T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Ezgi AVCIOĞLU

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Muhlis ÖĞÜTÇÜ

İZMİR - 2014

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2012800375

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Adı ve Soyadı : EZGİ AVCIOĞLU

Tez Başlığı : Kamu Denetçiliği Kurumu

Savunma Tarihi : 01.07.2014

Danışmanı : Yrd.Doç.Dr.Muhlis ÖĞÜTÇÜ

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı	Üniversitesi	İmza
Yrd.Doç.Dr.Muhlis ÖĞÜTÇÜ	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....
Prof.Dr.Meltem KUTLU GÜRSEL	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....
Prof.Dr.Mustafa ALP	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	.....

Oybirliği (X)
Oy Çokluğu ( )

EZGİ AVCIOĞLU tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "**Kamu Denetçiliği Kurumu**" başlıklı Tezi( ) / Projesi( ) kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum "Kamu Denetçiliği Kurumu" adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

…./...../…….

Ezgi AVCIOĞLU

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Kamu Denetçiliği Kurumu

Ezgi AVCIOĞLU

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Programı

Ombudsman, idarenin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun denetlenmesi, insan haklarının korunması ve iyi yönetimin sağlanması konularında görevli önemli bir kurumdur. Ombudsman denetimi Anayasal kurum olarak ilk kez 1809 yılında İsveç'te uygulanmış daha sonra da farklı ülkelerde yayılmaya başlamıştır. Anayasal ve yasal düzenlemelerle Ombudsman kurumu 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu adıyla ülkemizde uygulanmaya başlamıştır.

Bu çalışmanın konusunu öncelikle Ombudsman kavramı, tarihçesi, nitelikleri, görevleri ve türleri, Türk hukuk sistemi içindeki yeri ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısı, işlevleri ve işleyişi oluşturmaktadır.

Çalışmamızda 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu hükümleri incelenerek, Kurumun denetim usûlü ve Kurum uygulamaya geçince ortaya çıkan tereddütlü konular üzerinde durulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile toplumumuza etkili bir başvuru yolu kazandırılmıştır. Kurum idare ile yurttaşlar arasında köprü görevi görecektir. Ancak Kurumun etkinliğinin sağlanması mutlak bağımsızlık içinde hareket etmesine, inceleme ve araştırma yetkilerinin genişliğine ayrıca yasama organı ile kamoyunun kararlarının arkasında durmasına bağlıdır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, İdarenin Denetlenmesi, İyi Yönetim, İnsan Haklarının Korunması

ABSTRACT

Master's Thesis

Institution of Public Auditorship

Ezgi AVCIOĞLU

Dokuz Eylul University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Law

Public Law Program

Ombudsman is an important institution that audit the conduct of public administration to ensure that it is conducted legally and fairly, protect human rights and develop good governance. Ombudsman supervision as a constitutional institution was first implemented in Sweden in 1809 and later started to spread out to different countries. Through constitutional and legislatorial regulations, Ombudsman Institution, as Institution of Public Auditorship, was put into effect in 2012 in Turkey.

The subject of this study primarily includes description, history,qualifications, functions and types of Ombudsman Institution, ıts place in Turkish law system and the system, functions and operation of Institution of Public Auditorship.

The study contains the provisions of the Law No. 6328 and criticize the uncertain situations in the method of the Institution of Public Auditorship.

With the Institution of Public Auditorship our society has been provided an effective remedy for complaints about administrative conducts. The Institution will serve as a bridge between the administration and citizens. But the effectivity of the Institution rely on the indipendence, wide powers to investigate and the legislature's and the public support on its decisions.

Keywords: Ombudsman, Control of the Administration, Good Administration, Protection of Human Rights.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI ii
YEMİN METNİ iii
ÖZET iv
ABSTRACT v
İÇİNDEKİLER vi
KISALTMALAR xiv

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARENİN DENETLENMESİ VE DENETİM YOLLARI

I. YÖNETİM VE DENETİM OLGULARI 4
A. "Yönetim" Kavramı 4
B. "Denetim" Kavramı 7
C. Denetimin Amacı ve Önemi 9
II. TÜRKİYE'DE İDAREYİ DENETLEME YOLLARI 10
A. Siyasal Denetim 11
1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Doğrudan Denetim Yolları 11
a. Soru 11
b. Genel Görüşme 12
c. Meclis Araştırması 13
d. Meclis Soruşturması 14
e. Gensoru 15
2. Denetim Amaçlı Meclis Komisyonları 15
a. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 15
b. Dilekçe Komisyonu 16

B. Yönetsel Denetim 19
1. İç Denetim 20
a. Hiyerarşik Denetim 20
b. Kamu İdarelerinin Bünyelerinde Yer Alan Denetim Birimleri 21
2. Dış Denetim 25
a. İdarî Vesayet 25
b. Özel Denetim 27
(1) Devlet Denetleme Kurulu 27
(2) Sayıştay 31
C. Kamuoyu Denetimi 32
D. Yargı Denetimi 34
E. Bağımsız Organlar Tarafından Denetim 36
1. Türkiye İnsan Hakları Kurumu Tarafından Denetim 36
2. Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Yapılan Denetim 38

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMAN VE TÜRKİYE'DE "KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU"

I. GENEL OLARAK OMBUDSMAN 40
A. Ombudsman Kavramı 40
B. Ombudsman Kurumunun Kökeni ve Tarihi Gelişimi 43
1. Ombudsman Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Kökeni 43
2. Ombudsman Kurumunun Dünyaya Yayılışı 47
C. Ombudsman Kurumunun Temel Özellikleri 48
1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık 51
a. Ombudsman Kurumunun Kuruluşu 52
b. Ombudsmanın Seçimi 53
c. Ombudsmanın Görev Süresi ve Yeniden Seçilmesi 54
d. Ombudsmanın Görevden Alınması 54
e. Ombudsmanın Dokunulmazlığı ve Ayrıcalıkları 55
f. Ombudsmanın Mali Bağımsızlığı 55

g. Ombudsmanın Örgütsel Bağımsızlığı 55
2. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkilerine Sahip Olma 55
3. Kamuoyunca Tanınma ve Erişimin Kolaylığı 57
4. Uzmanlık 58
5. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması 58
D. Ombudsman Kurumunun Tanımlanması 61
E. Ombudsman Kurumunun Görevleri 63
1. İdare Üzerindeki Araştırma, İnceleme ve Denetleme Görevi 64
a. Denetime Başlama 64
b. Denetimin Kapsamı 65
c. Denetimin Konusu 65
d. Denetimin Niteliği 66
2. İnsan Haklarını Koruma Görevi 68
3. Yönetimin Gelişmesine Katkı Sağlama Görevi 72
F. Ombudsman Türleri 73
1. Genel Yetkili/Amaçlı Ombudsman (Klasik Ombudsman) 73
2. Tek "Özel" Amaçlı Ombudsman 75
3. Uluslararası ve Uluslarüstü Düzeydeki Ombudsmanlar 75
4. İnsan Hakları Ombudsmanı 76
5. Özel Sektör Ombudsmanı 78
II. ÜLKEMİZDE "KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU"NUN KURULMA SÜRECİ 78
A. Terminoloji 79
B. Türkiye'de "Ombudsman"ın Tanıtılmasına ve Oluşturulmasına Yönelik İlk Çalışmalar 80
C. Türkiye'de "Ombudsman" Kurulmasına Yönelik Anayasal ve Yasal Düzenleme Süreci 84
1. Ombudsman Kurumu Oluşturmaya Yönelik İlk Kanun Çalışmaları 84
2. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Ombudsman Kurumu Oluşturma Çabalarına Etkisi 86

3. Ombudsman Kurumu Oluşturulmasına Yönelik Kanunun Kabulü ve Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı 88
4. "Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı"nın Anayasal Bir Hak ve "Kamu Denetçiliği Kurumu"nun Anayasal Bir Kurum Haline Gelmesi 92
III. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN YAPISI VE İŞLEVLERİ 96
A. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kuruluş Nedenleri 97
1. Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları Kapsamında Açık, Katılımcı ve Hesap Verebilir Bir Yönetimi Destekleyici Bir Kurum Olması 97
2. Diğer Denetim Yollarının Aksaklıkları ve Yetersizliklerini Tamamlayıcı Bir Kurum Olması 98
a. Siyasal Denetimin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri 98
b. Yönetsel Denetimin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri 99
c. Yargı Denetiminin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri 100
d. Kamuoyu Denetiminin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri 101
3. Yargının İş Yükünün Azaltılması Hususunda Yardımcı Olabilecek Bir Kurum Olması 102
B. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Amacı 103
C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısı 105
1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kuruluşu 105
a. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İdari Teşkilatımız İçindeki Yeri 106
b. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Oluşumu 108
c. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı 109
2. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Hukuki Statüleri 109
a. Kamu Başdenetçisinin ve Denetçilerin Görevleri 109
b. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Nitelikleri 110
c. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Seçimi 113
d. Kamu Başdenetçisi ile Denetçilerin Görev Süreleri ve Yeniden Seçilebilme 116

e. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Görevlerinin Sona Ermesi ve Görevden Alınmaları 116
f. Kamu Başdenetçisi ve Denetçiler hakkında Ceza Soruşturması ve Kovuşturması 119
g. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Çalışma İlkeleri ve İş Bölümü Esasları 119
h. Kamu Başdenetçisi ile Denetçilerin Mali ve Sosyal Haklar 121
i. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilere Yönelik Yasaklar 121
3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Teşkilatı ve Personeli 122
a. Genel Sekreterlik 122
b. Kamu Denetçiliği Uzmanlığı ve Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı 123
c. Personele Yönelik Yasaklar 125
4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bütçesi ve Gelirleri 125
D. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İşlevleri 126
1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İdare Üzerindeki İnceleme, Araştırma ve Denetleme İşlevi 126
a. Denetimin Kapsamı 126
(1) Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Görev Alanına Giren "İdare" Kavramı 127
(2) Denetim Kapsamının İstisnaları 128
aa. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Kapsamının İstisnası Olarak Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Re'sen İmzaladığı Kararlar ve Emirler 129
bb. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Kapsamının İstisnası Olarak Yasama ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin İşlemler 130
cc. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Kapsamının İstisnası Olarak Türk Silahlı Kuvvetlerinin Sırf Askerî Nitelikteki Faaliyetleri 131
b. Denetimin Konusu 133
c. Denetimin Niteliği 134

d. Denetim Ölçütü Olarak "İyi Yönetim İlkeleri" 135
2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İnsan Haklarını Koruma İşlevi 139
a. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İnsan Haklarını Koruma Konusundaki Etkileri 140
b. İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Türkiye İnsan Hakları Kurumu İle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Karşılaştırması 142
3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İdareyi İyileştirme İşlevi 147

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN DENETİM USÛLÜ

I. DENETİMİN BAŞLAMASI 149
A. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Harekete Geçmesinin Ön Koşulu: Şikâyet Başvurusu 149
B. Şikâyet Başvurularının Başlangıç Tarihi 150
C. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Şikâyet Başvurusu Yapabilecek Kişiler 152
D. Şikâyet Başvurularının Şartları 153
1. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılacak Şikayet Başvurusunda Menfaat İhlali Şartı ve Bu Şartın Aranmayacağı Haller 153
2. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılacak Şikâyet Başvurusunda İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesi Şartı ve Bu Şartın Aranmayacağı Haller 155
E. Şikâyet Başvurusunun Usûlü 159
1. Şikâyet Başvurusunun Dili 160
2. Şikâyet Başvurusunda Yer Alması Gereken Bilgiler 160
3. Şikâyet Başvurusunun Yapılabileceği Yerler 161
F. Şikâyet Başvurularının Yapılabileceği Süre 162
G. Dava Açma Süresi İçinde Yapılan Şikâyet Başvurusunun Dava Açma Süresine Etkisi 163
II. İNCELEME VE ARAŞTIRMA 163

A. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İzleyeceği İnceleme ve Araştırma Aşamaları 163
1. Ön İnceleme Aşaması 163
2. Şikâyet Başvurusunun Esasına İlişkin İnceleme ve Araştırma Yapılması 166
B. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Sahip Olduğu İnceleme ve Araştırma Yetkileri 168
1. İnceleme ve Araştırma Konusuna İlişkin Bilgi ve Belge İsteme Yetkisi 169
2. İnceleme ve Araştırma Konusu Kapsamında Bilirkişi Görevlendirme Yetkisi 171
3. İnceleme ve Araştırma Konusu Kapsamında Tanık Dinleme Yetkisi 173
4. İnceleme ve Araştırma Konusu Kapsamında Denetim Gezileri Yapma Yetkisi 173
5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Sahip Olduğu İnceleme ve Araştırma Yetkilerinin Sınırlılığı 174
C. İnceleme ve Araştırmanın Sona Erme Halleri 175
1. Şikâyetçinin Şikâyetinden Vazgeçmesi 175
2. Şikâyete Konu Talebin İlgili İdare Tarafından Yerine Getirilmesi 176
3. Gerçek Kişi Şikayetçinin Ölmesi 176
4. Tüzel Kişi Şikâyetçinin Tüzel Kişiliğinin Sona Ermesi 176
5. Şikâyet Konusuyla İlgili Olarak Dava Açılması 176
III. KARAR 177
A. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Niteliği 177
B. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Vereceği Karar Türleri 179
1. Tavsiye Kararı 180
2. Ret Kararı 180
3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar 180
C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararların İlgililere Bildirilmesi 181
D. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Sonuçları 181

1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararının İlgili İdare Tarafından Uygulanması 182
2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararının İlgili İdare Tarafından Uygulanmaması 182
3. Dava Açma Süresi İçinde Yapılan Şikâyet Başvurusu Sonucu Duran Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması 183
SONUÇ 184
KAYNAKÇA 190

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
Ar-Ge	Araştırma Geliştirme
Arş. Gör.	Araştırma Görevlisi
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AÜSBFD İHMD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi İnsan Hakları Merkezi Dergisi
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
CEC	Commission of European Communities
Çev.	Çeviren
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
Der.	Derleyen
DEÜHFD	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E.	Esas
Ed.	Editör
GSÜ	Galatasaray Üniversitesi
GÜHFD	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
IOA	The International Ombudsman Association
IULA-EMME	International Union of Local Authorities
İHİD	İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası

K.	Karar
k.t.	Karar Tarihi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi
M.Ö.	Milattan Önce
M.S.	Milattan Sonra
md.	Madde
Mük.	Mükerrer
No.	Numara
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
par.	Paragraf
Prof. Dr.	Profesör Doktor
RG	Resmi Gazete
S.	Sayı
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
s.k.	Sayılı Kanun
ss.	Sayfa Aralığı
s.	Sayfa
TBBD	Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TOA	The Ombudsman Association
TODAİE	Türkiye ve Orta doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

UCOA	The University and College Ombuds Association
vd.	ve devamı
Vol.	Volume
Y.	Yıl

GİRİŞ

İdare, Anayasamızın "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı Üçüncü Kısmının İkinci Bölümünde (md. 101-137) bulunan Yürütme organının içinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nun yanında Yürütme organının üçüncü kanadı olarak düzenlenmiştir. İdare, hem hukuksal bir araç olan "işlem"ler hem de fiziksel bir olgu sayılan "eylem"ler yapabilme yeteneği ile donatılmıştır.

