (%5,3)	643 (%12,70)	675 (%11,45)	428 (%8,88)	469 (%3,18)
Tavsiye Kararı	64 (%1)	93 (%1,47)	56 (%1,45)	62 (%1,29)	245 (%1,66)
Ret Kararı	37 (%0,6)	150 (%2,36)	109 (%1,85)	191 (%3,96)	353 (%2,39)
Kısmen Tavsiye	11 (%0,2)	26 (0,41%)	26 (%0,44)	32 (%0,66)	177 (%1,20)
Kısmen Ret Kararı					
Toplam	6097	6348	5897	4819	14,746

Kaynak: (KDK, 2017: 135; KDK, 2016: 93; KDK, 2015: 49; KDK, 2014: 57; KDK, 2013: 74)

İdarenin Kurum'un tavsiye kararına uyma oranı 2013 yılı için %21 (KDK, 2013: 179), 2014 yılı için %37, 2015 yılı için %37, 2016 yılı için %42 ve 2017 yılı için %65'tir. Görüldüğü gibi, 2013 yılında idarenin Kurum'un tavsiye kararına uyma oranı %21 iken 2017 yılında bu oran %65'e yükselmiştir. Ayrıca 2017 yılında Kurum'un tavsiye niteliğindeki kararlarının uygulanma oranı bir önceki yıla göre 23 puanlık gibi büyük bir artış yaşayarak %65'e yükselmiştir. Bu yükselişte Kurum'un 2017 yılında gerçekleştirdiği kurumsal, kamuoyu ve kurumlar arası alanda sonuç odaklı faaliyetlerinin etkili olduğu düşünülmektedir (KDK, 2017: 151-152). Bu yükselişe rağmen idarenin Kurum'un kararlarına uyma oranı, %80 olan Avrupa ülkelerinin ombudsmanlarının kararlarının uygulanma oranlarına göre daha düşüktür (KDK, 2013: 179).

Kamuoyu ve idarelerin, Kurum kararlarına ve taleplerine gösterdikleri ilgi ve hassasiyetin artması ile birlikte Kurum giderek daha etkin hale gelmektedir. Kurum'a yapılan şikayet başvurularının artması, Kurum'un tanınırlığının yanında bireylerin kuruma olan güvenini ve ilgisini göstermektedir. Kurum'un kararlarının idareler daha çok dikkate alınması ve uygulanması ise, Kurum'un idareler üzerinde artan etkinliğini ve gücünü göstermektedir. 2017 yılında Kurum'a yapılan şikayet başvuru sayısı ve Kurum'un verdiği tavsiye niteliğindeki kararların idareler tarafından uygulanma düzeyine bakıldığında, Kurum'un önceki yıllara göre çok daha fazla ilerleme gösterdiği söylenebilir. 2018 yılı AB İlerleme Raporu'nda da bu ilerleme ele alınmıştır. 2016 yılında, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet performansının olumlu olduğu belirtilmiştir (AB İlerleme Raporu, 2016: 12). 2018 AB İlerleme Raporu'nda ise, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun performansını daha da iyileştirdiği yer almaktadır. Ayrıca, raporda 2017 yılına ait şikayet başvuru sayısının önceki dört yılın ortalamasının neredeyse üç katı olduğu ve idarelerin Kurum'un tavsiyelerini daha fazla dikkate alma eğilimini ortaya koyarak bu tavsiyelerin %65'ine idarelerin uyduğu vurgulanmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu, rolü ile ilgili farkındalık oluşturma çalışmalarında aktif olduğu görülmektedir. (AB İlerleme Raporu, 2018: 15).

Tablo 4. En Çok Şikâyet Edilen İdareler Bazında Dağılım

İdare	2013	2014	2015	2016	2017	Toplam
Milli Eğitim Bakanlığı	954 (%12,5)	473 (%8,39)	411 (%6,79)	489 (%8,86)	2665 (%15,56)	4.992
Mahalli İdareler (Belediye ve Şirketler)	350 (%4,6)	511 (%9,06)	506 (%8,36)	558 (%10,11)	1424 (%8,31)	3.349
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı	294 (%3,8)	326 (%5,78)	415 (%6,85)	479 (%8,68)	1469 (%8,57)	2.983
Üniversiteler ve Fakülteler	432 (%5,7)	305 (%5,41)	388 (%6,41)	77 (%1,40)	1118 (%6,53)	2.320
Adalet Bakanlığı	240 (%3,1)	173 (%3,07)	352 (%5,81)	310 (%5,62)	700 (%4,09)	1.775

Kaynak: (KDK, 2017: 126; KDK, 2016: 88-89; KDK, 2015: 44; KDK, 2014: 53-54; KDK, 2013: 72)

Tablo 4'te görüldüğü üzere kuruma beş yıl içinde hakkında en çok şikâyet başvurusunda bulunulan beş idare sırasıyla Milli Eğitim Bakanlığı, Mahalli İdareler (Belediyeler ve Şirketler), Sosyal Güvenlik Kurumu, Üniversiteler ve Fakülteler, Adalet Bakanlığı'dır. Yıllara göre şikâyet artışına bakıldığında, Mahalli İdareler (Belediyeler ve Şirketler), Sosyal Güvenlik Kurumu hakkında yapılan şikâyet başvuruları her yıl bir öncekiden daha fazla olmuştur. Hakkında en çok şikâyet başvurusunda bulunan diğer idarelere bakıldığında bazı yıllarda şikâyet sayısında azalma yaşandığı görülmektedir. Buradan, özellikle Milli Eğitim Bakanlığı, Mahalli İdareler (Belediyeler ve Şirketler), Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yaptığı eylem ve işlemlerden, tutum ve davranışlardan dolayı şikâyet sayısının istikrarlı bir şekilde devam edeceği öngörülmektedir.

4.2.1.2.2.Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Basın ile Olan İlişkisi

Kurum’un etkinliğinde önemli olan faktörlerden birinin basın olduğu daha önce belirtilmişti. Özellikle Kurum hakkında vatandaşın bilgilendirilmesi ve idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun işleyişinin sağlanması amacıyla basın ile yakın ilişkiler kurulması önemlidir. Türkiye’de basının ombudsmana sağladığı destek açısından yıllık raporlarda yer alan Kurum ile ilgili yazılı ve görsel basın verileri aşağıda yer alan tabloda ele alınmaktadır.

Tablo 5. Yıllara Göre Yazılı ve Görsel Basın Haber Dağılımı

Yıl	Yazılı Basın Haber Dağılımı	Görsel Basın Haber Dağılımı
2014	1174	468
2015	1028	217
2016	852	189
2017	2.630	1.190

Kaynak: (KDK, 2017: 65; KDK, 2016: 47-48; KDK, 2015: 63-64; KDK, 2014: 72)

Tablo 5’te görüldüğü üzere, kurum hakkında yazılı basın haberleri görsel basın haberlerinden fazladır. Basında yer alan haberlerin kurumun faaliyetlerine, kararlarına ve kurumun başarısına yönelik olması durumunda vatandaş üzerinde olumlu etki oluşturacaktır. Aksi halde kurum hakkında kamuoyunda önyargı oluşabilir. Bu nedenle basında yer alan haberlerin sayısı kadar içeriği de önemlidir.

2014-2016 yılları arasında kurum ile ilgili yer alan yazılı basın haberlerinin 639’u kurumsal haber, 458’i kurumun faaliyetlerine ve 859’u kurumun kararlarına yönelik haberlerden oluşmaktadır. Geriye kalan 1.098 adet haber ise kişisel haber ve sadece kurumun adının yer aldığı haberleri oluşturmaktadır. Görsel basın haberlerinin ise 240’ı kurumsal haberler, 216’sı Kurum’un faaliyet haberleri ve 117’si Kurum’un kararlarına yöneliktir. Geriye kalan 301 adet haber ise, kişisel haber, röportaj, kurumun adının geçtiği haberlerden oluşmaktadır. Kurum faaliyetlerini

değerlendirmek üzere başdenetçi televizyon kanallarına özel röportaj vermiştir (KDK, 2014: 72; 2015: 63-64; 2016:47-48). 2017 yılında ise, Kurum'un 2.630 adet yazılı ve 1.190 adet görsel basın haberlerinin yanında 25.025 adet haber internette yer almıştır (KDK, 2017: 65).

Basında yer alan haberlere bakıldığında 2017 yılı göze çarpmaktadır. 2017 yılında basında yer alan haberlerin önceki yıllara göre ciddi anlamda arttığı görülmektedir. Bunda kurumun tanınırlığını arttırmaya yönelik gerçekleştirdiği faaliyetlerinin etkisi büyüktür. Ayrıca kuruma yapılan başvuru sayısının artması ve kurumun kararlarının idareler tarafından daha çok uygulanmış olması da kurumun basında daha çok yer almasını sağlayan unsurlardır.

Kurum önceki yıllarda da basın ile yakın ilişki kurmak ve tanınırlığını artırmak için çeşitli faaliyetlerde bulunmuştur. 2013-2014 yılında Kurum'un tanınırlığını arttırmak amacıyla Kurum hakkında kamu spotları ve 4 farklı dilde (Türkçe, İngilizce, Arapça ve Kürtçe) afiş hazırlamıştır. 2013 yılından itibaren Kamu Başdenetçisi ve Denetçileri, basın ile yakın ilişkiler kurulmaya özen göstermiştir. Kurum toplumun her kesimine ulaşabilmek ve tanınırlığını arttırabilmek amacıyla basın ve medya temsilcileriyle birçok kez bir araya gelip Kurum'un çalışmaları, faaliyetleri ve tavsiye kararları hakkında görüşmeleri gerçekleştirmektedir. Kurum'un çalışmalarının basında yer alması noktasında karşılıklı iletişim kanalları oluşturulmuştur. İletişim kanallarının açık tutulması medyada Kurumun imajını daha güçlü hale getirmiştir. 2015 yılında Kurum'un İstanbul Bürosu'nun açılması kurumun tanınırlığını sağlama açısından etkili olmuştur (KDK, 2013: 39-40; 2014: 71; 2015: 62). 2016 yılında vatandaşların şikâyetlerini yerinde dinlemek amacıyla "Gezici Şikâyet Aracı" uygulaması başlatılmış ve özel röportajlarla kurumun faaliyetleri kamuoyuna anlatılmıştır. Ayrıca Kurumun internet sitesi, işitme engelliler ve görme engelliler için uyumlu hale getirilmiştir (KDK, 2016: 46-47). 2017 yılında "Ombudsman Halkla Buluşuyor" programı ile Antalya, Bursa, Erzurum, Şanlıurfa, Trabzon, Konya, Van, Eskişehir olmak üzere toplam 8 ilde bölgesel toplantılar düzenlenmiştir. Bu program kapsamında ombudsmanlığın tanıtımı ve kurumun işleyişi ve çalışmaları hakkında il genelinde bilgiler verilmiştir. Program kapsamında yerel basın, idari yöneticiler, yerel yöneticiler, muhtarlar ve sivil toplum kuruluşu temsilcileriyle bir araya gelinmiştir (KDK, 2017: 73).