İdarenin işlem ve eylem yaparken açıkladığı "irade" özel hukuktaki gerçek ve tüzel kişilerin iradesine oranla hukuksal açıdan "üstün" bir konumdadır. Bu üstün konum idareye, faaliyetlerinde "kamu yararı"nı amaçlamasının bir sonucu olarak tanınmaktadır. İdare, bu üstün iradesinin gereği olarak, kararlarını tek yanlı olarak yürütebilme gücüne sahiptir. Ayrıca idarenin her türlü işlemleri kural olarak hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. Bunun dışında idare sadece açıkladığı irade ile gerçekleştirdiği eylem ve işlemler bakımından değil görevlileri ve sahip bulunduğu mallar bakımından da özel bir koruma altına alınmıştır.

Günümüzde idarî fonksiyonun da genişlemesiyle bireyler, hayatlarının her alanında bu denli güçlü kılınmış, korunmakta olan ve her yaptığı da varsayım olarak "hukuka uygun" kabul edilen idare ile iç içe yaşamaktadırlar. İşte idarenin sahip olduğu bu yetkilerinin ve gücünün kötüye kullanılmasının önüne geçmek ancak etkili denetim yolları ile mümkün olabilecektir.

Hukuk devleti anlayışının geçerli olduğu ülkelerde, bireyler gibi idarenin de hukuk kurallarına bağlı kalmasının sağlanması ve yurttaşların hak ve özgürlüklerinin idareye karşı korunması amacıyla, başta yargısal denetim olmak üzere, idare üzerinde birçok denetim yolu oluşturulmuştur. Bu denetim yolları, hak ve özgürlüklerin korunmasında önemli işlevler görmekle birlikte; 20. yüzyılda, özellikle de II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, dünyada meydana gelen değişme ve gelişmeler sonucunda artan; devlet hizmetlerine, kamu hizmeti anlayışındaki değişikliklere, birey-devlet ilişkilerinde meydana gelen artışa, bürokrasinin artmasına ve idarî işlemlerin karmaşıklaşmasına karşı yetersiz kalmıştır.

Bu durum, birçok demokratik ülkeyi, yurttaşları yönetenlere karşı koruyabilmek amacıyla doğrudan müdahale edebilme yetkisine sahip, esnek, hızlı ve maliyetsiz bir kuruma sahip olmaya yöneltmiştir. İşte bu aşamada 18. yüzyılın

başından beri özgün bir kurum olarak İsveç'te uygulanan Ombudsman kurumu, hukuk devletinin güçlendirilmesi ve demokratikleşmenin bir elemanı olarak görülmeye başlanmış, dünyanın birçok ülkesinde, kendi yapılarına adapte edilerek, uygulamaya konulmuştur.

Ombudsman, Türkiye'de de 1970'li yıllardan itibaren pek çok incelemeye ve akademik çalışmaya konu olmuş ve ülkemizde bir Ombudsman denetimi oluşturulmasının demokratikleşmemiz ve hukuk devleti uygulamamızın güçlenmesi hususlarında etkili olacağı yönünde genel bir kanaat oluşmuştur. Avrupa Birliği üyeliği süreci ise kurumun ülkemize uyarlanması hususunda bir lokomotif görevi görmüştür. Özellikle yargının bağımsızlığının güçlendirilmesi ve insan haklarının tam olarak uygulandığı bir ortamın geliştirilmesi konularında Avrupa Birliği'nin bir Ombudsman denetimi oluşturulması yönündeki yaklaşımı, kurumun ülkemizde uyarlanmasının önünü açmıştır. Böylelikle Ombudsman denetimi ülkemizde "Kamu Denetçiliği Kurumu" ismiyle ilk olarak 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı Kanun ile mevzuatımıza girmiştir. Ancak söz konusu Kanun, Anayasa Mahkemesi'nin 25.12.2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararı dikkate alınarak 12.9.2010 tarihli halkoylaması ile kabul edilen 5982 sayılı Kanun ile Anayasamızda yapılan değişiklikle "kamu denetçisine başvurma hakkı" (md. 74/3) Anayasal bir hak olarak tanınmış, "Kamu Denetçiliği Kurumu" (md. 74/4) Anayasal bir kurum olarak kurulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nu incelemek amacıyla hazırlanmış bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel olarak yönetim ve denetim kavramlarına değinilmekte ve ülkemizde uygulanan idareyi denetleme yolları incelenmektedir.

Çalışmamızın esas kısmını oluşturan ikinci bölümü üç ana alt başlıktan oluşmaktadır. İlk ana alt başlıkta Ombudsman kavramı, Ombudsman kurumunun kökeni, tarihi gelişimi, genel özellikleri, görevleri ve türleri incelenmiştir. İkinci ana alt başlıkta ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulma süreci üzerinde durulmuştur. Üçüncü ana alt başlıkta ise ilk olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş nedenlerinden bahsedilmiş daha sonra kurumun yapısı ve işlevleri anlatılmıştır.

Çalışmamızın son bölümünde ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim usûlü incelenerek; denetimin başlaması kapsamında şikâyet başvurusu, usûlü ve etkileri; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun izleyeceği inceleme ve araştırma aşamaları ve sahip olduğu inceleme ve araştırma yetkileri ile kurumun verdiği kararların nitelikleri, türleri ve sonuçları incelenmiş; uygulamada olan veya doğabilecek sorunlar üzerinde durularak, çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM
İDARENİN DENETLENMESİ VE DENETİM YOLLARI

I. YÖNETİM VE DENETİM OLGULARI

Yönetim ve denetim kavramları hem Hukuk hem de Yönetim Bilimi disiplinleri tarafından incelenmekte ve söz konusu olguların kavramsal çerçeveleri bu bilim dallarının amaç ve yöntemleri doğrultusunda ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

A. "Yönetim" Kavramı

İki kişinin teker teker yerinden kıpırdatamayacakları bir taşı birlikte yuvarlamaları gibi basit bir olay, aslında yönetim kavramının temel öğelerini ortaya çıkarmaktadır. Gerçekten de burada bir amaç ve bu amaca yönelik bir işbirliği söz konusudur. Bu anlamda yönetimi, en yalın haliyle, ortak bir amacı gerçekleştirmeye yönelik planlı insan faaliyeti olarak ifade edebiliriz[1]. Görüldüğü üzere yönetim kavramı hayatımızın her alanında karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenledir ki yönetim, sanatların en eskisi, bilimlerin en yenisi olarak nitelendirilmektedir[2].

Yönetimin tanımından da anlaşılacağı üzere yönetim kavramı; eş-amaçlı kişilerden oluşan bir örgütsel yapıyı ve örgütsel amaçların en akılcı yollardan gerçekleştirilmesine dönük bir eylemler dizisini varsaymaktadır. Dolayısıyla yönetim sözcüğü, hem belli bir takım örgütü(teşkilâtı) hem de belli birtakım faaliyetleri(etkinlikleri) ifade etmektedir[3]. Yönetim kavramı ayrıca "evrensel" nitelik

---

[1] Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, **Kamu Yönetimi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 354, s. 1; A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 30. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, Ekim 2011, s.3; Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş İkinci Baskı, Cilt 1, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s. 25; Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 13. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Ocak 2013, s. 9; İsmet Giritli, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, Altıncı Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2013, s. 3; Oğuz Sancakdar, **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, Ekim 2012, s. 46; Yücel Ertekin, "Çağdaş Yönetim ve Denetim", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 421, Yıl: 70, Aralık 1998, s. 493.

[2] Ertekin, s. 493.

[3] İdare Hukukunda bu ayrım "organik anlamda idare" ve "fonksiyonel anlamda idare" olarak yapılmaktadır. "İdare" kavramı, Devletin belli bir tür organlarını ifade etmek için kullanıldığında "organik", Devletin belli bir tür faaliyetlerini ifade etmek için kullanıldığında ise "fonksiyonel" anlamda idareden söz edilmektedir. Bkz. Metin Günday, **İdare Hukuku**, Aynı baskı 10. Baskı, İmaj

taşıyan planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eş güdüm ve denetleme öğelerini kapsamakta ve bu öğelerin uygun şekilde dizilip etkileşimlerinin ortaya çıkardığı bir süreç olarak somutlaşmaktadır[4].

Yönetim olgusu evrensel nitelikte olup, yaşamın her alanında karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenledir ki; yönetim kavramı hem kamu kesimini hem de özel kesimi kapsamaktadır. Kamu kesimindeki yönetim "kamu yönetimi" kavramı ile ifade edilmektedir. Ülkemizde, Kıta Avrupası sisteminden etkilenilerek kamu yönetimine kısaca "yönetim" ya da "idare" denilmektedir. Bu anlamda ülkemizde hukuk ve yönetim bilimleri alanlarında "idare" ifadesi ile devletin yönetimi ifade edilmek istenmektedir[5]. Özel kesimin yönetimi ile kamu kesiminin yönetimi birbirlerinden önemli noktalarda ayrılmaktadırlar. Bu farklılık her şeyden önce amaç noktasında ortaya çıkmaktadır. Nitekim kamu idaresinin amacı "kamu yararı" iken, özel idarelerin amacı ise özel çıkar yani kâr elde etmektir. Kamu kesiminin yönetimi ile özel kesimin yönetimini ayıran bir diğer husus ise idarenin, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla donatıldığı "kamu gücü"dür. İdare kamu gücüne sahip olduğu için, özel kişiler karşısında üstün bir konumda bulunmaktadır. İdare ile özel kesim yönetimini ayıran son bir farklılık ise kanuna bağlılık ilkesidir. Şöyle ki özel kesim yöneticisi karşılaştığı sorunlara serbestçe çözüm bulabilecekken idarenin yöneticisi kanuna bağlı kalacaktır ve kanunun izin vermediği yöntemlere başvuramayacaktır[6].

Yayınevi, Ankara 2013, s. 3; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, ss. 16-26; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, Güncellenmiş 2. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 30; Gözler ve Kaplan, ss. 10-25; Yahya Kazım Zabunoğlu, **İdare Hukuku**, Cilt: 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 45, Sancakdar, s. 45-50.

[4] Kurthan Fişek, **Yönetim**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 387, s. 15; Ertekin, s. 493; Erdal Kuluçlu, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, Ekim-Aralık 2006, s. 5.

[5] Gözler, s. 26; Gözübüyük, s. 3.; "İdare" ve "yönetim" sözcükleri arasında anlam farklılığı olup olmadığı noktasında iki farklı yaklaşım söz konusudur. Bir yaklaşım, bu iki sözcüğün eş anlamlı olduğu yönünde olup, anlam ve kapsam olarak bir farklılık arz etmedikleri noktasındadır. Doktrinde bu iki sözcüğü eş anlamlı olarak kullanan yazarlar bulunmaktadır. Örnek olarak; Gözübüyük; Tekin Akıllıoğlu, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 1, Mart 1990, ss. 3-11; Tekin Akıllıoğlu ve Yıldırım Uler, "1982 Anayasasında Yönetimin Düzenlenişi", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Sayı: 70-71, Yıl: 1983, s. 8. Diğer yaklaşım ise "yönetim" sözcüğünün idare kavramının "işlevsel" yanını belirtmek için kullanıldığı ve "organik" yönünü belirtmek hususunda yetersiz kaldığı yönündedir. Bu görüş için bkz. Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı", **İHİD**, Sayı: 1-3, Yıl: 4, 1983, ss. 106-107.

[6] Gözler, s. 26; Gözler ve Kaplan, s. 10; Gözübüyük, s. 11; Sancakdar, s. 46; Giritli/Bilgen/Akgüner, ss. 4-6; İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, 2002, ss. 12-16.

Kamu yönetimi ile özel kesim yönetimi arasında her ne kadar yukarıda belirttiğimiz önemli farklılıklar olsa da kamu kuruluşlarında beliren yönetsel sorunların aynı şekilde özel kesimlerde de görüldüğü ve biri için önerilen çözüm yollarının diğeri içinde geçerli olacağı, dolayısıyla kamu yönetimi ile özel kesim yönetimlerinin birbirleriyle etkileşimde bulunduğu ve her ikisi içinde "evrensel" ilkelerin geçerli olduğu görüşleri de bulunmaktadır[7].

Gerçekten de özel kesim yönetiminde görülen anlayış değişiklikleri zamanla idare organına ve idarî faaliyetlere de yansımaktadır. Bunun en önemli örneklerinden biri ise idare üzerindeki denetim yollarında görülmektedir. Nitekim kamu yönetiminde etkili olan geleneksel yönetim anlayışı, yerini günümüzde ilk olarak özel kesim yönetiminde ortaya çıkmış olan toplam kalite yönetim anlayışına bırakmaktadır ve bu husus idare sistemimiz içinde yeni kurumlar ve düzenlemeler ortaya çıkarmaya başlamıştır.

Geleneksel denetim anlayışındaki temel varsayım, örgütün büyük bir kısmının doğaları gereği tembel, sorumluluk almak istemeyen, kendi çıkarları doğrultusunda hareket eden ve ortak çıkarlara kayıtsız kalan insanlardan oluştuğudur. Bu anlayışın genel özellikleri ise hiyerarşi, bürokrasi, sınıf farklılığı ve merkeziyetçilik gibi olguları ön plana çıkartmaktadır. Bu nedenle emir ve kontrol ilkesi geçerlidir ve örgüt üyeleri kendi çıkarlarını ön plana alan kişilerden oluştuğundan tüm denetim ve planlama bilgileri gizli tutulmalıdır[8].

Toplam Kalite Yönetimi anlayışı ise 1950'li yıllardan itibaren esas olarak Japonya'da ortaya çıkan ve 1970'li yıllardan itibaren de sanayi kuruluşlarında somut sonuçlarına ulaşılan haberleşme, ulaşım ve bilgi işlem teknolojilerinde meydana gelen gelişmelerin etkisiyle yönetimin temel öğelerini oluşturan planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon, denetim gibi temel işlevlerin yeni bir anlayışla ele alınmasını gerektirmiştir. İlk olarak özel kesim yönetim anlayışını etkileyen bu değişim zamanla kamu yönetimine de yansımış ve insan odaklı, hizmet verilen kitlenin beklenti ve ihtiyaçlarını esas alan, bu amaçla yönetilenlerin hizmetin niteliğinin belirlenmesinde bilgi ve söz sahibi olduğu, hizmet kalitesinin

[7] Fişek, s. 16.
[8] Cengiz Akın, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 427, Yıl: 72, Haziran 2000, (Kamu Yönetimi), s. 89.

yükselmesinin hedeflendiği yeni düzenleme çalışmaları ön plana çıkmıştır[9]. Söz konusu yönetim anlayışı "yönetişim" kavramını ortaya çıkarmıştır. Yönetişim, yönetimde kamu hizmetlerinde halka dönüklük, saydamlık, hesap verilebilirlik, katılımcılık, insan haklarının korunması ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri hayata geçirmeyi hedeflemektedir[10]. Bu yaklaşımda idare topluma hizmet edebilmek için vardır. "İdare edilen" kavramı ise bu anlayışla birlikte değişerek yönetim karşısında pasif ve güçsüz bireyi anlatan bu ifade zaman içinde yerini "yurttaş" kavramına bırakmıştır. "Yurttaş" kavramı aslında günümüz kamu yönetimi anlayışında geçerli olan bilgilendirme, açıklık, insan haklarının korunması, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi tüm temel ilkeleri açıklamaktadır[11].

Kamu yönetimi anlayışındaki bu değişim denetim faaliyetlerine de yansımış, denetimde halkın daha kolay ulaşabileceği, idarî fonksiyonlarda prosedür ve standartlara uygunluk yerine kendilerine hizmet sunulan insanların ihtiyaçlarına uygunluğun arandığı, uzlaşmacı, kısa sürede etkili sonuç alınan ve hakkaniyete uygun çözüm yöntemlerinin benimsendiği denetim kurum ve düzenlemeleri ortaya çıkartmıştır. Yine bu yaklaşım uluslarüstü belgelerin hazırlanmasında da etkili olmaktadır. Nitekim Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "European Governance: A White Paper" isimli komisyon raporunda iyi yönetim kavramının gereklilikleri açıklık, katılımcılık, denetlenebilirlik, etkinlik ve tutarlılık olarak sıralanmaktadır[12].

B. "Denetim" Kavramı

Denetim kelimesi, Türk Dil Kurumu'na göre; "bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, teftiş etmek, kontrol etmek" şeklinde

[9] Akın, Kamu Yönetimi, ss. 78, 90-91.
[10] Yönetimde açıklık, saydamlık, katılımcılık kavramları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Sait Güran, "Yönetimde Açıklık", **İHİD**, Yıl: 3, Sayı: 1-3, 1982, ss. 101-112.; Özay, ss. 1-6.
[11] Meltem Kutlu Gürsel, "İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukukunun Süjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişim", **Yıldızhan Yayla'ya Armağan**, GSÜ Yayınları, No: 4, İstanbul, 2003, s. 322.
[12] Comission of European Communities, **European Governance: A White Paper**: Brussel, 2001, s. 10.

tanımlanmaktadır[13]. Sosyal Bilimlerin çeşitli alanlarında "denetim" kavramına ilişkin tanımlar yapılmıştır. Bir tanıma göre denetim "olması gerekenle olan arasında bir karşılaştırmadan ibarettir. Olması gereken, kararın alınmasına kadar izlenen hazırlık aşaması ve bunun kararla somutlaşan ifadesidir. Olan ise, kararın uygulamayla gerçekleşen sonucudur[14]". Ancak böyle bir tanım denetim kavramını eksik ifade etmektedir. Nitekim denetim "salt bir seyircilik" değildir. Denetimin "karşılaştırma" ile ifade edilen bu edilgen boyutunun yanında birde "belli bir işlem, eylem veya durumun belli bir kurala uygunluğunu sağlamak için ona karışma" olarak ifade edilebilecek etkin bir yönü de bulunmaktadır[15]. O halde her iki boyutu ile denetim kavramını yönetimin durumunu değerlendirmek, aksayan yönlerini düzeltmek için yapılan faaliyetler olarak ifade edebiliriz[16]. Denetimin söz konusu olabilmesi için önceden belli bir amaca yönelik tasarlanmış bir faaliyetin bulunması gerekmektedir. Denetim, bu faaliyetin amaca ve işlevine uygun olup olmadığının saptanması; yönlendirmek amacıyla önlem alınması ve çözüm üretmeye yönelik çeşitli eylemlerin gerçekleştirilmesidir[17].

İdare hukuku açısından denetim olgusu daha geniş kapsamlı olarak karşımıza çıkmaktadır. İdare hukukumuzda denetim, kamu yararı amacıyla hareket etmesi gereken idarenin eylem ve işlemlerinin, "hukuksallık", "verimlilik" ve "yerindelik" yönlerinden teste tabi tutularak standartlarının saptanması, uygulamalarının izlenmesi ve rapor edilmesi, düzeltici önlemlerin alınması, işlem ve eylemlerde bulunması olası aykırılıkların ayıklanması, kamu yararını göz ardı eden her türlü uygulamaların önünün alınmasına yönelik faaliyetlerdir[18].

Denetim olgusunu sadece meslekten denetçiler eliyle yapılan bir işlem olarak anlamak çağdaş denetim anlayışına uymayacaktır. Günümüzde denetimin en etkili

---

[13] Türk Dil Kurumu, **Büyük Türkçe Sözlük,** http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.539c91b911bc90.53417708 , (14.6.2014).
[14] Gerard Bergeron**, Le Fonctionnement de l'Etat**, A. Colin, 1965, s. 37, s. 20'den aktaran Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.
[15] Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **AÜSBFD**, Cilt:33, No: 1-2, Mart-Haziran 1978, s. 36.
[16] Gözübüyük, ss. 1-2.
[17] Müslüm Akıncı, **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, 1999, s. 46.; Akın, Kamu Yönetimi, s. 88.
[18] Akıncı, s. 47.

biçiminin yönetilenler eliyle yapılabileceği kabul edilmektedir. Ancak bunun yapılabilmesi ise yönetimde açıklığa ve şeffaflığa bağlıdır[19].

C. Denetimin Amacı ve Önemi

Denetim, yönetim kavramının olmazsa olmaz bileşenlerinden biridir. Bu yönüyle yönetsel faaliyetlerin doğal sonucu ve uzantısıdır. Yönetsel eylemlerin olduğu her durumda denetiminde var olması kaçınılmazdır. Denetim bu nedenle denetim konusu yönetim faaliyetlerinin sürekliliğinin yani varlığını sürdürmelerinin bir şartıdır. Çünkü denetim, yönetimin önceden belirlenen amacının dışına çıkmasını ve bunlara tamamen yabancı nitelik ve şekil almasını engeller[20].

Denetimin bir diğer amacı denetlenenin olumsuz yönde gidişinin engellenmesidir. Denetim konusu faaliyetler insanî, malî ve maddî kaynakların amaç dışı ve gereksiz kullanımına neden oluyorsa, zaman kayıplarına yol açıyorsa denetim eksiklikleri söz konusu demektir. Ayrıca denetim, denetlenene dıştan gelecek zararların da önlenmesi veya azaltılması amaçlarını taşımaktadır. Bunların dışında denetim kavramı açıklanırken de dikkat çekildiği üzere denetimin denetlenenin hatalarını düzeltme fonksiyonu da bulunmaktadır[21].

Denetimin nihai amacı ise aynı zamanda yönetsel işlevin de temel amacı olan yönetimde "verimlilik" ve "etkililiğin" sağlanmasıdır[22]. Etkililik en az çaba ile en iyi sonucun elde edilmesi iken; verimlilik en az kaynak harcaması ile en iyi sonuçların elde edilmesidir. Ancak verimliliğin personel açısından önemli bir yönü daha vardır.

---

[19] Tekin Akıllıoğlu, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 1, Mart 1990, s. 6.
[20] Atay, Kamu Yönetimi, s. 33; Feyzi Uluğ, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004, ss. 97-98.
[21] Atay, Kamu Yönetimi, s. 34.
[22] H. A. Simon, ss. 453-474, Atay, Kamu Yönetimi, s. 35; Akıncı, s. 49.

Şöyle ki, personelin kişisel verimliliği işini en iyi şekilde yapmaya istekli olması ve kendisini bunu yapabilecek şekilde organize edebilmesidir[23].

Denetim faaliyetlerinin amaçları dikkate alındığı zaman görülmektedir ki denetim bir amaç değil; denetleneni daha verimli ve etkili bir biçimde yürütme ve amaçlarına ulaştırmayı sağlayan bir araçtır.

Denetimin idare üzerinde iki önemli etkisi bulunmaktadır. İlki sadece kamu denetiminin varlığının kamu görevlileri üzerinde yarattığı düzeltici etkidir. Çünkü daha ortada yokken bile denetimin olacağını bilmek, kamu görevlilerinin daha etkili, yani tam ve amaca uygun davranmaları sonucunu doğurur. Böylelikle kamu görevlileri sorumluluk duygusuyla hareket edecekleri için, görevlerini yerine getirme ve kamu hizmeti sunumunda daha verimli olacaklardır.

Denetimin bir diğer etkisi ise denetimin sonucunda hazırlanan rapor ve bunun etkilerinde görülür. "Düzeltici etki" olarak da ifade edebileceğimiz bu durum, denetim sonucunda hazırlanan raporun, adına denetim yapılan ve harekete geçme yetkisine sahip makama gönderilmesi ile ortaya çıkmaktadır. Böylelikle söz konusu denetim, ilgili makamların karar alma süreçlerinde etkili olmaktadır. Ayrıca çeşitli yönetsel düzenlemelerin ve kronikleşen olumsuzluklar karşısında köklü değişimler ve yeniden yapılandırmaların önünü açmaktadır. Yine denetim faaliyetleri sonucunda hazırlanan raporlar kamuoyunu, sivil toplum kuruluşlarını veya siyasal partileri harekete geçirerek moral- politik bir yaptırıma da yol açabilecektir[24].

İdarenin işlem ve eylemleri üzerindeki denetim ihtiyacı özellikle kamu hizmetlerinin artması sonucu ortaya çıkmıştır. Nitekim denetim kavramı önceleri sadece özel hukuk kişilerine ait bir kavram olarak görülürken, idarenin işlem ve eylemlerinin denetimi sonradan kabul edilmiştir[25]. Kuşkuya yer yoktur ki idarenin varlık amacı olan kamu yararının etkili bir şekilde gerçekleşebilmesi ancak etkili denetim yolları ile mümkün olabilecektir.

II. TÜRKİYE'DE İDAREYİ DENETLEME YOLLARI

[23] Akıncı, s. 49; Kenan Sürgit, "Yönetimde Kontrol", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, Mart 1969, s. 45.
[24] Bernard Gournay, **Yönetim Bilimine Giriş Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi**, çev. İhsan Kuntbay, TODAİE Yayınları, Ankara, 1971, ss. 99-100; Ertekin, s. 497, Uluğ, s. 99
[25] Ertekin, 497.

Denetim yolları genel olarak denetim yapan organa göre kategorilere ayrılıp incelenmektedir[26].

Yargı dışı denetim alanı bir ön denetim işlevi görür. Yargı ise çekişmeli yöntemle sorunu giderir[27]. Tarihsel gelişim çizgisinde de idarenin yargı dışı denetimi daha önce ortaya çıkmıştır. İdarenin yargısal denetimi ise daha sonra çok yavaş, temkinli ve sınırlı olarak, zaman içinde gelişmiştir. Ancak yargısal denetimle yargı dışı denetim yolları son bulmamış birlikte devam etmiştir[28].

Son dönemlerde ise ülkemizde idarenin denetimi hususunda, yeni kurumlarla, halkın daha kolay ulaşabileceği, uzlaşmacı, kısa sürede etkili sonuç alınabilecek, hakkaniyete uygun çözüm yöntemlerinin benimsendiği denetim yollarının oluşturulduğu görülmektedir.

A. Siyasal Denetim

Anayasamızın 87. maddesine göre Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek Türkiye Büyük Millet Meclisinin görevleri arasındadır. Nitekim hükümetin denetimi yasamanın geleneksel işlevleri arasındadır[29]. Yasama organı böylelikle yönetimi, hükümet ve bakanlar aracılığı ile dolaylı olarak denetlemektedir[30]. İdare üzerindeki siyasal denetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin doğrudan ve dolaylı denetim yolları olarak ikiye ayırarak inceleyebiliriz.

1. Türkiye Büyük Millet Meclisinin Doğrudan Denetim Yolları

a. Soru

Anayasamızın 98. maddesinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü[31]'nün 96-100. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Anayasanın 98.

---

[26] A. Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, (Yönetim Yapısı), ss. 321-330; Gözler ve Kaplan, ss. 804-812; Zabunoğlu, ss. 52-59.
[27] Akıncı, s. 53.
[28] Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2. Basım, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2010, s. 372.
[29] Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 16. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2013, s. 464.
[30] Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 326.
[31] Karar No: 584, Kabul Tarihi: 5.3.1973, RG, 13.4.1973, S. 14506.

maddesinin ikinci fıkrasına göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, belli konularda bilgi edinmek için Başbakan ya da bakanlara sözlü veya yazılı soru sorabilirler. Cevaplar sözlü veya yazılı olabilir. Etkili bir denetim yolu olmamakla birlikte hükümet ya da ilgili bakana bir uyarı niteliğindedir[32].