Kurumun etkinliği tanınırlığı arttıkça ve kararları idareler tarafından uygulanması da artmaktadır. Yukarıda verilen kararlara ve basında yer alan haberlere bakıldığında kurumun gerek kararlarının idare tarafından uygulanmasında ve tanınırlığında artış yaşandığı söylenebilir. 2017 yılında şikayet başvuru sayısında yaşanan %210'luk artışa bakıldığında kurumun önceki yıllara oranla tanınırlığının arttığını; tavsiye kararlarına uyma oranının önceki yıla göre artması da kurumun etkinliğinin ve başarısının arttığını göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, yeni bir kurum olduğundan dolayı tanınırlığı artırma ve basın ile yakın ilişkiler kurma çabaları devam ettikçe ilerleyen yıllarda gerek şikayet sayılarında gerekse tavsiye kararlarının uygulanma oranında artış yaşanabilir.

4.2.1.2.3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Seçili Ülke Ombudsman Örnekleri ile Etkinlik Açısından Karşılaştırılması

Bu başlık altında Kamu Denetçiliği Kurumu, çalışmada ele alınan ülke ombudsman uygulamaları ile şikayet başvurusu, sahip olduğu personel sayısı, nüfusu ve ombudsmanın kararlarına idarelerin yaklaşımına yönelik yıllık raporlarda yer alan bilgiler verilecek ve bunlar üzerinden bir karşılaştırma yapılacaktır.

Kurum, çalışmanın ikinci bölümünde ele alınan İngiltere, Fransa, Hollanda ve Avrupa ombudsmanlarına göre çok daha yakın bir tarihte kurulmuş olmakla birlikte ombudsmanlar etkinlik açısından ele alınacaktır. Adı geçen ombudsman uygulamaları ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında, yapılan başvuru sayısı, tavsiye kararlarının uygulanması, dostane çözüm kararı (uzlaşma) ile şikayetlerin sonuçlandırılması, nüfus ve kurumun personel sayısı açısından bir karşılaştırma yapılacaktır.

Tablo 6'da çalışmada incelenen ombudsman uygulamaları ile Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık raporlarında yer alan şikayet başvuruları yer almaktadır. İngiltere ve Avrupa ombudsmanı 2017 yıllık raporunu, çalışma sırasında yayımlamadığı için 2017 yılı şikayet başvuru sayılarına tabloda yer verilmemiştir.

Tablo 6. Ülkelere Göre Ombudsmana Yapılan Şikayet Başvuru Sayısı

Ülke	2016	2017
İngiltere	31,444	-
Hollanda	35.000	29.380
Fransa	86.596	93.371
Avrupa Ombudsmanı	1.880	-
Türkiye	5.519	17.131

İngiltere parlamento ombudsmanının yıllık raporunda, İngiltere ombudsmanına 2016 yılında, telefon, e-posta, online sorgulama ve mektup aracılığı ile toplamda 123.084 başvuru yapıldığı yer almaktadır. Başvuruların % 26'sı (31.444) yeni şikayetler olarak birinci aşama için kabul edilmiştir. Bunların 23,192 tanesine ülkedeki ulusal sağlık hizmeti (NHS) ve idareler hakkında şikayet başvuru yapılması hakkında bilgi verilmiş, 2016 yılında araştırma aşamasında kabul edilen 8,119 başvurudan 4,239'si araştırılmış ve 112' sinde uzlaşmaya varılmıştır. Araştırma sonrasında, şikayetlerin %36'sını oluşturan 1,531 adet şikayet başvurusu hakkında kısmen ya da tamamen onay kararı; 2,184 şikayet başvurusu hakkında ise, ret kararı verildi. Ombudsmanın onaylanan şikayet başvuruları hakkında verdiği tavsiye kararlarına ise, idareler %99 oranında uymayı kabul etmiştir (PHSO, 2016: 6-11). İnsanların yaklaşık% 81'i Kurum'un hizmetinden memnun olduklarını bildirmişlerdir. Geçen yıl ise bu oran %92'ydi (PHSO, 2016: 13). Kurum 431 tam zamanlı personeli ile şikayetleri ele almaktadır (PHSO, 2016: 60).

Hollanda parlamento ombudsmanının yıllık raporunda yer alan bilgiye göre, Hollanda ombudsmanına 2016 yılında 35.000 başvuru yapılmış, 2017 yılında ise 29.380 başvuru yapılmıştır. 2016 yılında 2.254, 2017 yılında 1.900'den şikayeti çözüme kavuşturmuştur. Yaşanan düşüşler temel olarak Vergi Daireleri'ndeki keskin müdahalelerin sayısının azalmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca ombudsman 2016 yılında 28, 2017 yılında ise 33 adet şikayeti arabuluculuk görüşmeleriyle çözmüştür (De Nationale Ombudsman, 2017: 30). 2016 yılında ombudsmana yapılan

başvuruların %28'i, 2017 yılında ise yaklaşık %30 'u ombudsmanın görev alanı dışındaki konularla ilgilidir. Bu durumda 2016 yılında yapılan başvuruların 9.800'ü, 2017 yılında yapılan başvuruların ise 8.800'ü ombudsmanın görev alanı dışında kalmaktadır. Ombudsmanın çalışmalarının önemli bir kısmı, hükümetle ilgili sorun yaşayan vatandaşları bilgilendirmek ve yönlendirmekle ilgilidir. Vatandaşlara çözüm için bir sonraki adımın ne olması konusunda yardımcı olmaktadır. İdare ilgili başvuruların 2016 yılında toplam başvurunun % 88, 2017 yılında ise yaklaşık % 87'sinde, vatandaşın sorunuyla ilgili açıklama ya da bilgi vererek nereye gidebileceğini anlatarak vatandaşa sorunu çözmesi için yol gösteriyor (De Nationale Ombudsman, 2017: 30-31).

Fransa ombudsmanının 2016 ve 2017 yıllık raporlarında, 2016 yılında ombudsmana 130.000'nin üzerinde başvuru (Défenseur des droits, 2016: 5); 2017 yılında ise, 140.000'nin üzerinde başvuru yapıldığı yer almaktadır (Défenseur des droits, 2017: 6). 2016 yılında yapılan başvuruların 86.596'i şikayet başvurusunu oluşturmaktadır. 2017 yılında ise, 93.371'i şikayet başvurusunu oluşturmaktadır. Geriye kalan başvurular, bilgi edinme başvurusu, telefon görüşmelerinden oluşmaktadır. 2016 yılında yapılan şikayet başvuruları ile ilgili 81.949 şikayet dosyası (Défenseur des droits, 2016: 5); 2017 yılında ise, yapılan şikayet başvuruları ile ilgili 88.464 şikayet dosyası ele alınmıştır. Kurum şikayet başvurularının %78'ini uzlaşma yolu ile çözüme kavuşturmuştur. İdarelere 138 tavsiye ve 48 reform önerisinde bulunmuştur (Défenseur des droits, 2017: 7). Fransa ombudsmanı yaklaşık 250 personel ile birlikte faaliyette bulunmaktadır (URL 2).

Avrupa ombudsmanına 2016 yılında 15.979 başvuru yapılmıştır. Yapılan başvuruların, 12.646'sına ombudsmanın web sitesinde yer alan İnteraktif Klavuz (Interactive Guide) aracılığıyla cevap verilmiştir. Geriye kalan başvuruların 1271 bilgi edinme başvurusunu oluşturmaktadır. Başvuruların 1880'i ise şikayet başvurusunu oluşturmaktadır. 1880 şikayet başvurusunun 1169'u ombudsmanın görev kapsamının dışında kalmıştır. Bu oran önceki yıla göre (1239) azalmıştır. Ombudsman 245 incelemenin 10'u kendi inisiyatifi ile yapılmış, 235'ini ise bireylerin başvurusu sonucunda açmıştır (European Ombudsman, 2016: 31, 36). Bunların 235'i incelendi ve 41'ine kabul edildi. İnceleme sonucunda 20 şikayette kötü yönetim tespit edildi. Bunların 9 tanesi için ilgili kuruma yönelik kritik

açıklamalar yapılırken, 11'i ile ilgili verdiği tavsiyeler kurum tarafından kısmen ya da tamamen kabul edilmiştir (European Ombudsman, 2016: 38-39). 87 personel ombudsmana görevini yerine getirirken yardımcı olmaktadır (URL 3).

Türkiye'de ise ombudsmana (Kamu Denetçiliği Kurumu'na), 2016 yılında 5519 şikayet başvurusu yapılmıştır. Bunun yanında kuruma, 461 adet bilgi edinme başvurusu, 2893 vatandaşımızla telefon görüşmesi ve yaklaşık 197 şikâyetçi ziyareti gerçekleştirilmiştir (KDK, 2016: 48- 50). 2017 yılında ise, Kurum'a 17.131 şikayet başvurusu yapılmıştır. 2017 yılında Kurum'a, 434 adet e-posta ile olmak üzere toplamda 777 adet bilgi edinme başvurusu, 13.393 telefon görüşmesi ve 7.690 adet yüzü yüze görüşme gerçekleştirilmiştir (KDK, 2017: 534). 2016 yılında Kurum'a yapılan şikayet başvurularının 2016 yılında ise 80 tanesi; 2017 yılında ise, 1.575 tanesi uzlaşma yolu ile çözülmüştür. Kurum'un tavsiye kararlarının idareler tarafından uygulanma oranı, 2016 yılı için %42 ve 2017 yılı için %65'tir.

Türkiye'de 2017 yılında ombudsmana yapılan başvuruların ve idare tarafından ombudsmanın tavsiye niteliğindeki kararlarının önceki yıllara oranla arttığı görülmektedir. Ombudsman kurumunun temel amacının öncelikle idare ve vatandaş arasındaki sorunu uzlaşma yolu ile çözme yolu Türkiye'de 2016 yılında 80 iken, artan şikayet başvurularının yanında kurumun etkinliğinin ve idarelerle olan ilişkisinin de etkisiyle bu rakam 2017 yılında 1.575'e çıkmıştır. Türkiye'de ombudsman yeni bir kurum olduğundan etkinliğinin Avrupa ombudsmanları kadar artması için zamana ihtiyacı vardır. 66 milyon nüfusa sahip olan İngiltere'de (URL 7) yerel yönetimle ilgili şikayetleri kabul etmemesine rağmen ombudsmana 2016 yılında toplamda 31.444 şikayet başvurusu yapılmıştır. İngiltere'de ombudsman şikayet başvurularını 431 personeli ile incelemektedir.