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 96. maddesi uyarınca sözlü soru önergeleri yüz kelimeyi geçemez. Soru önergelerine belge eklenemez. Soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve Başkanlığa verilir. Başkan, İçtüzük şartlarına uygun gördüğü önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlar ve Başbakanlığa veya ait olduğu bakanlığa gönderir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 97. maddesi uyarınca başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular, tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular ve konusu, evvelce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorularda sorulan sorular Başkanlık tarafından kabul edilmez.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 99. maddesi yazılı soruya cevap verme şeklini düzenlemiştir. Maddeye göre yazılı sorunun Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa gönderilmesinden itibaren en geç onbeş gün içerisinde cevaplandırılması gerekmektedir. Bu süre dâhilinde cevaplandırılmayan sorular için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakanın veya ilgili bakanın dikkatini çekmek sureti ile hatırlatmada bulunur. Yapılan uyarıdan sonra on gün içerisinde hâlâ cevap verilmeyen soru önergeleri için süresi içerisinde cevaplandırılmadığı gerekçesi ile gelen kağıtlar listesinden ilan edilir. Hükümet cevap vereceği soru hakkında gerekli belgeleri toparlamak için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bilgi vermek şartı ile bir ayı geçmemek üzere cevaplandırmasını geciktirebilir.

b. Genel Görüşme

Anayasamızın 98. maddesinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 101-103. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Anayasamızın 98. maddesinin dördüncü fıkrasına göre genel görüşme, toplum ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir

[32] Kemal Gözler,**Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 14. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2013, (Anayasa Hukuku), s. 262.

konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Genel görüşme de tartışma ile yetinilir, ayrıca bir karar alınmaz[33].

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 102. maddesi hükmü uyarınca genel görüşme açılması, Hükümet, siyasî parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Başkanlıktan bir önergeyle istenebilir. Verilen önergenin metni beşyüz kelimeden fazla ise istek sahipleri beşyüz kelimeyi geçmemek üzere önergenin özetini eklemek zorundadırlar. Genel Kurulda bu özet okunur. Genel görüşme açılıp açılmamasına Genel Kurul karar vermektedir.

c. Meclis Araştırması

Anayasamızın 98. maddesinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 104-105. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Meclis araştırması, Anayasamızın 98. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan bir araştırmadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda meclis araştırılması açılmasına karar verildiği takdirde, bu araştırmanın yürütülmesi bir komisyona verilir. Meclis araştırma komisyonu, araştırma faaliyetini tamamladığında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir rapor sunar. Hazırlanan rapor, genel kurulda görüşülüp tartışılır. Ancak görüşme neticesinde Genel Kurulda herhangi bir karar alınması ve hükümetin siyasal sorumluluğuna gidilmesi mümkün değildir[34]. Meclis araştırması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne hükümeti denetleme konusunda yardımcı olabilecek bir denetim aracıdır[35].

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 105. maddesi meclis araştırma komisyonunun yetkilerini düzenlemektedir. Bu hüküm uyarınca meclis araştırma komisyonu bakanlıklarla genel ve katma bütçeli dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden, Türkiye Radyo Televizyon Kurumundan, kamu iktisadî teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Ancak söz

[33] Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 327.
[34] Gözler, **Anayasa Hukuku**, s. 263.
[35] Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 12. Baskı, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2011, s. 317.

konusu maddenin son fıkrası ile devlet sırları ile ticarî sırlar, meclis araştırması kapsamının dışında bırakılmıştır.

d. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, başbakan ve bakanların "cezai" sorumlulukları ile ilgilidir. Bu yola ancak Başbakan veya bir bakanın göreviyle ilgili bir suç işlemesi halinde başvurulabilir[36].

Anayasamızın 100. maddesinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 107-114. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Anayasanın ilgili maddesine göre; Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 107. maddesinin ikinci fıkrasında söz konusu önergenin içeriğine ilişkin olarak önergede; Bakanlar Kurulunun genel siyasetinden veya bakanlıkların görevleriyle ilgili işlerden dolayı hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın cezai sorumluluğu gerektiren fiillerinin görevleri sırasında işlendiğinden bahsedilmesi gerektiği, hangi fiillerinin hangi kanun ve nizama aykırı olduğunun gerekçe gösterilmek ve maddesi de yazılmak suretiyle belirtilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde Anayasadaki özel düzenlemeye göre oluşturulacak bir komisyon tarafından soruşturma yapılır.

Meclis soruşturması komisyonunun yetkilerini düzenleyen Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 110. maddesi hükmü uyarınca komisyon kamusal ve özel kuruluşlardan konu ile ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilir; gerekli gördüklerine el

[36] Gözler, **Anayasa Hukuku**, s. 267; Özbudun, s. 317.

koyabilir; Bakanlar Kurulunun bütün vasıtalarından faydalanabilir; Bakanlar Kurulu üyelerini, diğer ilgilileri, tanık ve bilirkişileri dinleyebilir. Komisyon, naip veya istinabe yolu ile adlî mercîlerden yardım isteyebilir. Ayrıca Ceza Muhakemeleri Usûlü Kanununun tanıklarla, bilirkişilerle, zapt ve arama ile ilgili olarak adlî mercîlere verdiği hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle görevli adlî mercîden yazıyla isteyebilir. Komisyon, hakkında soruşturma açılması istenen Başbakan veya bakanın savunmasını alır. Bununla ilgili olarak talep edeceği belgeleri temin ettirir. Komisyon, gerektiğinde alt komisyonlar kurarak Ankara dışında çalışma kararı alabilir.

Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu Meclise sunar. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir.

Meclisteki siyasî parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar verilemez.

e. Gensoru

Gensoru, Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın siyasal sorumluluğunu doğuran bir denetim yoludur. Başbakan ve bakanlar gensoru yoluyla düşürülebilirler. Bu nedenle gensoru siyasal denetim araçları içinde en etkili olanıdır[37].

Anayasamızın 99. maddesinde ve Türkiye Büyük Milleti İçtüzüğü'nin 106. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasamızın 99. maddesi hükmüne göre, Gensoru önergesi, bir siyasî parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir ve üyelere dağıtılır. Dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir. Ancak gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz.

Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten

[37] Gözler, **Anayasa Hukuku**, s. 268; Özbudun, s. 318.

sonra oylanır. Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

2. Denetim Amaçlı Meclis Komisyonları

a. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

İnsan hakları alanındaki artan gelişmeler ve insan hakları konusunun artık esasen ulusalüstü bir nitelik kazanmış olması Türkiye'de de bu alandaki eksikliklerin giderilmesi yönünde adımlar atılmasına neden olmuştur[38]. Bu adımlardan biri de ülkemizde 5.12.1990 tarihli 3686 sayılı Kanun[39] ile kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonudur.

Komisyonun amacı, Dünya'da ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemektir(3686 Sayılı Kanun md. 1.). Bu amaç doğrultusunda Komisyonun üç temel görevi bulunmaktadır. Bunlar insan haklarının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak, uluslararası alandaki gelişmeleri izlemek ayrıca idarenin insan haklarına ilişkin düzenleme ve uygulamalarını denetlemektir.

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunda; siyasi parti grupları ile bağımsızlar Meclisteki sayılarının - boş üyelikler hariç - üye tamsayısına nispet edilmesi ile bulunacak yüzde oranına uygun olarak temsil edilirler(3686 sayılı Kanun md. 3/1). İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. Komisyon, gerekli gördüğünde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir ve Ankara dışında da çalışabilir(3686 sayılı Kanun md. 5).

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun kurulması, idarenin insan hakları ihlallerinin denetimi konusunda çok önemli bir gelişme olmuştur.

---

[38] Melikşah Yasin**, İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2011, s. 105.
[39] RG, 8.12.1990, S. 20719.

b. Dilekçe Komisyonu

Anayasamızın 74. maddesinin ilk fıkrası dilekçe hakkını düzenlemektedir. Bu hükme göre, "Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.[40]" Dilekçe hakkının kullanılma usûl ve esasları ise 1.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı "Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun" ile düzenlenmiştir[41].

Bireylerin kendileriyle ya da kamusal faaliyetlerle ilgi olarak, tek başlarına veya topluca, yargı dışında kalan devlet organlarına, dertlerini, sorunlarını, şikâyetlerini ileterek çözüm bulmalarını istemekten ibaret olan dilekçe hakkı, yumuşak bir baskı aracı olduğundan yönetim üzerinde etkisi zayıf bir hak arama yoludur. Ancak, bu durum dilekçe hakkının bir yararı olmadığı ya da yönetim üzerinde hiçbir etkisinin bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Bireylerin, kendilerini ya da kamuyu ilgilendiren konularda kamu otoritelerinin dikkatini çekmeye yönelik bir doğrudan demokrasi aracı olan dilekçe hakkı, özellikle toplu kullanıldığı zamanlarda kamu otoriteleri üzerinde bir baskı aracı oluşturabilmektedir[42].

Türkiye Büyük Millet Meclisine yapılan başvurular, başka bir ifadeyle dilekçe hakkının meclise yönelik olarak kullanılması durumunda, başvurular Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonunda incelenip karara bağlanır.

Dilekçenin Dilekçe Komisyonunda görüşülmesi ve karara bağlanması esas ve usûlleri TBMM İçtüzüğünün 115-120. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre Komisyona gelen dilekçeler, öncelikle Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanı

---

[40] Anayasamızın dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddesi, 3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"un 26. maddesi ile birinci fıkrasına "Vatandaşlar" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar" ve ikinci fıkrasına, "sonucu" ibaresinden sonra gelmek üzere "gecikmeksizin" ibaresi eklenmesi suretiyle günümüzdeki halini almıştır.

[41] RG, 10.11.1984, S. 18571.; Anayasamızda 2001 yılında yapılan değişiklikleri takiben 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da 2.1.2003 tarihli ve 4778 sayılı "Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" ile Anayasamızda yapılan değişikliklere paralel olarak büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır.

[42] Ömer Anayurt, "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 23-24, 2001-2002, s. 96.

tarafından ön incelemeye tabi tutulur. Başkanlık Divanı tarafından görüşülemeyecek dilekçeler hakkında karar verilir, ön incelemede görüşülebileceğine karar verilen dilekçeler Komisyon Genel Kuruluna sevk edilir. Komisyon Genel Kurulu bu dilekçeler hakkında karar verir. Bu kararlar bastırılır ve TBMM üyelerine dağıtılır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin her üyesi Komisyon Genel Kurulunun kararına, kararın dağıtım gününden itibaren otuz gün içinde gerekçeli bir yazıyla itiraz edebilir. Aksi halde, dilekçe hakkındaki karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar, dilekçe sahiplerine ve ilgili bakanlıklara bildirilir. Bakanlar, kesinleşen kararlar hakkında yaptıkları işlemi, kendilerine yapılan bildiri tarihinden itibaren otuz gün içinde, Komisyon Başkanlığına yazıyla bildirirler. Komisyon Genel Kurulu, bunlardan gerekli gördüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesini isteyebilir. Bu takdirde, Komisyon kendi görüşünü belirten bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunar(TBMM İçtüzüğü, md. 115-120).

3071 sayılı Kanunun 8. maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilen dilekçelerin, Dilekçe Komisyonunda incelenmesi ve karara bağlanması için altmış gün içinde sonuçlandırma yükümlülüğü getirmiştir. 1.12.2011 tarih ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanununun[43] 41/5. maddesi ile Dilekçe Komisyonunun hem yetkileri arttırılmış hem de ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeline Dilekçe Komisyonunun yetkilerine ilişkin olarak yükümlülükler getirilmiştir. Bu düzenleme ile Dilekçe Komisyonuna, görevleri ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile özel kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi alma, ilgilileri çağırıp bilgi alma, idarî denetimin yapılmasını isteme, bilirkişi görevlendirme ve yerinde inceleme yapmak yetkileri tanınmıştır. Bu yetkinin kullanılması durumunda kamu kurum ve kuruluşları ile kamu personeli, talep edilen bilgi ve belgeyi vermek, idarî denetimi yapmak ve yerinde inceleme için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

Dilekçe üzerine Komisyon tarafından verilen kararlar hukuken bağlayıcı olmamakla birlikte, idarenin Dilekçe Komisyonunun kararlarını yerine getirmemesi durumunda, meclisin hükümete karşı sahip olduğu denetim mekanizmalarını harekete geçirebilmesi mümkündür[44]. Ancak Komisyon mevcut yapısı ve işleyişiyle,

[43] RG, 18.12.2011, S. 28146.
[44] Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 328.

bireylere boş bir umut kapısı olmaktan öteye gidememektedir. Nitekim Komisyonun görevi kendisine sunulan dilekçelerden kabul ettiklerini ilgili idarî mercîlere göndermekle ve oradan gelen bilgiye göre dilekçe sahibine bilgi vermekle sona ermektedir. Bunun dışında sadece alınan kararları bastırıp milletvekillerine ve bakanlara dağıtmaktadır. Oysa Komisyona gelen dilekçelerin sistemli ve istatistiksel veriler biçiminde analize tabi tutulup, meclise ve kamuoyuna aktarılarak değerlendirme ve tartışma imkânına kavuşturulması, dilekçelerden idarî mercîlere yönelik sonuçlar çıkartılarak gereken tedbirlerin alınmasının sağlanması ve alınan kararlara yönelik idarî mercîler nezdinde ciddiye alınacak, kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun, yaptırım teknikleri getirilmesi, Komisyonun etkinliğini arttıracak ve dilekçe hakkının işlevine de uygun düşecektir[45].

B. Yönetsel Denetim

Yönetsel denetim, idarenin işlem ve eylemlerinin yönetsel yapı içerisinde yer alan kurum ve kuruluşlar tarafından yönetsel araç ve yöntemlerle denetimidir[46].

Yönetsel yapı içerisinde yer alan kamu kurum ve kuruluşları kendi kendilerini denetleyebileceği gibi, başka bir kurum ve kuruluş tarafından da denetlenebilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kendisini denetlemesine "iç denetim", başka bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından denetlenmesine ise "dış denetim" denir[47].

Yönetsel denetimde idarî işlem ve eylemlerin hem "hukuka uygunluk" hem de "yerindelik" ölçütlerine uygunluğu denetlenmektedir. "Hukuka uygunluk" denetimi ile idarî işlem ve eylemlerin önceden saptanmış hukuk normlarına aykırı olmaması anlamına gelmektedir. "Yerindelik" denetiminde ise idarenin işlem ve eylemlerinin hizmetin gereklerine uygun olup olmadığı saptanmaktadır[48].

Yönetsel denetimde idarî işlem ve eylemler ayrıca "etkinlik" ve "verimlilik" açısından denetime tabi tutulmaktadır. Kamu hizmetlerinin en iyi biçimde yerine

---

[45] Anayurt, ss. 124-125.
[46] Recep Sanal, "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 459, Yıl: 80, Haziran 2008, (Yerel Yönetim), s. 109.
[47] Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 321; Akıncı, ss. 75-76.
[48] Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s.321; Brian Chapman, **İdare Mesleği**, Çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s. 173.

getirilmesini amaçlayan bu denetimde idarî fonksiyonun hızlı, zamanında ve tam bir şekilde yerine getirilmesi aranmaktadır[49].

1. İç Denetim

İç denetim idarî teşkilât içinde yer alan herhangi bir kamu kurum veya kuruluşunun hiyerarşik olarak veya oluşturduğu denetim organları aracılığıyla kendi birimleri üzerinde denetimde bulunmasıdır[50].

İç denetim "hiyerarşik denetim" ve "kamu idarelerinin bünyelerinde yer alan denetim birimleri tarafından yapılan denetim" olmak üzere iki biçimde gerçekleştirilir:

a. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik denetim iç denetimin en belirgin örneğini oluşturmaktadır. Hiyerarşik denetim idare hukukumuzdaki "idarenin bütünlüğü" ilkesinin bir gereğidir. Şöyle ki, merkezden yönetim sistemimiz içinde, tüm hizmetlerin toplandığı, düzenlendiği ve planlandığı bir başkent teşkilâtı ve bunun yanı sıra bu hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülmesini sağlayacak bir taşra teşkilâtının varlığı da gereklidir. Bu sistemin işleyebilmesi için de, başkent teşkilâtı ile taşra teşkilâtı arasındaki bütünlüğün sağlanması zorunludur. Aynı zorunluluk, çeşitli birimlerden oluşan yerel yönetimler için de söz konusu olduğu gibi, çoğu kez merkezi Ankara'da bulunan ve taşra örgütüne sahip olan hizmet yerinden yönetim kuruluşları için de söz konusudur. İşte gerek devlet tüzel kişiliği içindeki gerek diğer kamu tüzel kişiliklerinin kendi iç birimleri arasındaki bütünsellik hiyerarşi olarak adlandırılan

[49] Akıncı, s. 77; Atay, ss. 44-45.
[50] Bayram Coşkun, " Türk Kamu Yönetiminde İdarî Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 437, Yıl: 74, Aralık 2002, s. 85.

hukuksal bağ ile sağlanmaktadır[51]. Bu anlamda hiyerarşi idare içindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük ilişkisini[52]; hiyerarşik denetim ise hiyerarşik amirin astın işlemleri üzerindeki denetimini[53] ifade etmektedir.

Hiyerarşik üstün, astın işlemleri üzerindeki denetimi idarî işlemin yapılmasından önce ya da yapılması sırasında veya sonrasında ortaya çıkabilecektir.

Hiyerarşik üstün astın işlemleri üzerindeki hiyerarşik denetimi, işlem yapılmadan önce, yol gösterme ve yönlendirme şeklinde olabileceği gibi, işlemin yapılması sırasında veya işlem yapıldıktan sonra düzeltme, onama, değiştirme, uygulamasını geciktirme veya iptal etme şeklinde olabilir. Ancak üst, astın yerine geçerek karar alamaz[54]. Böyle bir durumda söz konusu idarî işlem "yetki" unsuru yönünden sakat olacaktır.

Hiyerarşik denetimde hiyerarşik amir astın işlemlerinin hem hukuk kurallarına uygunluğunu hem de ihtiyaca ve hizmet gereklerine uygunluğunu denetler. Yani hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi söz konusudur[55].

Hiyerarşik denetimle ilgili bir diğer önemli husus ise bu denetimin re'sen yapılabileceği gibi ilgilinin başvurusu üzerine de yapılabilecek olmasıdır. Hiyerarşik amirin hiyerarşik yetkileri olağan ve genel niteliktedir. Yani hiyerarşik amirin bu yetkisini kullanabilmesi için yasal bir izne ihtiyacı yoktur. Ancak bunun dışında 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunumuzun[56] 11. maddesi ile astın idarî işleminden etkilenen üçüncü kişilere, idarî dava açmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan isteme hakkı tanınmıştır.

b. Kamu İdarelerinin Bünyelerinde Yer Alan Denetim Birimleri

Anayasamızın "Yürütme Yetkisi ve Görevi" başlıklı 8. maddesinde yürütme görevinin Anayasa ve yasalar çerçevesinde yerine getirileceği, "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" başlıklı 123. maddesinde, kamu yönetiminin bir bütünlük

[51]Günday, s. 81.
[52] Özay, s. 166; Günday, s. 81; Gözler ve Kaplan, s. 107; Zabunoğlu, s. 139.
[53] Eyüp Günay İsbir, **Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi**, Ankara, 1977, s. 83.
[54] Günday, ss. 83-84; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 201;Yayla, s.386; Gözler ve Kaplan, s. 111.; Zabunoğlu, s. 140.
[5555] Günday, s. 84; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 201; Zabunoğlu, s. 142; Gözler ve Kaplan, s. 113.
[56] RG, 20.1.1982, S. 17580.

içerisinde "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" halinde yürütüleceği ve 113. maddesinde de, "bakanlıkların kurulması, görevleri, yetkileri ve teşkilâtının kanunla" düzenlenmesi hükme bağlanmıştır.

Ayrıca, Anayasamızın 112. maddesi ile her bakan, "…kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden sorumlu" kılınmıştır. Yani Bakanlar, Bakanlık bünyesindeki en üst yönetici konumunda olup hiyerarşik yetkileri bütün Bakanlık örgütünü kapsamaktadır. Aynı şekilde ayrı tüzel kişilikleri olan genel müdürlüklerde de en üst yönetici konumunda genel müdür bulunmakta ve genel müdürün hiyerarşik yetkisi bütün örgütü kapsamaktadır. Ancak bu durumdaki üst yöneticilerin, tüm örgütü kapsayan denetim yetkilerini doğrudan kendilerinin kullanmaları söz konusu olamamaktadır. Nitekim denetlenecek tüm kişi ve olayları tek başlarına bu kişilerin takip edebilmeleri mümkün değildir. Bu nedenle kamu kurumlarında en üst yöneticiye bağlı, onun emriyle hareket eden ve onun adına kuruluşun faaliyetlerini denetleyen bir denetim organı ihtiyacı söz konusu olmuştur[57].

Bu ihtiyaca uygun olarak 27.09.1984 tarihinde yürürlüğe giren 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun[58] 6. maddesiyle ilgili kurumun hiyerarşik amiri olan Bakan'a, ana hizmet birimlerine istişare mahiyette yardımcı olması için "danışma ve denetim birimleri" ihdası öngörülmüştür.

Bu birimler içerisinde sayılanlardan biri de "Teftiş Kurulu Başkanlığı"dır. 3046 sayılı yasaya uygun teşkilâtlanmak üzere oluşturulan Bakanlık ve bağlı kuruluşların kendilerine ait teşkilât kanunlarında, merkez birimleri içinde "Teftiş Kurulu Başkanlığı" yer almaktadır. Günümüzde kanun hükmünde kararnameler ile bakanlık bünyelerindeki Teftiş Kurulları "Denetim Hizmetleri Başkanlığı"na dönüştürülmektedir[59].

Teftiş Kurulu Başkanlıklarının görevleri 3046 Sayılı Kanunun 23. maddesinde düzenlenmektedir. Bu hükme göre Teftiş Kurulu Başkanlıkları, Bakanlık

---

[57] Coşkun, s. 86.

[58] 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG, 9.10.1984, S. 18540.

[59] 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG, 8.06.2011, S. 27958; 663 Sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG, 2.11.2011, S. 28103.

teşkilâtı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek; ayrıca Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmakla görevlidir. Bu hükmün dışında merkezî idarenin; mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülüp yürütülmediği, kamu görevlerinde uyumun sağlanıp sağlanmadığı ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanıp karşılanmadığı yönünden yaptığı idarî vesayet denetimi de, Teftiş Kurulu Başkanlığı'nca yerine getirilmektedir[60].

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ya da yerel yönetimler gibi kamu tüzel kişiliğini haiz idarelerin bünyesinde de bağlı bulundukları kuruluşun sınırları içinde kalmak şartıyla, kuruluşun hür türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek üzere teftiş kurulları bulunmaktadır[61].

Denetim sistemimizdeki bir diğer önemli denetim kurumu ise Başbakanlık bünyesine bağlı olarak kurulan Başbakanlık Teftiş Kuruludur. Bu kurul kendisine tanınan geniş yetki ve görevler[62] dolayısıyla Bakanlara bağlı olarak çalışan teftiş kurullarından ayrılmaktadır. Kurul, diğer teftiş kurullarının üzerinde bir şemsiye görünümü arz etmektedir[63]. Nitekim Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 54.

---

[60] Yakup Bozkurt, "Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 68, Sayı: 2010/4, s. 271.

[61] Kuluçlu, s. 13.

[62] Teftiş Kurulu Başkanlığı:
Madde 20 – (Değişik : 18/5/1987 - KHK - 281/12 md.)
Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakan'ın veya yetkili kılması üzerine Müsteşarın emri veya onayı ile Başbakan adına aşağıdaki görevleri yapar:
a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tesbit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,
b) 1. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak,
2. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki (…)(3) işveren teşekküllerinde teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,
3. Gerektiğinde, imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek,
c) Başbakanlık merkez teşkilâtında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak.
d) (Ek: 24/10/2011-KHK-661/29 md.) Avrupa Birliğinden sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak veya yaptırmak, bu konulara ilişkin inceleme ve soruşturmalarda uluslararası kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak.

[63] Kuluçlu, s. 12.

maddesinde Kurula teftiş hizmetleriyle ilgili olarak tespit edilen usûl ve esasların sağlıklı bir biçimde yürütülmesini sağlamak, standartlardan sapmaları ve mükerrerlikleri önlemek, teftiş sistemini geliştirmek maksadıyla her türlü tedbiri alma görev ve yetkisi verilmiştir.

Tarihi Osmanlı dönemine karar uzanan Teftiş Kurulları Cumhuriyetin ilk yıllarından beri her bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşlar için çıkartılan teftiş kurullarına ait tüzük ve yönetmeliklerde diğer idarî hizmetlerden ayrı olarak ele alınarak düzenlenmiş; ayrıca teftiş görevi yapan müfettişlik mesleği ayrı bir kariyer mesleği olarak oluşturulmuştur[64].

Türk idarî teşkilâtımızda kamu idareleri bünyesinde yer alan bir diğer denetim birimi "iç denetim" kurumlarıdır. Türkiye "iç denetim " kurumları ile Avrupa Birliği Müzakereleri ile tanışmıştır.

Avrupa Birliği katılım müzakerelerinin 32. faslı olan Mali Kontrol faslında[65], işlevsel olarak bağımsız iç denetim sistemleri ve ilgili örgütsel yapılardan bahsedilmekteydi ve Türk idare teşkilâtımızdaki teftiş kurulları, AB'nin "iç denetim" kriterlerine uymamaktaydı. AB kriterlerinde; geçmişe değil, geleceğe dönük; hata peşinde değil, riskleri azaltmak peşinde olan ve insanlardan çok sistemlerin performansı üzerinde duran yeni bir anlayışın hayata geçirilmesi gerektiği ifade ediliyordu. Avrupa Birliği, Türkiye'deki denetim sisteminin etkin olmadığını ve kendi sistemleri ile uyumsuz olduğunu tespit etmişti. İşte bu uyumsuzluğun giderilmesi ve kamu idarelerimizde Avrupa Birliği standartlarında bir denetim sistemi kurulması amacıyla 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu[66] kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun içinde yer alan "iç denetim " kavramı da bu şekilde kamu yönetimimize girmiştir[67].

Mezkûr Kanunun 63. maddesinde iç denetim "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu

---

[64] Bozkurt, s. 271.
[65] Avrupa Birliği Bakanlığı Fasıl 32: Mali Kontrol http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/sunumlar/fasil_32_sunum.pdf, (11.10.2013).
[66] RG, 24.12.2003, S. 25326.
[67] Bertan Kaya, **"**Kamu İdarelerinde İç Denetim ve Teftiş Faaliyetleri Birleştirilebilir Mi?", **http://www.bertankaya.net/?p=486,** (11.10.2013).

faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir." şeklinde ifade edilmektedir.

Aynı Kanunla iç denetimi koordine etmek üzere İç Denetim Koordinasyon Kurulu da oluşturulmuş ve kamuda iç denetim faaliyetleri başlatılmıştır. İç Denetim faaliyetleri Bakanlıklarda, Müsteşarlığa bağlı "İç Denetim Birimi Başkanlıkları" tarafından yürütülmektedir.

2. Dış Denetim

Dış denetim idarî teşkilât içinde yer alan herhangi bir kamu kurum veya kuruluşunun işlem ve eylemlerinin başka bir kamu kurum ya da kuruluşu tarafından denetlenmesidir[68].

Dış denetim iki değişik yöntem ile yapılmaktadır. İlki yerinden yönetim kuruluşlarının merkezî yönetim kuruluşları tarafından denetimi olan "vesayet denetimi", diğeri ise kurumlaşmış, aynı zamanda uzman ve özgün denetim örgütlerince yapılan "özel denetim"dir.

a. İdarî Vesayet

İdarî vesayet denetiminin amacı merkezî idarenin dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemleriyle ülke bütünlüğünü tehdit etmesini engellemek ve kamu hizmetlerinin ülke çapında uyumlu bir biçimde yerine getirilmesini sağlamaktır[69]. Bu amaçla merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiştir. Merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki söz konusu denetim yetkisine idarî vesayet denilmektedir[70]. Ancak merkezî idareye tanınan bu yetki sınırsız bir yetki olmayıp, söz konusu denetim yetkisi ancak kanun ile öngörülmüş ve düzenlenmiş olan hallerde kullanılabilecektir.

[68] Gözübüyük, Yönetim Yapısı,s. 321; Akıncı, s. 81.
[69] Günday, s. 84.
[70] Günday, s. 84; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 204; Yayla, s. 379.