Hollanda ombudsmanına 2017 yılında yapılan başvuru 29.380'dir. Hollanda Türkiye'nin neredeyse 1/5 i kadar bir nüfusa sahip olmasına rağmen yerel düzeydeki belediye ombudsmanları hariç ulusal ombudsmana yapılan başvuru Türkiye'nin yaklaşık olarak iki katı kadardır. Ayrıca Hollanda 17 milyon nüfusa sahip (URL 7) olmasına rağmen ombudsman kurumunda çalışan personel sayısı 170 iken; Türkiye 81 milyon nüfusu (URL 7) ile ombudsman kurumunda 176 personel istihdam etmektedir. Buradan Türkiye'de ombudsman kurumunun gelecek yıllarda şikayet

başvuruların artması sonucunda personel sayısının şikayet başvurularını belirtilen süre içerisinde etkin ve hızlı bir şekilde çözmesi mümkün görünmemektedir. Ombudsmanda çalışan personel ve uzman sayısının arttırılması kurumun etkinliği için önemli bir adım olacaktır.

Türkiye gibi idari yargı sistemine sahip olan Fransa’da 2017 yılında ombudsmana 93.371 başvuru yapılmıştır. Fransa 65 milyon nüfusa sahip (URL 7) ve Paris Belediye Ombudsmanı dışında yerel düzeyde ombudsmanı bulunmamaktadır. Türkiye ombudsmanı ile Fransa ombudsmanını karşılaştırdığımızda 2017 yılında Türkiye 80 milyon nüfusu ve 176 personeli ile 17.131 şikayet başvurusu alırken; Fransa 65 milyon nüfusu ve yaklaşık 250 personeli ile 93.371 şikayet başvurusu almaktadır.

Türkiye nüfus olarak incelenen diğer ülkelerden de fazla olmasına rağmen en düşük şikayet başvurusu alan parlamento ombudsmanına sahiptir. Türkiye’nin 80 milyon nüfusuna oranla 2016 ve 2017 yılında almış olduğu şikayet sayısının diğer ülkelere göre az olması kurumun halk tarafından yeterince tanınır olmadığını göstermektedir. Türkiye’de ombudsman kurumu özellikle 2017 yılında tanınırlığını arttırmaya yönelik faaliyetlere yoğunluk vermesine rağmen, kurumun tanınırlığının artması için daha fazlasına ihtiyaç vardır. Ayrıca kurumun kararlarının idareler tarafından dikkate alınması da vatandaşın ombudsmanın idarenin haksız eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları karşısında etkin bir koruma sağladığına ve vatandaşın hakkını korumasına yardımcı olduğunu anlamasını sağlayacaktır. Bu durumda vatandaş idare ile yaşadığı sorunların hızlı, maliyetsiz ve etkin bir şekilde çözülmesi için ombudsmana daha çok başvuruda bulunacaktır.

4.3.KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU’NUN ETKİNLİĞİNİN ARTMASINA YÖNELİK ÖNERİLER

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun etkinliğinin kurulduğu yıldan bu zamana kadar giderek arttığı gözlenmektedir. Özellikle 2017 yılında Kurum’un şikayet başvurularında, tavsiye ve dostane çözüm kararlarında ciddi bir artışın yaşandığı görülmektedir. Yaşanan artış ile birlikte 2017 yılında Kurum’un tavsiye kararlarına

uyuma oranı %65'e ulaşmıştır. Avrupa ombudsmanlarında bu oran ortalama olarak %80'dir. Türkiye'de Kurum'un etkinliğini arttırarak Avrupa ombudsmanlarının tavsiye kararlarının uygulanma oranı olan %80'e ulaşması için bazı düzenlemeler ve yenilikler yapması gerekmektedir. Bunlar çalışmada 6328 sayılı Kanun'da yapılması gereken düzenlemeler ve parlamento ombudsmanının iş yükünü azaltarak etkinliğini sağlayacak bir yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması olarak ele alınmıştır.

4.3.1.6328 Sayılı Kanunda Yapılması Gereken Değişiklikler

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 yılında faaliyetlerine başlamış ve beş yıl boyunca gelişimini sürdürmeye devam eden bir kurum olarak başta Avrupa Birliği olmak üzere birçok uluslararası kurum ve kuruluş tarafından yakından takip edilmekte ve belirli dönemlerde yayımlanan raporlarda ele alınmaktadır (KDK, 2013: 50). Bu raporlarda Kurum'un etkinliğinin arttırılmasına yönelik Kurum'un Kanun'unda yapılması gereken çeşitli değişikliklere yönelik önerilere yer verilmektedir.

AB İlerleme Raporlarında, Kurum'a yönelik önerilere yer verilen raporların başında gelmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, AB İlerleme Rapor'unda, vatandaş haklarının güvence altına alınmasında ve hesap verebilirliğinin sağlanmasında önemli bir adım olarak ele alınmaktadır (AB İlerleme Raporu, 2012: 13). Kurum'un kamuoyunda güvenilirliğinin ve etkinliğinin arttırılması için re'sen incelemede bulunma, yerinde inceleme yapma yetkilerinin Kurum'a verilmesi ve Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının TBMM tarafından takip edilmesi konuları ele alınmıştır (AB İlerleme Raporu, 2013: 10). 2014 ve 2015 yılı İlerleme Raporları'nda Kurum'un tavsiye kararlarına idarelerin uyma oranının arttığı ancak re'sen ve yerinde inceleme yapma yetkisinin bulunmadığı belirtilmiştir. Ayrıca tavsiye kararlarının, TBMM tarafından takip edilmesi gerekliliğinin yanında kamu idaresi tarafından da yeterli takibin yapılabilmesi için düzenlemeler yapılması gerektiği vurgulanmıştır (AB İlerleme Raporu, 2014: 11; AB İlerleme Raporu, 2015: 9). 2016 ve 2018 İlerleme Raporlarında, Kurumun faaliyet performansı iyi bulunmakla birlikte, soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi olmaması nedeniyle Kurum'un insan hakları ile ilgili bazı durumlarda sessiz kaldığı yer almaktadır. Kurum'un yetkilerinin sınırlı olması, Kurum'un özellikle insan

hakları ve iyi yönetim alanlarında etkili olmasını engelleyici bir unsur olarak görülmektedir (AB İlerleme Raporu, 2016: 12).

2013 yılında Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, ombudsmanlık kurumlarının desteklenmesi ve siyasi baskıya maruz kalması veya mali sıkıntılar nedeniyle bütçesinde ciddi anlamda kısıntıya gidilmesi gibi tehditlerden korunması adına bir araştırma yapılmasına karar vermiş ve “Avrupa’da Ombudsmanlık Kurumunun Güçlendirilmesi” konulu raporun hazırlanması için bir raportör görevlendirmiştir. Bu raportör Kamu Denetçiliği Kurumu’nun güçlendirilmesi için diğer uluslararası metinlerde de vurgulanan resen ve yerinde inceleme ve araştırma yapabilme yetkisinin kuruma tanınması gerektiğini vurgulamıştır (KDK, 2013: 51-52).

2013- 2014 yıllarında hazırlanan ABD Dışişleri Bakanlığı Türkiye İnsan Hakları Raporu’nda da Kurumun kolay bir şikâyet kabul etme sistemi olduğuna ve şikâyet başvurularında Türkçenin şart koşulmadığına ve idareden kaynaklanan problemleri bağımsız ve tarafsız bir şekilde inceleyerek idareye tavsiyelerde bulunduğu belirtilmekle birlikte resen, yerinde inceleme yetkisinin ve kararların Parlamento tarafından takip edilmesinin sağlanması konusunda önerilere yer verilmiştir (KDK 2014: 90; 2015: 84). Uluslararası Kamu Denetçiliği Sempozyumları’na, katılan Avrupa ülkelerinin ombudsmanları da diğer raporlarda yer alan önerilere benzer konulara değinmiştir (URL 5).

Kurum’un bağımsızlığını kullanabilme kapasitesi açısından re’sen inceleme yetkisi ombudsman için önemli bir yetki olarak ortaya çıkmaktadır. Ulusal bir ombudsmanın re’sen inceleme yetkisine sahip olmaması durumunda ombudsmanın bağımsızlığını kullanabilme kapasitesinde önemli ölçüde kısıtlamalara neden olmaktadır. Kendiliğinden harekete geçme yetkisi Avrupa’da ombudsmana sahip olan ülkelerin % 80’inde mevcuttur. Kamu Denetçiliği Kurumu şikâyet başvurusu olmaksızın, basın ya da kamuoyu aracılığıyla öğrendiği konular hakkında re’sen hareket ederek herhangi bir inceleme başlatamamaktadır (KDK, 2016: 65). Kamu Denetçiliği Kurumu gibi gözetim kurumlarının rolü, re’sen yetkisinin mevcut olmaması nedeniyle sınırlı kalmaktadır (AB İlerleme Raporu, 2016: 16).

Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyet konusunun ancak insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde kendiliğinden harekete

geçerek idare karşısında bireyin hak ve özgürlüğünü korumaktadır. Ancak Kurum'un şikayet başvurusu olmadan kendiliğinden harekete geçebilme imkanının genel olarak geçerli olması gerekmektedir. Bireylerin şikayet başvurusunda bulunmasının engellenmesi, nasıl başvuru yapacağını bilmemesi ya da şikâyetçinin idareyi şikâyet ettiğinin idarece bilinmesinden dolayı şikayet başvurusunda bulunamadığı durumlarda şikâyetçinin mağduriyeti artacaktır. Bu tür mağduriyetlerin yaşanmaması içinse, Kurum çeşitli araçlarla hakkında bilgi edindiği konulara yönelik gerektiğinde re'sen inceleme yapabilme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Kurum re'sen inceleme yetkisi ile kişilerin temel hak ve özgürlüklerine yönelik haksızlıklara karşı anında müdahale edebilme gücüne sahip olacaktır (KDK, 2013: 205). Ombudsmanın bir konu hakkında şikayet başvurusu olmaksızın araştırma yapması, iyi bir önleyici tedbir görevi görmektedir (Sorensen, 2013: 53). Mahkûmlar, çocuklar, engelliler ve yetiştirme yurtları, yaşlı bakımevleri gibi yerlerde kalan hassas gruplar hak ihlallerine son derece açıktırlar. Özellikle söz konusu birey ve birey grupları açısından proaktif olarak harekete geçildiği takdirde ancak hak ihlalleri önlenebilecektir. Kurum'a tanınacak kendiliğinden hareket etme yetkisi ile idareler sürekli gözetim ve denetim altında olacağından dolayı bireylere karşı haksız eylem ve işlemlerde bulunmama konusunda daha hassas davranacaklardır (KDK, 2015: 220).