İdari vesayet yetkisi, Anayasal dayanağını Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasından almaktadır. Bu maddeye göre "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usûller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.[71]"

Merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde ya da işlemleri üzerinde idarî vesayet yetkisi tanınabilir. Ancak hukukumuzda organlar üzerinde tanınan idarî vesayet yetkisi çok sınırlıdır. Nitekim Anayasamızda merkezî idareye organlar üzerinde tanınan tek idarî vesayet yetkisi, mahallî idarelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçilmiş organları üzerinde tanıdığı bu organların geçici bir önlem olarak görevlerinden uzaklaştırılmalarıdır[72] [73].

İdari vesayet yetkisi yasa ile verilen sınırlı bir yetki olduğu için yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerideki vesayet yetkilerini tespit edebilmek için kanunlarla öngörülen yetkilerin belirlenmesi gerekmektedir. Kanunlarda merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde başlıca iptal, onama, değiştirerek onama, yeniden görüşülmesini isteme ve erteleme gibi yetkiler öngörülmüştür. Ancak kural olarak idarî vesayet denetimi merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek onlar adına karar almalarını ayrıca merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşlarına emir ve talimat vermelerini kapsamamaktadır[74].

İdari vesayet denetiminin kapsamı yasa ile belirlendiğinden bu denetim ekseriya "hukuka uygunluk" denetimi olarak yapılacağı gibi yasadaki özel düzenlemeye göre "yerindelik" denetimini de içerebilecektir[75].

---

[71] Her ne kadar madde metninde sadece mahallî idarelerden bahsedilse de doktrinde merkezî idarenin hizmet yönünden yerinden yönetimler üzerinde de idarî vesayet denetimine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bkz. Günday, s. 85; Gözler ve Kaplan, s. 115; Zabunoğlu, s. 144.

[72] TC Anayasası md. 127/4 "*Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*", TC Anayasası m. 135/6 "*Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği mercîin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir*."

[73] Gözler ve Kaplan, ss. 118-119; Günday. s. 88, Zabunoğlu, s. 147.

[74] Gözler ve Kaplan, ss. 119-123; Zabunoğlu, s. 147.

[75] Gözler ve Kaplan, s. 124; Zabunoğlu, s.148.

b. Özel Denetim

Dış denetimin bir başka türü ise özel denetim kurumlarınca yapılan yönetsel denetimdir[76]. Bu özel denetim kurumlarının yaptığı denetime "yüksek denetim"de denilmektedir. Özel denetim; kaynağını anayasadan alan, meslek mensuplarının anayasal ve yasal güvencelere sahip olduğu, çoğu ülkelerde yargısal yetkilerle de donatılmış, genelde mali ve kurumsal bağımsızlığa sahip denetim birimlerince yapılan denetimdir[77].

Türkiye'deki özel denetim birimleri Sayıştay ve Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu'dur. Bir başka yüksek denetim birimimiz olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun[78] varlığına 3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile son verilmiş, bu kurulun görev ve görevlileri Sayıştay'a nakledilmiştir.

(1) Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, 1981 yılında Milli Güvenlik Konseyi döneminde kurulan ve 1982 Anayasası tarafından da devam ettirilen doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı bir "inceleme, araştırma ve denetleme" kuruludur[79].

Devlet Denetleme Kurulu'nun önemli bir özelliği Türkiye'ye özgü bir denetim birimi olmasıdır. Bu Kurulun ortaya çıkmasında; Türkiye'de 12 Eylül 1980 öncesindeki siyasî atmosfer, o dönem siyasî partilerinin, sağ ve sol düşünce ve ideolojilerin kendilerini ifade etme, güçlerini gösterme amaçlı olarak kamu kuruluşlarını, dernekleri, işçi ve işveren kuruluşları ile meslek kuruluşlarını

[76] Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 325.
[77] Recep Sanal, "Türkiye'ye Özgü Bir Yüksek Denetim Birimi Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 75, Sayı: 438, Mart 2003, (DDK), s. 66.
[78] Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 24 Haziran 1983 tarih ve 72 sayılı KHK ile kurulmuştu. Bu KHK'ya göre Kurul, Başbakanlığa bağlı bir yüksek denetleme organıydı. Kurulun görevi, kamu iktisadi teşebbüslerini, özel kanunlarında Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşları denetlemekti.
[79] Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 118.

kullandıkları ve bu kurum ve kuruluşların işleyişlerini etkiledikleri iddiaları ve bu nedenle bu kurumların devlet tarafından yakından denetlenmelerinin gerekliliği düşüncesi etkili olmuştur[80].

Türkiye'nin o dönem geçirdiği siyasal atmosfer merkezî otoriteyi güçlendirme ihtiyacını, ayrıca Devletin ve yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına yürütmenin işleyişi ile ilgili olarak gerekli gördüğü hususlarda bilgi verecek, siyasal çekişmelerin dışında tarafsız, deneyimli ve doğrudan kendisine bağlı bir denetim kuruluşunu meydana getirme düşüncesini ortaya çıkarmıştır[81]. Netice itibariyle 1982 Anayasası ile yürütme daha güçlü bir hale getirilmiş ve Cumhurbaşkanının yetkileri de arttırılmıştır. Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanına Devletin birliğini temsil etme, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme yetkisi verilmiştir. Devlet Denetleme Kurulu da Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanmada kendisine yardımcı bir devlet örgütü olarak kurulmuştur[82]. Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile Cumhurbaşkanı, idareyi hukukla bağlama çabalarına önemli bir katkıda bulunabileceği gibi; bu yolla tarafsız kişiliği, kişisel deneyimleri ve anayasal konumu ile birlikte "siyasi denge" oluşturabilecek, siyasi iktidarın uygulamalarının hukuka uygunluğunu ve yerindeliğini sağlamada önemli bir etkisi olabilecektir[83].

Anayasadaki yeri, örgütsel bakımdan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içinde yer almış olması, Cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçebilmesi, hazırladığı raporları sadece Cumhurbaşkanına iletmesi gibi Kurul'un karakteristik özellikleri dikkate alındığında, Devlet Denetleme Kurulu'nun yürütme işlevi ile bağlantılı olmakla birlikte bir idarî makam niteliğini taşımadığı yani idarî teşkilat içinde yer almadığı yalnızca Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmasına yardımcı bir devlet örgütü olduğu söylenebilecektir[84].

---

[80] Cevdet Atay, Devlet Denetleme Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 114, Yıl: 2010, (DDK), s. 15.
[81] Sanal, s. 69.
[82] Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, B 155, 22.09.1982, 0:3, s. 706.
[83] Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi I", **İHİD**, Cilt: 5, Sayı: 1-3, 1984, (DDK I), s. 111.
[84] Soybay, DDK I, s. 109.

Devlet Denetleme Kurulu, Anayasamızın 109. maddesi ile Anayasamızdan eski tarihli olan 1.04.1981 tarihli ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun[85] ile düzenlenmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu dokuz üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler, yüksek öğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl Devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından Cumhurbaşkanınca atanır.

Kurulun amacı Anayasamızın 108. maddesine göre "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması"dır.

Kurulun denetiminin kapsamı da aynı şekilde ilgili Anayasa hükmü ile belirlenmiştir. Buna göre Kurul, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle, vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapabilmektedir. Ancak Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışında bırakılmıştır.

Devlet Denetleme Kurulunun görev alanına giren kuruluşlar hakkında herhangi bir inceleme yapabilmesi Cumhurbaşkanının açıkça görevlendirmesine bağlıdır. Başka bir ifadeyle Kurul kendiliğinden harekete geçememektedir. Cumhurbaşkanı ise kendisine yapılan bir başvuru sonucu ya da kendi gözlemleri üzerine araştırma, inceleme veya denetlemeyi gerektirecek bir olguyu tespit etmesi halinde, olguyu ve söz konusu kurumu bir yazı ile Kurul'a bildirerek araştırma, inceleme ve denetleme işlemlerinden hangisinin uygulanması gerektiğini de ayrıca belirterek Kurul'u harekete geçirecektir[86].

Kurul tarafından yapılan araştırma, denetim ve incelemeler sonucu hazırlanan raporlar Cumhurbaşkanı'na sunulur. Bu raporların Cumhurbaşkanına sunulmasıyla Kurulun görevi sona ermektedir. Dolayısıyla Kurulun hazırladığı raporlar kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı nitelikte değildir. İlgili kuruluş açısından bir ön rapor, bir ihbar niteliğindedir[87].

---

[85] RG, 3.04.1981, S. 17299.
[86] Selçuk Soybay, "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi II", Cilt:6, Sayı: 1-3, 1985, (DDK II), s. 28.
[87] Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 120.

Kurul tarafından yapılan faaliyetin niteliğine göre inceleme, araştırma ve denetim çalışmaları sonucunda üç farklı içerik ve biçimde rapor hazırlanmaktadır. İnceleme faaliyeti sonucunda hazırlanan raporlar, belirli bir konunun aydınlatılması, sorunun saptanması, durumun belirlenmesini ifade ettiğinden, bu tür bir çalışma sonucu hazırlanan rapor ya sonraki çalışmaları zorunlu kılacak ya da bir sorun saptanamadığından o konu aydınlanmış kabul edilecektir. Araştırma faaliyeti sonucu hazırlanan raporlarda ise Devlet Denetleme Kurulu karlılık, verimlilik, etkinlik gibi aslında siyasal organlar tarafından belirlenen ölçütlere göre, görev alanı içindeki teşkilat ve makamları değerlendirmekte çözüm yolları arayıp öneriler ileri sürmektedir. Böylelikle bu rapor tür ilgilileri, raporda önerilen çözüm tarzları doğrultusunda kararlar almaya yöneltmektedir. Denetim faaliyeti sonucu hazırlanacak raporlar ise diğer raporlara göre çok daha önemli bir farklılık taşımaktadır. Çünkü bu raporlar sadece durum tespiti ile kalmamakta, hukuki ve mali sorumluluk incelemesi yaparak, bir "sorumluluk varlığı"nı ortaya koymaktadır[88]. Ancak bu üç tür raporun da doğrudan sonuç doğurması mümkün değildir.

Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilmektedir. Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercîlere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanının iradesi rapora eklendikten sonra, raporun yerine getirilmemesinden öncelikle Başbakan sorumlu olacaktır[89]. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idarî mercîlere intikal ettirebilir(2446 s.k. md. 6).

Devlet Denetleme Kurulu'nun faaliyetlerinin disiplin ve ceza kovuşturması niteliğinde olmaması ayrıca icrai nitelikte kararlar da alamamasından dolayı Kurulun işlevsiz bir yetkiye sahip olduğu öne sürülebilecek olsa bile Kurul'un etkili denetimi sağlayabilecek bir takım özellikleri de bulunmaktadır. Kurul'un hazırladığı rapor Cumhurbaşkanının onayını aldıktan sonra, gereği yapılmak üzere Başbakanlığa gönderilmektedir. Bu noktada Cumhurbaşkanının onayından geçerek gönderilen kararların, ilgilileri tarafından, çok güçlü gerekçeler gösterilmeden uygulanmamaları bir bakıma mümkün olmayacaktır. Hatta Cumhurbaşkanı da gerekli görürse raporları

[88] Soybay, DDK II, ss. 221-222.
[89] Soybay, DDK II, s. 223.

doğrudan adli ve idarî mercilere intikal ettirebilir. Bu durum karşısında süreç iyi işletilebilirse etkili bir denetim sağlanabilmesi mümkündür. Yine Kurulun denetiminin önemli bir özelliği "devlet sırrı" gerekçesiyle Kurul'dan bilgi ve belge saklamanın mümkün olmamasıdır. Kurulun bu özelliği "derin denetim"in sağlanabilmesini olanaklı kılabilecektir[90].

(2) Sayıştay

Parlamentolar, kamu gelirlerinin toplanmasını ve harcanmasını kontrol etmek amacıyla kurulmuşlardır. Ancak uzmanlık gerektiren ve çok zaman alıcı bir faaliyet olan bu denetim işlevlerini zaman içinde gereği gibi yerine getirememeye başlamışlardır. Bu nedenle parlamentonun yapması gereken denetimi, parlamento adına ve parlamentoya yardımcı olacak organlar vasıtasıyla yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır[91].

Hukukumuzda da bütçe yetkisi TBMM'ye verilmiştir. Yürütme organına harcama yapabilmesi için TBMM tarafından bütçe kanununun kabulü ile izin verilmektedir. Bütçe kanununu kabul etme yetkisine sahip olan TBMM, aynı zamanda bütçeyi denetleme yetkisine de sahiptir. İşte bu denetim Anayasamızda öngörülmüş bir organ olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır[92]. Sayıştay ne bir yürütme ne de danışma organıdır. Yönetsel etkinliklerin malî açıdan denetlenmesiyle görevli Anayasal bir kuruluştur[93].

Sayıştay, Anayasamızın 160. maddesinde düzenlenmektedir. Bu hükme göre Sayıştay; "merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir." Görüldüğü üzere Sayıştay'ın iki tür görevi bulunmaktadır. İlki inceleme

[90] Akıncı, s. 71.
[91] H. Ömer Köse, "Denetim ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33, Nisan-Haziran 1999, s. 71.
[92] Gözler ve Kaplan, ss. 159-160; Günday, ss. 438-439.
[93] Akıncı, s. 88.

ve denetleme görevi olan idarî nitelikli görevidir. İkinci görevi ise sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlamaktır[94].

Sayıştay'ın işleyişi, denetim usûlleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, hak ve yükümlülükleri vs. ile ilgili hukuki düzenlemeler 3.11.2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu[95] ile yapılmıştır.

Sayıştay, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm hesap ve işlemlerini denetleme yetkisine sahiptir[96]. Yalnız kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri[97] Sayıştay'ın denetimine tabi değildir[98].

Sayıştay'ın yaptığı idarî denetim, mahiyetine göre, "düzenlilik denetimi" ve "performans denetimi"dir.

"Düzenlilik denetimi", kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti; kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir(6085 sayılı Kanun md. 36/2).

"Performans denetimi" ise; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir(6085 sayılı Kanun md. 36/3).