Raporlarda yer alan Kurum'un sahip olması gereken bir diğer yetki yerinde inceleme yapma yetkisidir. Yerinde inceleme yapılamayan çoğu şikâyetle bir sonuca varmak ve karar vermek mümkün gözükmemektedir. Özellikle ceza infaz kurumları ve karakollar gibi özgürlüğün sınırlandırıldığı idarelerde ve mülkiyet ve taşınmaz hakkında yapılan şikayetlerde yerinde inceleme yapılamaması başvurunun sağlıklı bir şekilde sonuçlandırılmamasına neden olmaktadır (KDK, 2013: 205). Bu eksikliğin giderilmesi için AB İlerleme Raporlarında ve diğer birçok raporda da yer aldığı gibi yerinde inceleme yetkisinin kuruma verilmesi gerekmektedir.

AB İlerleme Raporlarında kurumun etkinliğinin artması için tavsiye niteliğinde verdiği kararların TBMM tarafından takibinin sağlanması konusunda düzenlemeler yapılması önerisi de mevcuttur. Kurum'un kararlarının TBMM tarafından takibi Kurum'un prestijini, etkinliğini arttırabileceğinden dolayı idarelerin verilen kararları daha çok dikkate almasını sağlayacak bir etken olabilir (KDK, 2015: 82).

Kurum'un gerek tavsiye niteliğindeki kararları gerekse bilgi ve belge istekleri idare tarafından yeterince dikkate alınmamaktadır. Bu nedenle Kurum bireyin şikayet başvurularını zamanında ve etkili bir şekilde çözememekte ve bu durum Kurum'un etkinliğini azaltmaktadır. Kurum'un kararlarının idareler tarafından uygulanmadığı kanısına varılması durumunda Kurum'a yapılan şikayet başvurusunda da düşme yaşanmaktadır. Bu durumun önüne geçilebilmesi ve Kurum'un etkinliğinin daha da artırılması için idarelerin Kurumun tavsiye kararlarına ve bilgi ve belge taleplerine karşı tutumunun TBMM tarafından takip edilmesi önem arz etmektedir. Ayrıca Kurumla bilgi ve belge taleplerine kanunda belirtilen süre (30 gün) içerisinde dönüş yapmayan kişiler hakkında yasal yaptırım uygulanması Kurum'un manevi yaptırımını güçlendirecek bir araçtır. Öte yandan Kurum tarafından verilen tavsiye kararlarının TBMM tarafından takibinin sağlanması için, Karma Komisyon tarafından yasama uzmanlarından oluşan bir alt komisyon oluşturulması gerekmektedir. Yıl boyunca TBMM adına Karma Komisyon tarafından yapılacak takibin Kurum'u idare karşısında güçlendirecektir. Bu konuda, 2014 ve 2017 yıllık raporlarının değerlendirilmesinde, Kurumun tavsiye kararlarına uyma oranının düşük olmasının nedenleri gündeme alınmış ve tavsiye kararlarına uymayan kamu idareleri üst yöneticileri Komisyona davet edilerek bu tutumlarının gerekçeleri sorularak bu öneri kısmen uygulanmıştır. Kurumun tavsiye kararlarına uymayan veya uymamakta ısrar eden kurum yöneticilerinin hesap vermelerinin sağlanması için 2014 ve 2017 yılında olduğu gibi diğer yıllarda da Komisyon toplantılarına çağrılarak dikkatlerinin çekilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir (KDK, 2015: 215-218; KDK, 2017).

Kuruma resen, yerinde inceleme yapma yetkisinin verilmesi ve tavsiye kararlarının TBMM tarafından takip edilmesinin sağlanması ile Kurum'un acil müdahale etme, şikayet başvurusuna sağlıklı bir şekilde karar verme olanağını sağlarken verdiği tavsiye niteliğindeki kararların idare tarafından uygulanmasını sağlanması Kurum'un etkinliğini arttıracaktır.

Kurum'un etkinliğinin arttırılmasına yönelik olarak bir diğer öneri Kanun'da yer alan özel hukuk tüzel kişilerinin net bir şekilde belirtilmesine yöneliktir. Kanunun 3'üncü maddesinde, idare tanımı içinde kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri de yer almaktadır. Ancak, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin tanımı mevcut düzenlemede belirsizdir. Bu belirsizliği gidermek amacıyla kamu hizmeti

yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, ‘kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idari düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri’ olarak yeniden tanımlanması uygun olacaktır. Böylece, bankacılık, telekomünikasyon, enerji üretimi ve dağıtımı gibi devletin gözetim ve denetimi altında hizmet yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin Kurum’un yetki alanında olduğu açık bir şekilde görülecektir. Böylece şikayet başvurusunda bulunacak kişinin sorun yaşadığı idarenin Kurum’un yetki alanında olup olmadığı konusunda belirsizlik yaşanması önlenecektir (KDK, 2013: 204-205).

Kurum’un etkinliğinin artması için bir diğer öneri usul yönünden uygun olmasına rağmen ortada önemli bir haksızlık, zarar yaşanmadığı durumlarda Kurum’a, şikayet başvurularını kabul etmeme yetkisi tanınmasıdır. Kurum’un özellikle 2017 yılında şikayet sayısında yaşanan %210’luk artışla iş yükünde ciddi bir yoğunluk yaşanmıştır. Kurumun, şikayet başvurularını 6 ay içinde karara bağlaması gerekmekte, gelecek yıllarda da Kurum’un tanınırlığı ile birlikte şikayet başvurularının da artmaya devam edeceği düşünüldüğünde Kurum’un usulüne uygun her şikayet başvurusunu zamanında, etkin ve başarılı bir şekilde sonuçlandırması mümkün olamayabilir. Kurum’un sahip olduğu personel, bütçesi vs. ile karşılayabileceğinin çok üzerinde şikayet başvuru alması, Kurum’un etkisiz duruma gelmesine neden olacaktır. Kurum artan iş yükü nedeniyle ciddi anlamda haksızlıkların olduğu şikayet başvurularına yeteri vakti ayıramayacak ve gerekli çözümü sunamayacaktır. Bu durumda, önemli olan ele alınan şikayet başvuru sayısından çok, doğru şikayet başvurularına bakılması ve etkili sonuçlandırılmasıdır. Değerlendirmeleri sadece istatistiksel veriler ile değil, elde edilen sonuçlarla da yapmak gerekmektedir (Sorensen, 2013: 52).

Şikayet başvurusunu inceleyip incelememe konusunda İsveç ve Danimarka’da ombudsmanları takdir yetkisine sahiptir. Ombudsmanın her şikayet başvurusunu araştırma ve inceleme zorunluluğu bulunmamaktadır. Böylece kötü niyetli, çarpıtılmış veya anlamsız başvuruların önüne geçilerek ombudsmanın kaynaklarını nasıl kullanacağına kendisinin karar vermesi sağlanmaktadır (Sorensen, 2013: 51). Kamu Denetçiliği Kurumu’na da bazı kararları kabul etmeme yetkisi verilmeli ve kararın yasal dayanağı oluşturulmalıdır. Böylece Kurum’un etkili, hızlı ve verimli olmasını engelleyen unsurlardan biri ortadan kaldırılacaktır.

Kurum'un etkin çalışması açısından şikayet başvurularını kabul edip etmeme konusunda takdir yetkisi sağlanmasının yanında, Kurum'un personel sayısında ve niteliğinde düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Kurum'un özellikle son yılda aldığı başvurulara sahip olduğu 143 kadrolu ve 33 geçici üzere toplam 176 personel (URL 5) ile belirtilen süre içinde yeterli ve etkin bir çözüm üretebilmesi çok mümkün görünmemektedir. 80 milyonu aşan bir nüfusa sahip olan Türkiye'de, Kurum'un tanınırlığı ve faaliyetleri ile orantılı şekilde şikayet başvurularının muhtemelen artacağı düşünüldüğünde ve 2017 yılında önceki yıllara göre 3 kat arttığı göz önüne alındığında Kurum'un görevleri daha etkin ve verimli bir şekilde yürütebilmesi amacıyla personel sayısında ve niteliğinde düzenlemeler yapılması ve nitelikli uzman ve personel ihtiyacının giderilmesi gerekmektedir.

Kurum'un etkinliğini idarelerin tavsiye niteliğindeki kararlara uyma oranı belirlemektedir. İdarelerin Kurum'un tavsiye kararlarına uymama nedenlerine bakıldığında ilgili kamu görevlilerinin sorumluluk altına girmekten ve risk almaktan çekinmeleri görülmektedir. Bu durumun ortadan kaldırılması ve tavsiye kararlarının daha çok uygulanabilmesi için Sayıştay veya idari denetimlerde Kurumun tavsiyesi doğrultusunda yapılan işlem veya eylemden dolayı ilgili idareye veya personele adli, mali veya idari sorumluluk yüklenmemesi konusunda yasal düzenleme yapıp güvence altına alınarak Kurum'a güç kazandırılması gerekmektedir (KDK, 2013: 209). Aksi durumda, personelin sorumluluk almaktan kaçması nedeniyle çözümüne odaklanmayan, risk alınmayan, kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin yoğun olduğu bir idari sistemin varlığını sürdürmesine neden olacaktır.

Kurum'a başvurulabilmesi için İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yollarıyla, özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi zorunlu tutulmaktadır. Kurum'un daha etkin ve hızlı bir denetim gerçekleştirebilmesi için öngörülen idari başvuru yollarının tüketilmesi koşulu açısından 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa yapılan atıf yürürlükten kaldırılmalı ve idari başvuru yollarının tüketilmesine ilişkin usul ve esaslar doğrudan bu Kanunda düzenlenmelidir. İdari başvuru yollarının tüketilmesi şartı kolaylaştırılmalıdır. İdarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen idarenin haksız işlemlerine karşı doğrudan Kuruma başvuruda

bulunması sağlanmalıdır. Böylece, gereksiz yere idareye başvuru yapma zorunluluğu ortadan kaldırılacaktır (KDK, 2013: 207-208).

Kurum'un etkinliğini arttırmaya yönelik yapılması gereken bir diğer öneri, belirtilen süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın Kurum'a vermeyen idare hakkında Başdenetçi veya Denetçilerin başvurusu üzerine ilgili merciin açtığı soruşturma hakkında Kurum'un bilgilendirilmesi gerekmektedir. Açılan soruşturma hakkında Kurum'a bilgi verilmesi konusunda yasal düzenlemelerde yer alan bu eksikliği ortadan kaldıracak gerekli düzenlemeler yapılmalıdır (KDK, 2013: 208). Bürokratik vesayetin sona ermesi için başvurulara belirtilen süre içerisinde cevap verilmemesi veya ek süre istenmemesi durumunda yasal yaptırım uygulanması gerekmektedir. (KDK, 2017: 566) Ayrıca, şikâyet konusunda açıkça hukuka ve kanuna aykırılık olması durumunda Kurum'un tavsiye kararlarına idarenin uymadığı durumda, Kurum'a idare veya personeli hakkında şikâyetin konusuna göre görevli yargı merciine başvurabilme, ayrıca inceleme ve araştırma konusu ile ilgili dava açma ve davalara katılabilme yetkisinin verilmesi gerekmektedir (KDK, 2014: 313). Kurum'a bu yetkinin tanınması denetimin kalitesi ve kamu hizmetinin hukuka uygun işleminin sağlanması ile birlikte tavsiye kararlarının uygulanması sağlanarak Kurum'un etkinliğini de artıracaktır. Kurum'un kararları bağlayıcı olmadığından dolayı manevi yaptırımı güçlendirecek düzenlemeler gerekmektedir. Kurumun daha etkin hale getirilebileceği ve kararlarına uyma oranının artacağı düşünülmektedir.

Bu konuda özellikle İsveç Parlamento Ombudsmanı'nın yetkilerine bakılabilir. İsveç'te ombudsman yasaları ihlal eden kamu çalışanları hakkında soruşturma açabilmektedir. Eğer kamu görevlisinin görevine ilişkin bir suç mevcut ise, kamu görevlisine karşı dava açabilmektedir. Ayrıca, ombudsman görevini ihmal eden personeli uyarma ve eleştirme yetkisine de sahiptir. Günümüzde İsveç ombudsmanı bu yetkilere sahip olmakla birlikte çoğunlukla personeli uyarma ve eleştirme yetkisini kullanmaktadır (Işıkay, t.y.). Bunun en büyük nedeni yerleşmiş bir idari kültürün ve etkin işleyen bir ombudsman denetiminin İsveç'te bulunmasıdır. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu yeni bir kurum olmasından kaynaklı olarak etkin bir şekilde görevini yerine getirebilmesi için manevi yaptırımı güçlendirecek düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması vatandaşların haklarının güvence altına alınması açısından önemli bir adım olarak görülse de bir ombudsman kurumu olarak yeterli derecede etkin değildir. Bu durum Kurum'un yeni kurulmuş olmasının yanında ülkenin kamu yönetiminde bürokrasinin ve kırtasiyeciliğin yaygın olması ve vatandaşın hak arama kültürünün yaygın olmaması gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Kurum kurulduğu ilk yıldan bu yana tavsiye niteliğindeki kararlarının uygulanmasında ve tanınırlığı konusunda ilerleme kaydettiği görülmektedir. Kurum'un kararlarının idareler tarafından daha çok dikkate alınması ile etkinliği ve saygınlığı daha çok artacaktır. Kurum'un tavsiye kararlarına uyma oranının artırılabilmesi ve şikâyetlerin daha etkin bir şekilde çözüme kavuşturulabilmesi için yukarıda belirtilen konularla ilgili 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun'unda yasal değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

4.3.2.Yerel Yönetim Ombudsmanı

Türkiye'de parlamento ombudsmanı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu 29.03.2014 tarihinden itibaren mahalli idarelere yönelik şikâyet başvurularını almaya başlamıştır. Hakkında şikâyet başvurusunda bulunan idareler açısından yıllık raporlara baktığımızda, mahalli idareler hakkında en çok şikâyet olan idareler arasında ikinci sırada yer almaktadır. Mahalli idarelerle ilgili başvurular özellikle halka en yakın kuruluş olan belediyelerin görev alanındaki hizmetlerin sunumunda yaşanan sorunlarla ilgilidir (KDK, 2014: 219). 2017 yılında mahalli idareler hakkında 1.424 şikâyet başvurusu bulunmaktadır. Bu rakam 2017 yılında Kurum'a yapılan toplam şikâyet başvuru sayısının %8,31'ini oluşturmaktadır. Kurum özellikle 2017 yılında şikâyet başvuru sonucunda yaşadığı artıştan dolayı ciddi bir iş yükü altına girmiştir. Mevcut personel ve uzman ile önceki yıllara göre iki katından fazla şikâyet başvurusunu, yasada belirtilen süre (6 ay) içerisinde nesnel ve detaylı bir şekilde sonuçlandırmak mümkün görünmemektedir. 2017 yılında yaşanan artış ve sonraki yıllarda bu artışın devam edeceği varsayıldığında, ortaya ciddi bir iş yükü çıkmaktadır. İş yükünün fazla olması, kurumu yargıdan ayıran en önemli özelliklerden olan şikâyeti hızlı ve etkin bir şekilde çözmesine engel bir unsur olarak ortaya çıkacak ve Kurum aşırı miktarda iş yükü altında işlevsizleşmesine yol açacaktır. Kurum'un etkin ve hızlı çalışmasının devam ettirilmesi ve bu özelliklerinin

daha da arttırılabilmesi için mahalli idareler ile ilgili şikayet başvurularını ele alıp, inceleyecek yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması gerekmektedir. Parlamento ombudsmanı dışında kurulacak yerel yönetim ombudsmanı hem parlamento ombudsmanının iş yükünü azaltacak hem de gelen şikayet başvuruları ile ilgili konularda daha nesnel, detaylı ve daha kısa sürede bir inceleme gerçekleştirilmesine olanak sağlayacaktır. Yerel düzeyde ombudsmanın kurulması parlamento ombudsmanın gücünü arttıracak, hız kazandıracak, onun tamamlayıcısı ve yardımcısı olacaktır.

Oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanı, parlamento ombudsmanının iş yükünü azaltmakla birlikte yerel yönetimlerin denetimin yetersizliklerine çözüm oluşturarak yerel yönetimlerin artan faaliyetlerini daha iyi ve etkin bir şekilde denetlenmesine önemli katkı sağlayacaktır (Ünal, 2013: 97). Yerel yönetim ombudsmanı vatandaş ve idare arasındaki uyuşmazlıkları en kısa sürede çözerek insanların öncelikle yerel idarelere ve devlete olan güveninin artmasını sağlayacaktır. Bununla birlikte idare ve vatandaş arasında idarenin faaliyetleri hakkında bilgi akışını sağlayacak olan yerel ombudsman, kamuoyunun yanlış bilgilendirilmesini ve yönlendirilmesini de önleyecektir (Yıldırım, 2014: 212).

Yerel düzeydeki idarelerin faaliyetlerini yanlış veya eksik bir şekilde yapması durumunda ya da vatandaş idarenin faaliyetlerinden memnun değilse yerel yönetim ombudsmanına şikayet başvurusunda bulunabilir (Gökçe, 2013: 961). Vatandaş yerel düzeydeki idareler hakkında yerel yönetim ombudsmanına başvurarak sorununa hızlı ve etkili bir şekilde çözüm bulması vatandaşın yönetime katılımına olumlu bir etki yapacaktır. Yönetime katılabilen ve yönetimde etkili olduğunu fark eden vatandaşın kendine güveni artacak ve demokratik düzenin korunmasına daha fazla katkıda bulunarak, pasif vatandaş durumundan aktif bir vatandaş konumuna geçecektir (Özden, 2007: 408). Vatandaşın yönetime katılımının arttığı bir yönetimde ise idareler, haklarının farkında olan ve hakkını arayan vatandaşın ne istediğini dikkate almak zorunda kalacaktır. Bununla birlikte idare görevini yerine getirirken keyfi davranışlara yer veremeyecek, daha özenli ve dikkatli çalışacaktır. Vatandaşların yönetime katılması ile kamu hizmetlerinin etkili sunulması arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır (Kutlu ve diğerleri, 2008: 516). Vatandaşın yönetime katılması ile hesap veren, şeffaf bir yönetim anlayışı oluşacaktır. Ayrıca vatandaşın yönetime

katılımı ile yerel düzeydeki idareleri denetlemesi yerel demokrasinin gelişmesine de katkı sağlayacaktır. Ombudsman kurumunun etkinliği açısından ülkenin demokrasisinin gelişmişlik düzeyi de önemli bir faktördür. Yerel ombudsmanın oluşturulmasıyla yerel demokrasinin gelişmesi zamanla ülke demokrasisinin de gelişmesine katkı sağlayacaktır. Yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak gelişmesi ülke demokrasinin gelişmesiyle paraleldir (Özden, 2007: 387).

Türkiye’de, yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması ilk kez 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 42. Maddesinde “mahalli idareler halk denetçisi” olarak yer almıştır. Bu maddede, yerel yönetimlerin denetiminin daha çok halk tarafından denetlenmesini sağlayacak bir mekanizma olarak mahalli idareler ombudsmanı vardır. Bu kanunda her ilde, mahalli idarelerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirecek ve gerçek ve tüzel kişiler ile idare arasındaki uyuşmazlıkları çözen bir halk denetçisinin il genel meclisi tarafından seçileceği belirtilmiştir. Mahalli idareler halk denetçisinin bürosu, personeli ve bütçesi il özel idaresi tarafından sağlanacaktı.

2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Türkiye’de parlamento ombudsmanının bulunmadığı bir dönemde kabul edilmiştir. Önerilen yerel yönetim ombudsmanının görev alanını, mahalli idareler halk denetçisi ile aynı olacaktır. Ancak, her ilde yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması yerine parlamento ombudsmanı gibi parlamentoya bağlı ve parlamento tarafından atanan bir yerel yönetim ombudsmanının oluşturulması önerilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanının merkezi Ankara’da bulunacak, gerekli görüldüğü durumlarda illerde büro açmasına izin verilecektir. Yerel yönetim ombudsman denetçileri, parlamento ombudsmanında yapılan şikayetin konu ve alanına yönelik işbölümü yerine, sorumlu olduğu ile yönelik başvuruları inceleyecektir. Başdenetçi ve denetçilerden oluşacak yerel yönetim ombudsmanı kurumun denetçilerini illerin nüfusuna göre o ilin yerel yönetimle ilgili vatandaş şikayetlerini ele alıp inceleyen denetçi sayısı belirlenecektir.