C. Kamuoyu Denetimi

[94] Sayıştay'ın kesin hükme bağlama görevi itibariyle bir yargı organı olup olmadığı doktrinde tartışılmakla birlikte, Sayıştay Anayasamızda "yüksek mahkemeler" arasında sayılmamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler ve Kaplan, s. 161; Günday, ss. 436-438.
[95] RG, 19.12.2010, S. 27790.
[96] Sayıştay denetimine tabi kuruluşların tümü 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 4. maddesinde sayılmaktadır.
[97] Anayasamızın 165. maddesi sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetleneceğini hükme bağlamıştır. Bu denetimin nasıl yapılacağı, usulü ve esasları kanunla düzenlenmektedir. Bu doğrultuda 2.04.1987 tarih ve 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır.
[98] Gözler ve Kaplan, s. 162.

Kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna ya da gruplarına hâkim olan kanaattir. "Hâkim kanaat"in ortaya çıkışında ise iki farklı ölçüt dikkate alınmaktadır. Bunların ilki sayı unsuru yani, çoğunluk faktörüdür. Ancak çoğunluk ölçüsü "hâkim kanaat"in oluşumunda her zaman yeterli değildir. Bazı hallerde kamuoyunun belirlenmesinde çoğunluk faktöründen daha ağır basan ikinci bir ölçüt bulunmaktadır, bu da yoğunluk ya da etkinlik ölçütüdür. Kesin ve köklü olarak benimsenen ve açıklanan görüş azınlık görüşü de olsa üstün olabilecektir. Şu halde, kamuoyu, belli bir sorun ile ilgili bu sorunla ilgilenen kişiler arasında, kendini etkin olarak duyuran kanaat olarak ifade edilebilecektir[99].

Kamuoyu denetimi en yalın ifadesiyle idarenin işlem ve eylemlerinin halk tarafından izlenerek, haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesidir[100]. Yalnız bu denetimden beklenen yararın sağlanabilmesi için demokratik bir ortamın varlığı zorunludur. Kamuoyu denetimi bu nedenle ancak hür ve demokratik bir düzende gerçek etkisini ortaya koymaktadır[101]. Bu ise en başta haberleşme ve düşüncenin açıklanması özgürlüğü olmak üzere, hemen bütün temel hak ve özgürlüklerin (basın, toplanma, gösteri yapma, örgütlenme, dernek kurma, sendikalaşma…) sağlandığı bir hukuk düzenini gerektirmektedir. Kamuoyu ancak böyle bir ortamda çeşitli fikirlerin, karşıt görüşlerin, değişik yorumların, çatışan tezlerin açıkça ortaya döküldüğü ve tartışıldığı hür bir ortamda oluşabilecek, olgunlaşabilecektir[102].

Demokratik bir ortamda oluşan kamuoyu kendisini siyasal partiler, dernekler, sendikalar, basın yayın organları ve meslek kuruluşları ile ifade etmektedir. Son yıllarda kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması ve özellikle sosyal medyanın ön plana çıkması gibi faktörler ise halk ile yönetim arasındaki etkileşimi arttırmakta ve kamuoyu denetimini derinleştirmektedir.

Kamuoyu denetimi yönetsel işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlamada önemli bir işleve sahiptir. İdarî işlem ve kararlardan etkilenen ya da etkilenmesi olası olan bireylerin bir araya gelerek tepki göstermeleri; yanlış buldukları bir

[99] Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 19. Basım, Ankara, 2007, s. 162.
[100] B. Zakir Avşar, **Ombudsman İyi Yönetilen Bir Türkiye İçin Kamu Denetçisi**, Hayat Yayınları, İstanbul, 2012, s. 46.
[101] Nuri Tortop, "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1, Yıl:1974, s. 48.
[102] Kapani, s. 167.

uygulamanın düzeltilmesi için görüş bildirmeleri ve bu yönde baskı oluşturmaları yönetimin etkili bir biçimde denetlenmesini içerir. Nitekim alınacak bir kararda veya yapılacak bir uygulamada halkın rızası hilafına hareket etmek pek kolay olmayacaktır. Gerçekten de "kamu"nun tepkisi göz ardı edildiğinde, karar biçiminde beliren bir işlem en azından belli bir kitle nezdinde meşruluğunu yitirmektedir. İdarenin faaliyetlerinde kamuoyunun tepkisini dikkate alarak hareket etmesi ise yönetsel işleyişe bir rasyonelleşme, hukuksallaşma ve meşrulaşma şansı vermektedir[103].

D. Yargı Denetimi

İdarenin yargısal denetimi hukuk devleti ilkesinin olağan gereklerindendir[104]. Bu nedenle kendini hukuk kuralları ile bağlı sayan devlet, bağımsız yargı organlarınca denetlenmeyi de kabullenmek zorundadır. Nitekim Anayasamızın 2. maddesinde, devletin temel niteliklerinden birisinin hukuk devleti olduğu vurgulanmaktadır. Bu vurgunun açılımı ise Anayasamızın 125. maddesinin birinci fıkrasında hüküm bulmaktadır. Bu maddeye göre: "İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır."

Yargının temel işlevi hukuk düzenini koruyarak, hukuk devletinden beklenen hukuksal güvenliği sağlamaktır. Yargı denetimi sayesinde idarenin hukuka bağlılığı etkili bir şekilde sağlanmış olur. Ayrıca toplum idarecilerin kanunsuz ve keyfi davranışları karşısında korunmuş olur[105].

Sadece idarenin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması yargısal denetiminin etkililiğini sağlamamaktadır. Yönetim üzerindeki etkili yargı denetimi ancak yaygın ve derin bir yargısal denetim ile mümkündür[106]. İdari yargıda "denetimin yaygınlığı" hiçbir idarî işlemin denetim dışı bırakılmaması anlamına gelmektedir. Hangi gerekçe ile olursa olsun, bazı idarî işlemlerin yargı denetimi dışında kalması hukuk devleti ilkesini zedeleyecektir. Bununla birlikte bugün

[103] Akıncı, s. 60.
[104] Günday, s. 46; Gözler ve Kaplan, s. 64, Gözübüyük ve Tan, s. 36
[105] Günday, s. 46.
[106] İbrahim Ö. Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2002, ss. 169-171.

Anayasamızda belli kategorilerdeki idarî işlemlere karşı dava yolu kapalıdır[107]. Denetimin "yoğunluğu" ya da "derinliği" ise idare hâkiminin denetim sırasında sahip olduğu yetki genişliğidir[108]. Ancak Anayasamızda idarî hâkimin denetiminin "derinliği" iki kural ile sınırlandırılmaktadır. Anayasamızın 125. maddesinin 4. fıkrasının 12.9.2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanunun 11. maddesi ile değişik hükmüne göre; "Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz.", "Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.". Anayasamızdaki bu hükümlerde de belirtildiği üzere yargı denetimi bir "hukukilik" denetimidir.

Yargı denetimi diğer denetim türleri içinden kendine özgü unsurları ile ayrılmaktadır. Bu özellikler denetimi yapanlar, uygulanan yöntem ve sonuçları bakımından ortaya çıkmaktadır. Bilindiği üzere yargı denetimi, temel özelliği "bağımsızlık" olan mahkemeler tarafından hâkimler eliyle yapılmaktadır. Yargı denetimi yargılama yöntemi olarak da kendine özgüdür. Yargılama yönteminde açısından ön plana çıkan husus ise bu denetim türünün tarafları koruyucu özelliğidir. Sonuçları bakımından ise yargı denetimi uyuşmazlığı kesin olarak çözmesi ve düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına "kesinlik" ve "istikrar" getirmesi ile diğer denetim türlerinden ayrılır[109].

Yargı denetimi, yönetim üzerinde yapılan denetimler içinde en etkin olanı ve idare edilenlere en fazla güvence sağlayanı olarak kabul edilmektedir[110]. Ancak siyasî iktidarların ya da iktidar dışı siyasî atmosferin yargı üzerindeki etkileri, hâkimlerin hukuksal güvencelerinin siyasî iktidarla olan bağları, yargı üzerindeki iş yükü nedeniyle yargı işleyişinde yaşanan gecikmeler gibi unsurlar yargısal denetimin

[107] Anayasa'da yer alan ve yargı yolunu kapayan kurallar şunlardır:
a)Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler (md. 105, md. 125)
b) Yüksek Askerî Şûranın kararları. Ancak, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır. (md. 125)
c) Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararları (md. 159)
d) Spor federasyonlarının spor faaliyetlerinin yönetimine ve disiplinine ilişkin kararlarına karşı ancak zorunlu tahkim yoluna başvurulabilir. Tahkim kurulu kararları kesin olup bu kararlara karşı hiçbir yargı mercîine başvurulamaz. (md. 59)
[108] Kaboğlu, s.169.
[109] Akıllıoğlu, s. 4.
[110] Günday, s. 46; Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 330.

yurttaş-devlet çekişmesini tam bir adalet güvencesi içerisinde gidermesine engel oluşturmaktadır[111].

E. Bağımsız Organlar Tarafından Denetim

İdare hukukumuza yeni giren iki kurum olan "Türkiye İnsan Hakları Kurumu" ile "Kamu Denetçiliği Kurumu" tarafından da idarenin denetlenmesi mümkündür[112].

1. Türkiye İnsan Hakları Kurumu Tarafından Denetim

Ülkemizde seksenli yılların sonlarından itibaren insan haklarının önemi hususundaki bilincin yaygınlaşmaya başlaması ile insan haklarını korumak amacıyla çeşitli kuruluşlar kurulmuştur. Bu konudaki ilk adım çalışmamızda siyasî denetim içinde de bahsettiğimiz 05.12.1990 tarihli ve 3686 sayılı Kanunla kurulmuş ve Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde faaliyet gösteren İnsan Haklarını İnceleme Komisyonudur. Bu tarihten sonra, "insan hakları alanı[113]"nda Devlet Bakanı'na bağlı olarak görev yapmak üzere Başbakanlık genelgesi ile 1994'te İnsan Hakları Başmüşavirliği ve İnsan Hakları Yüksek Danışma Kurulu ve bu Kurulun 1996'da kaldırılmasını takiben, Nisan 1997'de, 09.04.1997 tarihli ve 1997/17 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile, insan hakları ile ilgili konularda görevli Devlet Bakanının başkanlığında Başbakanlık, Adalet, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı Müsteşarlarının katılımıyla İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu teşkil edilmiştir. Bu Kurul, Devlet Bakanının başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı ve ilgili Bakanlıkların

[111] Akıncı, s. 90.
[112] Gözler ve Kaplan, s. 809.
[113] "İnsan hakları" kavramından bahsedilirken sıklıkla kullanılan "İnsan hakları alanı"; "*gerçek kişi insanlar ile hakkın niteliğine ve kullanım biçimine uygun düştüğü ölçüde dolaylı ve sınırlı olarak tüzel kişilere ayrıca kolektif ve toplu hak ya da özgürlükler bakımından insan topluluklarına tanınması gereken, giderek belli bir dönemde, farklı siyasi toplumlarda değişik ölçüde tanınan, korunan ve geliştirilen hak ve/veya özgürlüklerden oluşan alan"* olarak tanımlanabilecektir. Bu tanım için bkz. Muhlis Öğütçü, "Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar" **Prof.Dr.İrfan BAŞTUĞ Anısına Armağan**, DEÜHFD, Cilt: 7, Özel Sayı, Yıl: 2005, s. 556.

müsteşarlarından oluşturulmuştur. 04.6.1998 tarihli ve 23362 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelikle İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi kurulmuştur[114].

2000 yılından bu yana insan hakları alanında çalışmalar yürütmek üzere dört ulusal kuruluş daha kurulmuştur. Bunlar,

- İnsan Haklarının korunmasını sağlamak ve ihlallerin önlenmesini sağlamak amacıyla 2.11.2000 tarihli ve 24218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yönetmelikle oluşturulan İnsan Hakları İl ve İlçe Kurulları[115],
- 2001 yılında 10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanuna[116] eklenen maddelerle[117] kurulan İnsan Hakları Başkanlığı, İnsan Hakları Danışma Kurulu, İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Heyetleridir.

Bu süreçte ülkemizde insan hakları ile ilgili konuları bir bütün olarak ele alarak sorunlara insan hakları açısından çözüm önerilerinde bulunacak ve Paris İlkeleri olarak da bilinen "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar kurulmasına İlişkin İlkeleri[118]" doğrultusunda kurulacak bir Kuruma olan ihtiyaç dile getirilmiştir[119]. Nitekim Avrupa Birliği Konseyi 18 Şubat 2008'de yayımladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa dönem öncelikleri arasında Birleşmiş Milletler İlkeleri'ne uygun yeterli mali kaynağın sağlandığı bağımsız bir ulusal insan

---

[114] TC Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, **İnsan Hakları Kurumları**, Hazırlayan: Fatih Aydın, Ankara 2012, s. 2.

[115] İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının ilk yapısı Kurulların çoğunluğunu kamu görevlilerinin oluşturması nedeniyle eleştirilmiştir. Nitekim insan hakları ihlalleri çoğu zaman kamu görevlilerinden kaynaklanmaktadır. Bu eleştiriler dikkate alınarak 23/11/2003 tarihli ve 25298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelikle İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları yeniden yapılandırılmıştır. Yeni yapılandırma ile Kurulların kamu görevlisi ağırlıklı yapıları ortadan kaldırılmış, sivil toplum ağırlıklı yeni bir yapı oluşturulmuştur. Tezcan, Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem, Oğuz Sancakdar, Rıfat Murat Önok, **İnsan Hakları El Kitabı**, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, s. 553.

[116] RG, 19.10.1984, S. 18550.

[117] 12.4.2001 tarihli ve 4643 sayılı Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü ile Genel Kadro ve Usûlü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.

[118] Paris İlkeleri, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'nun 3.3.1992 tarihli ve 1992/54 sayılı ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 20.12.1993 tarihli ve 48/134 sayılı kararıyla kabul edilmiştir. A/RES/48/134, 20.12.1993.

[119] İonna Kuçuradi, "Türkiye İnsan Hakları Kurumu", Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonunun 10 Aralık 2009 tarihinde, İnsan Hakları Günü vesilesi ile düzenlediği toplantıda yapılan konuşma, http://insanhaklari.maltepe.edu.tr/tr/content/prof-dr-oanna-ku-uradinin-t-rkiye-nsan-haklar-kurumu-ba-l-kl-de-erlendirmesi (16.12.2013)

hakları kurumu kurulması gerekliliğini belirtmiştir[120]. Bu raporun da etkisiyle bağımsız ve bütüncül yaklaşımda harekete geçecek bir ulusal insan hakları kurumunun oluşturulması yolunda adımlar atılmaya başlanmıştır.