Yerel düzeyde oluşturulacak bir ombudsman konusunda 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve yerel

düzeyde ombudsman uygulamalarında başarılı olan ülkeler örnek alınarak, bunların ülkenin koşullarına uyarlanması faydalı olacaktır. Yerel düzeyde ombudsman uygulamaları birçok ülkede yaygın bir şekilde faaliyet göstermektedir. Çalışmanın önceki bölümünde incelenen İngiltere, Fransa (Paris), Hollanda ülkelerinde parlamento ombudsmanı dışında yerel düzeyde ombudsman bulunmaktadır. Ülkelerin yerel düzeyde oluşturdukları ombudsmanlara bakıldığında ulusal ombudsmanın taşıdığı özellikleri yerel ombudsmanlar da taşımaktadır. Ulusal ve yerel ombudsmanlar kurulma amaçlarına göre idare karşısında vatandaşın şikayetlerine çözüm bulmaya çalışmaktadır. İngiltere’de parlamento ve yerel yönetim ombudsmanı kötü yönetime karşı vatandaş korurken, Fransa’da parlamento ve Paris ombudsmanı idare ve vatandaş arasında arabuluculuk yaparak sorunları çözmektedir. Hollanda’da ise parlamento ve belediye ombudsmanları idare ve vatandaş arasında yaşanan sorunları ele almaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanının görevi de ulusal ombudsmanın görevine paralel bir şekilde olmalıdır. Yalnızca, yerel ombudsmanın görev alanı, ulusal ombudsmana göre daha kısıtlı ve yerel düzeyde yer alan idareleri içermelidir. Buna göre, yerel yönetim ombudsmanının görevi, mahallî idarelerin, mahallî idarelere bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden ve iyi yönetim ilkelerini gözeterek inceleme, araştırma ve tavsiyelerde bulunma olarak düzenlenmesi gerekir. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’unda ele alınan yerel ombudsmanın (mahalli idareler halk denetçisi) görev alanı da benzer şekilde düzenlenmiştir. Yerel yönetim ombudsmanının görev alanında yer alan idareler dışında kalan özellikleri, yetkileri ve görevleri ulusal ombudsman gibi olmalıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu’na çeşitli raporlarda önerilen şikayet üzerine harekete geçmenin yanında re’sen harekete geçme yetkisi, yerel ombudsmana tanınmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanının re’sen harekete geçerek şikayet başvurusu olmadan çeşitli şekillerde haberdar olduğu konularla ilgili inceleme ve araştırma yaparak hak ihlallerinin önüne geçebilmelidir. Toplumda yeterince hak arama ve yönetime katılım kültürünün gelişmemiş olması ve özellikle hakkını arayacak düzeyde bilgi ve

imkan sahibi olmayan kesimin haklarının korunması açısından yerel yönetim ombudsmanının re'sen harekete geçme yetkisinin verilmesi ombudsmanın bağımsız bir şekilde amacına uygun hareket etmesini sağlayacaktır. Ayrıca ombudsmanın re'sen harekete geçme yetkisi hak ihlallerini önlemekle birlikte, idareleri sürekli gözetim ve denetim altında tutmaktadır. Her an harekete geçebilecek bir ombudsmanın varlığından dolayı idareler bireylere karşı haksız eylem ve işlemlerde bulunmamak için daha hassas ve özenli davranacaklardır.

Yerel yönetim ombudsmanı yıl sonunda faaliyetlerini, kararlarını ve idarelerin tutumlarını içeren bir rapor yayınlayacaktır. Hazırladığı raporu parlamentonun bilgisine sunacak ve kamuoyu erişimine açacaktır. Yerel yönetim ombudsmanı, halkın yönetime katılımını artırması sonucunda halkın desteğini sağlarsa, tavsiye niteliğindeki kararlar idare tarafından daha fazla dikkate alınacaktır. İdareler, kurumun yıllık raporlarında yer alarak kamuoyunda olumsuz bir imaj oluşturmamak için halkın desteğini arkasına alan bir yerel yönetim ombudsmanının kararlarını uygulamak zorunda kalacaktır. Parlamento ombudsmanının ve yerel yönetim ombudsmanının yıl sonunda hazırladıkları raporlardan aldıkları başvuru sayılarına göre halk tarafından ne kadar tanındığı, tavsiye kararlarının uygulanması açısından ise hangisinin idareler üzerinde daha etkili olduğu karşılaştırmaların yer aldığı çalışmaların yapılması ile iki kurum arasında rekabet oluşturularak etkinliklerinin artması sağlanabilir.

SONUÇ

Çağdaş denetim mekanizmaların biri olan ombudsman kurumunun II. Dünya Savaşı sonrasında farklı kıtalarda yer alan birçok ülke tarafından oluşturulduğu görülmektedir. Ombudsman kurumunun sahip olduğu yetkiler, görev alanları, özellikleri, çalışma şekli ve ombudsmanın atanması, yeniden seçilebilmesi ve görev süresi gibi konular ülkenin hukuk sistemi, siyasal, sosyal ve kültürel özelliklerine göre farklılıklar göstermektedir. Ükelere göre belirtilen farklılık mevcut olmakla birlikte, ombudsman kurumunun temel kuruluş amacı, idarenin haksızlıkları karşısında birey haklarını korumak ve yönetimin iyileştirilmesine katkı sağlamaktır. Ombudsman, sadece idarenin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları sonucunda ortaya çıkan haksızlıklar karşısında bireyin korunmasını sağlayarak idareyi denetleyen bir kurum değildir. Ombudsman idarelere danışmanlık yaparak kamu idaresinin gelişimine ve iyileşmesine yardımcı olan bir kurumdur. Ombudsman iki yönlü bir işleve sahip bir kurumdur.

Ombudsman kurumunun sahip olduğu en temel özelliklerden biri bağımsız ve tarafsız olmasıdır. Ombudsman kurumunun bağımsız ve tarafsızlığını etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bunlar, ombudsmanın hangi otorite tarafından atandığı, ombudsmanın görev süresi ve tekrar seçilip seçilmemesi, görevden alınma şekli, bütçesinin güçlü olması ve bütçenin kurumun görevlerine uygun bir şekilde serbestçe kullanabilmesidir.

Ombudsman kurumuna sahip ülkeler, ombudsmanın türünü ülke ihtiyaçlarına göre belirlemiştir. Yaygın kullanımı parlamento ombudsmanı olmakla birlikte, birçok ülke ihtiyacına göre yerel düzeyde, özel amaçlı, insan haklarına yönelik ombudsmanlar oluşturmuştur. İngiltere’de bu anlamda parlamento ombudsmanının yanında başta yerel yönetim ombudsmanı olmak üzere çeşitli alanlarda birçok ombudsman bulunmaktadır. Hollanda’da ulusal ombudsmanın yanında yerel düzeyde belediye

ombudsmanları bulunmaktadır. Fransa’da ise, ulusal ombudsmanın dışında yerel düzeyde Paris Ombudsmanı bulunmaktadır. Türkiye’de kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu ise, parlamento ombudsmanı türündedir.

Ombudsman kurumunun varoluş amacı, idare ve birey arasındaki uyuşmazlıkları iki tarafı bir araya getirerek çözmektedir. Ancak bazı durumlarda bu mümkün olmamaktadır. Ombudsman, hakkında şikayette bulunulan konu ve idare hakkında çeşitli inceleme, araştırmalar yapmaktadır. Bunların sonucunda ombudsman idarenin yaptığı eylem ya da işlemin haksız olduğu kanaatine varırsa, ilgili idareye haksızlığı gidermesi için çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır.

Ombudsman kurumu bağlayıcı karar alma yetkisine sahip değildir. Ombudsman kurumunun kararlarının bağlayıcı nitelikte olmaması, onu yargı yerlerinden ayıran en önemli özelliğini oluşturmaktadır. Bağlayıcı nitelikte karar alamamasına rağmen idarelerin ombudsmanın kararlarına uyması, ombudsmanın gücünü göstermektedir. Herhangi bir yaptırım olmadan, idarenin neden olduğu haksız durumu ombudsmanın tavsiye niteliğindeki kararı ile ortadan kaldırması ombudsmanlık kurumunun etkinliği ve gücü ile yakından ilgilidir. Ombudsman maddi bir yaptırım gücüne sahip olmamakla birlikte sahip olduğu ikna, eleştiri yetkileri ile idarenin kararları uygulamasını sağlamaktadır. Bu ise, ombudsmanın hazırladığı raporları parlamentoya sunması ve kamuoyuna açıklama ile gerçekleşmektedir.

Ombudsmanlığın etkinliği ne derece kamuoyu desteğini elde ettiği ile ilişkilidir. Basın ile yakın ilişkiler kurarak daha fazla görünür olması sonucunda ombudsmanın tanınırlığı artacaktır. Özellikle kurumun işlevselliği, aldığı kararlar karşısında medyada idarelerin tutumuna yer verilerek halkın kurum hakkındaki bilgisi ve kuruma ilgisi arttırılacaktır. Ombudsmanın kamuoyunun ve medyanın desteğini arkasına alması, idareyi tavsiye kararlarına uymak zorunda bırakacaktır. Aksi durumda yıl sonu raporlarında yer alarak olumsuz bir imaj oluşturmayı hiçbir idare istemeyecektir.

Ombudsman kurumunun etkinliği, amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiği ile ölçülmektedir. Ombudsman’ın idarenin haksız eylem ve işlemi ile tutum ve davranışı karşısında şikayet başvurularını hızlı ve etkin bir şekilde ele alarak hukuk, hakkaniyet ve iyi yönetim ilkelerine uygun olarak sonuçlandırması ombudsmanın

etkinliğini göstermektedir. Kısacası, ombudsmanın yaptığı araştırma ve incelemeler sonucunda elde ettiği sonuçlar doğrultusunda verdiği tavsiye kararlarının idareler tarafından uygulanması ya da ilgili idare ve şikayet başvurusunda bulunan kişi arasındaki uyuşmazlığı uzlaşma yolu ile en kısa sürede çözebilmesi kurumun etkinliğini belirlemektedir.

Etkinlik açısından, 2013 yılında faaliyete başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu'nu ele aldığımızda, kurumun kamuoyu desteği sağlamak için tanınırlığını arttırmak ve şikayet başvurularını daha hızlı ve etkin bir şekilde ele almak için birçok faaliyette bulunduğu ve bir takım yenilikler yaptığı görülmektedir. Kurum tanınırlığını arttırmak amacıyla basın ile yakın ilişkiler kurmaya özen göstermekle birlikte ulusal ve uluslararası düzeyde birçok sempozyum ve çalıştay düzenlemekte ve diğer ülke ombudsmanları ile yakın temaslar kurmaktadır. Böylece, kurum çalışanları diğer ülke uygulamalarını inceleme fırsatı da elde etmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, daha hızlı bir şekilde vatandaşın şikayetine çözüm bulabilmek amacıyla bir takım yenilikler yapmıştır. Kurum şikayet başvurularını kanunda belirtilen süreden daha hızlı bir şekilde ele alıp değerlendirmek amacıyla 2017 yılında İlk İnceleme, Dağıtım ve Bilgilendirme Bürosu kurmuştur. Ayrıca kurumun tavsiye niteliğindeki kararlarına, idarelerin uyup uymadığının takibini gerçekleştirecek Araştırma Takip ve Değerlendirme Bürosu kurmuştur. Ayrıca kamu denetçilerine imza yetkisinin verilmesi de kurumun şikayet başvurularını daha hızlı bir şekilde ele alması amacıyla yapılan yeniliklerdendir.

Yıllık raporlara bakıldığında, Kurum'un 2013 yılında tavsiye kararlarının %24'ü ilgili idareler tarafından uygulanırken; 2017 yılında şikayet başvurusunda da yaşanan artışla birlikte bu oran %65' yükselmiştir. Kurumun idare açısından prestiji ve gücü ise, verdiği tavsiye kararlarının uygulanma oranına bakıldığında arttığı söylenebilir. Kuruma yapılan şikayet başvurularının artması ve ilgili idareler tarafından tavsiye kararlarının uygulanma oranının artması göz önüne alındığında kurumun etkinliğinin önceki yıllara göre arttığı sonucuna ulaşılabilmektedir. Ancak, kurumun tavsiye kararlarına uyma oranı, Avrupa ülkelerinde tavsiye kararlarına ortalama uyma oranını oluşturan % 80'nin altında yer almaktadır. Bu da kurumun önceki yıllara göre etkinliğinin arttığını, ancak Avrupa ortalamasının altında kaldığını göstermektedir.

Bu nedenle kurumun etkinliğini arttırmaya yönelik faaliyetlere yoğun bir şekilde devam etmesi gerektiğini göstermektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu seçilmiş ülke uygulamaları ile karşılaştırıldığında, Türkiye'nin nüfus açısından İngiltere, Hollanda ve Fransa'dan çok daha fazla olduğu görülmektedir. Ancak Türkiye'de 2016 ve 2017 yılında ombudsmana yapılan şikayet başvuru sayısı diğer ombudsmanlara göre düşüktür. Bu da Türkiye'de ombudsmanın diğer ülkelerde olduğu kadar tanınırlığının olmadığı bilgisini vermektedir. Ayrıca Türkiye, 80 milyon nüfusa sahip olmasına rağmen, kurumda yalnızca 176 personel çalışmaktadır. Hollanda Türkiye'nin 1/4'üne yakın bir nüfusa sahip olmasına rağmen kurumun personel sayısı neredeyse Kamu denetçiliği Kurumu'nda çalışan personel sayısı kadardır. Türkiye'de ombudsman kurumunun gelecek yıllarda şikayet başvuruların artması sonucunda, personel sayısının şikayet başvurularını belirtilen süre içerisinde etkin ve hızlı bir şekilde çözmesi mümkün görünmemektedir. Kurumda yeterli sayıda personel ve uzman çalışması, kurumun etkinliği için önemlidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini arttırmasına yönelik ele alınan öneriler kurum kanununda yapılacak değişikliklere ve parlamento ombudsmanı olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun dışında yerel düzeyde bir ombudsman kurulmasına yöneliktir. Kurum kanununda yapılması önerilen değişiklikler genel olarak, kuruma re'sen inceleme yetkisinin verilmesi, kurum kararlarının TBMM tarafından takibinin sağlanması, kuruma şikayetleri kabul etmeme yetkisi tanınması, kanunda yer alan özel hukuk tüzel kişilerinin net bir şekilde belirtilmesi, kurumun tavsiyesi doğrultusunda yapılan işlem veya eylemden dolayı ilgili idareye veya personele adli, mali veya idari sorumluluk yüklenmemesi, idari başvuru yollarının tüketilmesine ilişkin usul ve esasların doğrudan kurum kanununda düzenlenmesi ve idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının kolaylaştırılması, açıkça hukuka ve kanuna aykırılık olması durumunda tavsiye kararlarına uyulmazsa, ilgili idare veya personeli hakkında şikâyetin konusuna göre görevli yargı merciine başvurabilme, ayrıca inceleme ve araştırma konusu ile ilgili dava açma ve davalara katılabilme yetkisinin verilmesi, kurumun talep ettiği bilgi ve belgeleri belirtilen süre içerisinde kuruma vermeyen kişi hakkında açılan soruşturma hakkında kuruma bilgi verilmesi

konusunda yasal düzenlemelerde yer alan eksiklikleri ortadan kaldıracak düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun dışında oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanı hem kurumun iş yükünü azaltacak hem de gelen şikayet başvuruları ile ilgili konularda daha nesnel, detaylı ve daha kısa sürede bir inceleme gerçekleştirilmesine olanak sağlayacaktır. Ayrıca yerel yönetim ombudsmanı, yerel yönetimlerin denetimin yetersizliklerine çözüm oluşturarak yerel yönetimlerin artan faaliyetlerini daha iyi ve etkin bir şekilde denetlenmesine önemli katkı sağlayacaktır. İdare ve halk arasında yaşanan uyuşmazlıklara hızlı ve etkin bir şekilde çözüm bularak halkın devlete ve kurumlarına olan güvenini arttıracaktır. Ayrıca vatandaşın yönetime katılımı ile yerel düzeydeki idareleri denetlemesi yerel demokrasinin gelişmesine de katkı sağlayacaktır. Yerel yönetim ombudsmanının oluşturulmasıyla yerel demokrasinin gelişmesi zamanla ülke demokrasisinin de gelişmesine katkı sağlayacaktır. Demokrasinin gelişme düzeyi de ombudsmanın etkinliği açısından önemli bir faktördür.

Yerel düzeyde oluşturulacak bir ombudsman konusunda 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu ve yerel düzeyde ombudsman uygulamalarında başarılı olan ülkeler örnek alınarak, bunların ülkenin koşullarına uyarlanması faydalı olacaktır. Yerel yönetim ombudsmanı, ulusal ombudsmana benzer özellik, görev ve yetkilere sahip olmakla birlikte görev alanına yalnızca yerel düzeydeki idareler girmektedir.

KAYNAKÇA

- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M. ve Burhan, O. (2013). Türkiye İçin Yeni Bir Denetim Modeli: Kamu Denetçiliği (Ombudsman). *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(9), s. 21-37.
- Aktaş, K. (2011). Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemindeki Yeri ve Etkinliği Sorunu. *Türkiye Barolar Birliği Derneği*, 94, s.359-374.
- Altuğ, Y. (2002), *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.
- Arslan, A. (2002). Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim. *Maliye Dergisi*, Sayı: 140, s.1-14.
- Arslan, S. (1986). İngiltere’de Ombudsman Müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), s.157-172.
- Avşar, B. Z. (2014). Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) ve Medya ile İlişkilerinde Stratejik Önemi. *II. Uluslar arası Ombudsman Sempozyumu*, Kamu Denetçiliği Kurumu, s. 67-69.
- Avşar, B. Z. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*, İstanbul: Hayat Yayınları.
- Babüroğlu, O. ve Hatiboğlu N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Bahadır, O. (2010). Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelenmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD)*, Sayı 1, s. 363-384.
- Baykal, S.(2013). *Avrupa Birliğinde Ombudsman Kurumu: Siyasi Bütünleşme ve Genişleme Çerçevesinde Bir İnceleme*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Baylan, Ö. (1977). Vatandaşın Yönetenler Karşısındaki Hakları ve İsveç Ombudsman Kurumu. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı 48. s.31-35.

Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık Kurumu. *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı: 4, s.10-13.

Cadeddu, S. (2004). The Proceedings of The European Ombudsman. *Law and Contemporary Problems*, Vol: 68, s.161-180.

Demir, G. (2002). *Ombudsman Aranıyor*, İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları-Sade Ofset Matbaası.

Demirkol, S. (2012). Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı: 2, s.73-99.

Deniz, Y. (2015). *Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) Görev Alanı*, Konya: Aybil Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, <http://www.kalkinma.gov.tr>. e.t. 15.05.2018.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, <http://www.kalkinma.gov.tr>. e.t. 15.05.2018

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (1997). *1998 Yılı Programı*, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/YillikProgramlar/Attachments/16/1998_Y%C4%B111%C4%B1_Program%C4%B1.pdf . e.t. 15.05.2018.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT). (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000-2005)*, Ankara. <http://www.kalkinma.gov.tr> (Erişim 15.05.2018) .

Diamandouros, N. (2013). *I. Uluslararası Ombudsman Sempozyumu*, Kamu Denetçiliği Kurumu, s. 12-18.

Diamandouros, N. (2012). Modern Bir Demokrasi İçinde Kamu Denetçiliği. *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu: Bildiriler Kitabı 09 Mart 2011*. N. Öktem ve N. Katmer (Editörler). s.28-35. İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları.

Efe, H. ve Demirci M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, 90, s. 49-72.

- Ekinci, H. ve Yılmaz, A. (2002). Kamu Örgütlerinde Yönetsel Etkinliği Artırılması Üzerine Bir Araştırma. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 19, s. 35-50.
- Erdoğan, T. (2015). *Ombudsman ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği*, İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Eren, H. (2000). Ombudsman Kurumu. *Atatürk Üniversitesi Erzurum Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: IV, Sayı: 1, s.79-96.
- Erhürman, T.(2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 49, Sayı: 1-4, s.155-180.
- Erhürman, T. (1998). Ombudsman. *Amme İdare Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 3, s.87-102.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar (9.Baskı)*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2014). Yönetim İlkeleri. *Kamu Yönetimi*. S. Sözer (Editör) (3. Baskı). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Bürokrasi ve Siyaset (4. Basım)*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), s. 81-106.
- Esgün, İ.U. (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. *A.Ü.H.F. Dergisi*, C: 45, s.251-278.
- Fendoğlu, H. T. (2012). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye. *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu: Bildiriler Kitabı 09 Mart 2011*, N. Öktem ve N. Katmer (Editörler). s. 68- 79. İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2010). *Kamu Denetçiliği*. Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz.
- Ferris, C., Goodman, B. ve Mayer, G. (1980). Brief on the Office of the Ombudsman. International Ombudsman Institute. *Occasional Paper 6*, <http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008>(Erişim 20.05.2018)

Gökçe, A. (2013). Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya ve A. Aydın (Editörler). s.955-964. Ankara: Pegem Akademi.

Gregory, R. ve Giddings, P. (2000), The Ombudsman Institution: Growth and Development. *in Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*, R. Gregory and P. Giddings (Editörler). s.1-20. Netherlands (Amsterdam): IIAS.

Hansen, H. G. (2005). Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman. *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*, Belgium, s. 13-26.

Herthog, M. (2001). Coercion, Cooperation, and Control: Understanding the Policy Impact of Administrative Courts and the Ombudsman in the Netherlands. *Law & Policy*, Volume: 23, Issue: 1, s. 47-67.

Herthog, M. (2000). The National Ombudsman of the Netherlands. *in Righting Wrongs, The Ombudsman in Six Continents*. R. Gregory and P. Giddings (Editörler). s.273-284. Netherlands (Amsterdam): II-AS.

Işıkkay, M. (t.y.). Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu. www.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html (Erişim 15.05.2018)

Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014- 2018)*, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr>, (Erişim 15.05.2018).

Kalkınma Bakanlığı (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013) Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr> (Erişim 15.05.2018).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. Resmi Gazete Tarihi: 28.03.2013. Sayısı: 28601.

Karcı, Ş. M. (2016). *Ombudsman: İskandinav Modelleri ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu (1991). Ankara: TODAİE Yayını.

- Kılavuz A., Yılmaz R. ve İzci F. (2003). Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1.
- Koçak, M. (2012). Kamu Denetçiliği Kurumu: İngiltere Örneği. *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu: Bildiriler Kitabı 09 Mart 2011*. N. Öktem ve N. Katmer (Editörler). s.131-141. İstanbul: Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Köksal, M. (2005). *Ombudsman “Kamu Hakemi”*, Ankara: Melis Matbaacılık.
- Köseoğlu, Ö. (2010). Avrupa Ombudsmanı’nın Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 79, s.31-62.
- Küçüközyiğit, H.G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt: 2, Sayı: 5, s. 90-111.
- Kutlu, Ö., Usta, S. ve Kocaoğlu, M. (2008). Vatandaş Odaklı/ Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediye Örneği. *Sakarya Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı:18, s.507- 532.
- Magazine à Paris spécial Médiation 2017-2018 (2017). <https://mediation.paris.fr/mediation/documentation.html>. (Erişim 16.05.2018).
- Magazine à Paris spécial médiation 2016. (2016). <https://mediation.paris.fr/mediation/documentation.html>. (Erişim 16.05.2018).
- Magnette, P. (2005). The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny. *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*, Belgium, s.106- 125.
- Man, F. (2017). Birleşik Krallık’ta Kamu Denetçiliği: Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı. *Priene Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:1, Sayı:1, s. 23-34.
- Marias, E. (1994). *The European Ombudsman*. *EIPAScope 1994(1)*: s.1-6, <http://aei.pitt.edu/6396/>. (Erişim 16.05.2018).
- Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul: Kazancı Kitap Yayıncılık.

Netherlands National Ombudsman Act,
<http://hrlibrary.umn.edu/research/Netherlands/National%20Ombudsman%20Act%201981.pdf>, (Erişim 19.05.2018).

Oytan, M. (1977). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. *Osman Bakiye Armağın*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, s. 598-627.

Odyakmaz, Z. (2013). Kamu Denetçiliğı (Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 14, s. 1-85.

Özbudun, E. (2012). Kamu Denetçiliğı Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz. *Uluslararası Kamu Denetçiliğı (Ombudsmanlık) Sempozyumu: Bildiriler Kitabı 09 Mart 2011*. N. Öktem ve N. Katmer (Editörler). s.37-40. İstanbul: Doğış Üniversitesi Yayınları.

Özdemir, B. (2015). *Kamu Denetçiliğı Kurumunun İşlevi, Yapısı ve Devlet Teşkilatındaki Konumu*, Ankara: Adalet Yayınevi.

Özden, K. (2010). *Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Özden, K. (2007). Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye'de Ombudsman Denetimi. *Kamu Yönetimi Yazıları*. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Editörler). s.384-410. Ankara: Nobel Yayınları.

Özgüzel, S. (2016). Hollanda'da Ulusal Ombudsmanlık Kurumu. *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*, B. Parlak ve K. C. Doğıan (Editörler). s. 53-75. Ankara: Seçkin Yayınları.

Parlak, B. ve Doğıan, K. C. (2015). *Kamu Yönetiminde Denetim: Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türkiye'de Kamu Denetçiliğı Kurumu'nun (Ombudsmanın) Uygulanabilirliğı*, Bursa: Ekin Yayınevi.

Perillo, E. (2005). The Process of Drafting the European Ombudsman's Statute. *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*, Belgium, s. 52-82.

- Pickl, V. (1993). *Ombudsman (Kamu Denetçisi- Halkın Avukatı)*. Çeviren: Saim Üstündağ.
- Pickl, V.(1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform (Çeviren: Turgay Ergun). *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, s.37-46.
- Sandford, M. (2017). *The Local Government Ombudsman*, House of Commons Library, No: 04117, file:///C:/Users/asus/Downloads/SN04117%20(2).pdf. (Erişim 16.05.2018).
- Sayan Özkal, İ. (2017). Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Ombudsman Arasındaki İlişki ve Yetkileri Açısından Diğer Ülkelerdeki Benzer Kurumlar Üzerine Karşılaştırma Analizi. *Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki İçin Teknik Destek Projesi*, Ankara. http://etik.gov.tr/Portals/0/proje_ciktilari/kamu_gorevlileri_1.pdf. (Erişim 15.05.2018).
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm. *Amme İdaresi Dergisi*, 34 (4), s.71-96.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2014). Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, s. 25-45.
- Sorensen, J. S. (2013). Danimarka Parlamento Ombudsmanı. *I. Uluslararası Ombudsman Sempozyumu*, Kamu Denetçiliği Kurumu. s. 51-54.
- Şahin, M. S. (2015). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*, Ankara: Astana Yayınları.
- Şahin, R. (2010). Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri. *Türk idare Dergisi*, Sayı: 468, s. 131-157.
- Şengül, R.(2013). Kamu Yönetimi ile Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Cilt: 18. Sayı: 3. s.71-88.

Şengül, R. (2010). Avrupa Birliği'nde Yönetmelik Alanında Kötü yönetimle Mücadele Eden Bir Kurum: Avrupa Birliği Ombudsmanı. 2. *Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi*, <http://akademikpersonel.kocaeli.edu.tr> (Erişim 15.05.2018).

Şengül, R.(2007). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 2, s.126-145.

Tayşi, İ. (1997). Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der25m10.pdf> . (Erişim 15.05.2018)

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

The Constitution of the Kingdom of the Netherlands. (2008). <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> (Erişim 19.05.2018).

Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31/1, s.3-11.

Tortop, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1.

Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, Ankara: Adalet Yayınevi.

Uluer, Y. (2012). Ombudsman (Kamu Denetçisi). *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yaman (Editörler) (İkinci Baskı). s. 499-506. İstanbul: Nobel Akademi Yayıncılık.

Usta, S. ve Akıncı, A. (2016). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği. *Journal of Human Sciences*, Vol: 13, No: 2.

Ünal F. ve Erdoğan S.(2016). Kamu Yönetiminin Denetimi Anlayışında Dönüşüm ve Ombudsmanlık Kurumu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Afro-Avrasya Özel Sayısı, s.623-634.

Ünal, F. (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Ankara: Savaş Yayınevi.

Yıldırım, A.(2014). Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 2/2. s.197-217.

Yükçü, S. ve Atağan, G. (2009). Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 4, s.1-13.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. Resmi Gazete Tarihi: 29.6.2012. Sayısı: 28338.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>. (Erişim Tarihi 15.05.2018).

Raporlar

AB İlerleme Raporu (2012). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 15.05.2018)

AB İlerleme Raporu (2013). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 15.05.2018)

AB İlerleme Raporu (2014). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 15.05.2018)

AB İlerleme Raporu (2015). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 15.05.2018)

AB İlerleme Raporu (2016). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 15.05.2018)

AB İlerleme Raporu (2018). <https://www.ab.gov.tr/46224.html>, (Erişim 15.05.2018)

De Nationale Ombudsman. (2017). *Annual Report 2017* (https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/jaarverslagdownload/Jaarverslag2017_Nationale%20ombudsman.pdf) (Erişim 15.05.2018)

De Nationale Ombudsman. (2016). *Annual Report 2016* ,(<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/jaarverslagdownload/Kamerstuk%20Nationale%20ombudsman%202016%20DEF.pdf>), (Erişim 15.05.2018)

Defenseur des droits. (2017). *Rapport annuel d’activite 2017*, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports-annuels/2018/04/rapport-annuel-dactivite-2017>. (Erişim 15.05.2018)

Defenseur des droits. (2016). *Rapport annuel d'activite 2016*, <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports-annuels-dactivite/2017/02/rapport-annuel-dactivite-2016>, (Erişim 15.05.2018)

European Ombudsman. (2016). *Annual Report 2016*. [file:///C:/Users/asus/Downloads/AnnualReport2016_EN_web_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/asus/Downloads/AnnualReport2016_EN_web_final%20(1).pdf). (Erişim 15.05.2018).

European Ombudsman. (2002). *What can the European Ombudsman*, (http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-b/omb/07/guide_en.pdf, (Erişim 15.05.2018)

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK). (2013). *2013 Yıllık Raporu*, <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor.html>- (Erişim 15.05.2018)

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK). (2014). *2014 Yıllık Raporu*, <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor.html>- (Erişim 15.05.2018)

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK). (2015). *2015 Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor.html>- (Erişim 15.05.2018)

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK). (2016). *2016 Yıllık Raporu*. <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor.html>- (Erişim 15.05.2018)

Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK). (2017). *2017 Yıllık Raporu*, <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor.html>- (Erişim 15.05.2018)

Local Government and Social Care Ombudsman (LGO). (2016). *Annual Report and Account 2016- 2017*, <https://www.lgo.org.uk/information-centre/reports/lgo-annual-reports> (Erişim 15.05.2018)

Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO). (2016). *Ombudsman's Annual Report and Accounts 2016-17*. <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/corporate-information/corporate-publications> (Erişim 15.05.2018)

İnternet Siteleri

URL 1: De Nationale Ombudsman. www.nationaleombudsman.nl. (Erişim 15.05.2018).

URL 2: Defenseur des droits. www.defenseurdesdroits.fr. (Erişim 15.05.2018).

URL 3: European Ombudsman. www.ombudsman.europa.eu. (Erişim 15.05.2018).

URL 4: International Ombudsman Institute- IOI, <http://www.theioi.org/the-i-o-i> . (Erişim 15.05.2018).

URL 5: Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK). www.ombudsman.gov.tr. (Erişim 15.05.2018).

URL 6: www.mediation.paris.fr. (Erişim 15.05.2018).

URL 7: <http://www.worldometers.info/population/> . (Erişim 15.05.2018).

URL 8: www.ombudsman.org.uk. (Erişim 30.05.2018).

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: Didem Tekin

Uyruğu: T.C.

Doğum Tarihi ve Yeri: 24.06.1990 Tatvan/ Bitlis

Elektronik Posta: didemgeylani@gmail.com

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Yılı
Lisans	KOÜ, İİBF Fakültesi	2014
Yüksek Lisans	İMU, Sosyal Bilimler Enstitüsü,	2018

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı- Kamu Yönetimi

YABANCI DİLLER

İleri düzeyde- İngilizce.