Türkiye İnsan Hakları Kurumu bu gelişmelerin ekseninde 21.6.2012 tarihli ve 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu ile kurulmuştur[121]. Kurumun amacı insan haklarının korunması ve geliştirilmesi üzerine çalışmalar yapmak olarak belirtilmiştir(6332 sk. md. 1). Kurum, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçeli, Başbakanlıkla ilişkilidir(6332 sk. md. 3/ 1-2).

Kurum her türlü insan hakları ihlali iddialarını başvuru üzerine veya re'sen incelemek, araştırmak, değerlendirmek; bunların sonuçlarını ilgili kişi, kurum ve kuruluşlara bildirmek ve takip etmek, sorumlu bulunanlar hakkında yasal işlemlerin başlatılması için girişimde bulunmakla görevlidir(6332 sk. md. 11/1a). İnsan hakları ihlalinden zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek ve tüzel kişi Kuruma başvurabilir(6332 sk. md. 12/1).

Kurum, idare tarafından yapılan insan hakları ihlallerine ilişkin iddiaları inceleyerek ihlal tespit ettiği takdirde ilgili yerlere bildirimde bulunup sonuçlarını takip ederek, idare üzerinde insan hakları açısından bir denetim oluşturacaktır.

2. Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Yapılan Denetim

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun uluslararası kökeni, ülkemizdeki kurulma süreci, özellikleri, görevleri, yetkileri, statüsü ile ilgili geniş bir inceleme çalışmamızın ikinci bölümünde ele alınacağından bu başlık altında ayrıntıya girilmeyecektir.

Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlayabileceğimiz Kamu Denetçiliği Kurumu, yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk

[120] Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and repealing Decision 2006/35/EC (2008/157/EC), OJL 51/4,26.2.2008.http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:051:0004:01:EN:HTML, (16.12.2013)
[121] RG, 30.6.2012, S. 28339.

devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir[122].

Kamu Denetçiliği Kurumu, İsveç'te doğan ve başta İskandinav ülkelerinde kurulmaya başlayarak zamanla Dünya çapına yayılan Ombudsman adı verilen denetim türünün ülkemizdeki uygulamasıdır.

7.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa Değişikliği ile "kamu denetçisine başvurma hakkı" Anayasal bir hak haline gelmiş ve "Kamu Denetçiliği Kurumu" Anayasal bir kurum olarak kurulmuştur.

[122] Akıncı, s. 265.

İKİNCİ BÖLÜM
OMBUDSMAN VE TÜRKİYE'DE "KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU"

I. GENEL OLARAK OMBUDSMAN

12.9.2010 tarihli halkoylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliği ile Anayasamıza giren ve 6328 sayılı ve 14.6.2012 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, esasen İsveç'te doğan ve günümüzde hemen her ülkeye yayılmış bulunan idare üzerindeki denetim yollarından Ombudsman denetiminin ülkemizdeki uygulamasıdır. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'nu incelemeden önce Ombudsman kavramını; doğuşunu ve tarihsel gelişim sürecini, kurumunun temel özelliklerini, görev ve yetkilerini, son olarak da çeşitlerini genel olarak incelemek yerinde olacaktır.

A. Ombudsman Kavramı

Ombudsman dünya üzerinde "sosyal devlet" anlayışının hakim olduğu dönemde tanınarak yaygınlık kazanmıştır. "Müdahaleci devlet" olarak da ifade edebileceğimiz bu dönemde artık Devletin yetki ve yükümlülükleri yurdun iç ve dış güvenliğini sağlamakla; bireylere kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetleri tanımakla bitmemektedir. Bu aslî görevlerin dışında devlet; işsizliği önlemek, sanayi alanında girişimlere geçip yatırım yapmak, sosyal güvenlik örgütü kurmak, halk kitlelerine gittikçe yükselen bir hayat düzeyi sağlamak, bilimsel araştırmalar yönetmek gibi çok yönlü ve değişik görevleri yüklenmek zorunluluğu içindedir. Çağın devleti bu yeni niteliği ile toplumun tüm alanlarına devamlı olarak müdahale etmekte, devlet aygıtı artan sorumlulukları ile

çok daha karmaşık bir hal almakta ve vatandaş üzerindeki otoritesi de güçlenerek vatandaşın devlet aygıtı karşısında korunması gerekliliği ortaya çıkmaktadır[123].

Günümüzde ise "sosyal devlet" anlayışı halen devam etmekle birlikte, yerini "düzenleyici devlet" anlayışına bırakmıştır. 1980'li yılların başında başlayan küreselleşme sürecinin ve bu süreçte benimsenen neo liberal ve muhafazakar politikaların ortaya çıkardığı bu yeni kamu yönetimi anlayışı; Devletin toplumdaki rolü ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden biçimlendirmiştir. Temelinde devletin küçültülmesi düşüncesinin yattığı bu yeni kamusal düzen, kamu hizmetleri anlamında devletin rolünü de yeniden tanımlamıştır. Bu bağlamda devletin doğrudan kamu hizmeti sağlamaması ama kamu hizmeti niteliği olan her alanı düzenlemesi ve denetlemesi (regüle etmesi) gerektiği inancı öne çıkmıştır. "Düzenleyici devlet"te devlet küçülmüştür ama nitel anlamda daha etkili ve verimli kılınmaya çalışılmıştır. Yönetimde sorumluluk anlayışı genişletilerek halka karşı sorumluluk ilkesi benimsenmiştir. Yönetimde açıklık ve vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırmak gibi yönetimi demokratikleştirecek araçlar suretiyle bürokrasinin topluma karşı sorumluluğunun sağlanmış olacağı kabul edilmektedir[124].

Bu gelişmeler ışığında demokratik devletlerde yönetim anlayışında reform hareketleri gündeme gelmeye başlamıştır. Söz konusu kamu yönetimi reform hareketleri üç ana kavrama dayanmaktadır; açıklık, saydamlık ve hesap verilebilirlik[125]. Modern yönetimlerde bu üç kavram ülkelerin demokratikliklerinin bir göstergesi haline gelmiştir[126].

Ombudsman denetimi idarenin yargı dışı denetim yollarından birisidir. Ancak diğer denetim metotları arasından kendine özgü yapısı, uygulama teknikleri

---

[123] Muammer Oytan, "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", **Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 411, Ankara, 1977, ss. 595-596; Serdar Mutta, **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Yayınları, İstanbul, 2005, s. 49

[124] Hasan Hüseyin Çevik, "Kamu Yönetimi AçısındanSon Yüzyılda Devletin Değişen Rolü", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi, **VII. Kamu Yönetimi Forumu (Kayfor) I. Kitap- Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti** (08-09-10 Ekim 2009), http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/4(2).PDF , (17.06.2014).

[125] "Ombudsman kurumu günümüz demokrasilerinde, tarihi gelişimin sonucu olarak idarenin üç temel prensibi üzerine oturmaktadır: kanunilik, iyi yönetim ve insan haklarına uygunluk" P. Nikiforos Diamandouros, "The Ombudsman in a Modern Democracy", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, (Ed.: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer), 2012, s. 29.

[126] OECD, **Modernising Government The Way Forward**, OECD Publishing, Paris, 2005, s. 29.

ve alınan sonuçlar açısından ayrılmaktadır[127]. Bu denetim türü esas önemini ise dayandığı demokratik ilkelerden almaktadır. Nitekim "ombudsman" herkesin ulaşabileceği, yönetimin bünyesine kolaylıkla girip nüfuz edebilen, daha süratli, daha kişisel, daha az biçimci, karşılıklı ilişki kurmada başarılı, etkili ve tutarlı bir denetim biçimidir[128].

Terminolojik açıdan incelendiğinde İsveççe kökenli bir kelime olan "ombudsman", bu dilde kelime anlamı ile "aracı", "vekil", "yetkili temsilci" anlamlarına gelmektedir. Bu kavramlarında ifade ettiği üzere Ombudsman kelime anlamı ile başkası adına hareket ederek bu kişilerin sorunlarını çözmeye çalışan kişidir[129].

Ombudsman, kamu makamlarının yapmış oldukları işlemleri parlamento adına denetleyen özel bir büro ya da memura verilen ad[130]; bireyle devlet arasında her iki taraf içinde hoşnutlukla kabullenilebilir çözümler arayan kişidir[131]. Başka bir ifade ile bir kamu hakemi, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında bir arabulucudur[132].

Belirli bir tanımı olmayan Ombudsman, pek çok farklı şekilde ifade edilmektedir. Fransız Adalet Bakanı, Millet Meclisinde yaptığı bir konuşmada bu kurumu "hiçbir karşılık beklemeden, sırf gönülleri hoş etmek için, pragmatik olarak ve şekle bağlı olmaksızın idare ile vatandaş arasına giren şefaatçi[133]" olarak tanımlarken; Kanada'da ise Quebec Ombudsmanı olarak atanan M. Marceau, kendisini şu şekilde tanımlamıştır: "Basit bir vatandaş… Soruşturma açmak ve önerilerde bulunmak yetkisi yasa ile kurumsallaştırılmış basit bir vatandaş…[134]"

Danimarka Ombudsmanı Hansen, Ombudsmanın dünyanın her köşesinde iyi bilinen bir sözcük olduğunu; ancak, çoğu kez açıkça benzerlikleri olmayan çeşitli kamusal ve özel kurum için kullanıldığını ve kabul edilmiş evrensel bir tanımı bulunmadığını, bununla birlikte aşırıya kaçılırsa Ombudsmanın ne yaptığının ve ne

---

[127] Kemal Özden, **Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 23.
[128] Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, Işın yayıncılık, Ankara, 1984, s. 335.
[129] Roy Gregory ve Philip Giddings, s. 2; Atay, s. 272; Özden, s. 24; Hasan Tahsin Fendoğlu, **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s. 26.
[130] Akıncı, s. 265.
[131] Avşar, s. 107.
[132] Özden, s. 23.
[133] Oytan, s. 599.
[134] Revue du Barreau du Quebec, 1970, s. 73, s. 599'dan aktaran Oytan.

olduğunun belli bir ülkede kültürün ve hükümet sisteminin bu kurumdan ne yapmasını istediğine ve neye gereksinim duyduğuna bağlı olarak belirlendiğini söylemektedir[135].

Görüldüğü üzere Ombudsmanın belirli bir tanımı olmamaktadır. Bu nedenle Ombudsmanın ne anlama geldiğinin tam olarak ortaya konulabilmesi için öncelikle Ombudsman kurumunun temel özellikleri üzerinde durulmalıdır.

B. Ombudsman Kurumunun Kökeni ve Tarihi Gelişimi

Elli yıl önce "Ombudsman" kelimesi İskandinavya'daki birkaç ülke dışında pek çok kimseye bir anlam ifade etmemekteydi. Günümüzde ise "Ombudsman" uluslararası bir fenomen haline gelmiş ve yüzün üzerinde ülkede çeşitli şekilde uygulanmakta olan bir kurum olmuştur.

Ombudsman kurumu ilk olarak İsveç Kralı XII. Şarl tarafından 1713'de İsveç'te kurulmuştur. 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum niteliğine bürünen Ombudsman, bir iki ülke hariç, İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar İsveç sınırları dışında pek yankı uyandırmamıştır. 1950'lerden sonra ise Ombudsmanlığın dünyada yayılmaya bağladığını görmekteyiz.

1. Ombudsman Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Kökeni

Türk tarihinde "Demirbaş Şarl" olarak tanınan İsveç Kralı XII. Şarl (Charles), 1709 yılında Osmanlı-Rus savaşında yenilerek Osmanlı Devleti'ne sığınmıştır. Kral beş yıl kadar Osmanlı Devleti'nde kalmıştır. XII. Şarl'ın yokluğunda ülkesinde yolsuzluklar ortaya çıkmaya başlamıştır. Kral ülkesindeki düzensizliklerin önüne geçmek için 1713 yılında bir buyruk çıkararak çok güvendiği bir kimseyi kendisini temsilen Ombudsman (Baş denetçi) olarak atamış; yasalara uygunluk ve kamu görevlerinin görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini sağlamak için bu kişiyi görevlendirmiştir. Bu kişinin herhangi bir siyasi otoritesi bulunmamakta, sadece

[135] Hans Gammeltoft Hansen. "Ombudsman Kavramı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 29, Sayı: 3, Yıl: 1996, s. 196.

Kral'ın temsilcisi sıfatıyla kamu düzenini sağlamaktaydı[136]. Kral ülkesine döndüğünde, yokluğunda meydana gelen olayları, olaylara ilişkin olarak vatandaşların şikâyetlerini ve atadığı gözlemcinin konularla ilgili çözüm önerilerini içeren bir raporla karşılaşmıştır. Bu durumdan son derece hoşnut kalan kral, böyle bir gözlemcinin sürekli olarak faaliyet göstermesinin ülkenin daha adil ve etkili bir biçimde yönetilebilmesi için faydalı olabileceği düşüncesinden hareketle kurumsallaştırma kararı almıştır[137].

1766 yılında Ombudsmanı atama yetkisi Kral'dan Meclis'e (Riksdag) geçmiştir. Aynı yıl Parlamento Ombudsmanı ihdas edilmiştir. 1809 yılında ise Parlamento Ombudsmanı "Justitieombudsman" unvanı ile Anayasal bir kurum haline getirilerek Ombudsman günümüzdeki haline kavuşturulmuştur[138].

Modern anlamda Ombudsman kurumunun temeli böylelikle atılmış olup elbette ki idarenin denetlenmesi hususu eskiden beri farklı sistemlerle yürütülmekte ve tarih boyunca da Ombudsman benzeri kurumların varlığı bilinmektedir. Ombudsman kurumunun Roma'da halkı, plebi Senato'nun ve Konsüllerin yetki tecavüzlerine karşı koruyan Tribünlere, M.Ö. 205-M.S. 220 de Çin'de hüküm süren Han sülalesi zamanındaki Kontrol Yuan'a, On Yedinci yüzyılda Amerikan sömürgelerindeki "Censors" sansürcülere benzediği ileri sürülmüştür[139].

İsveç Kralı'nın Ombudsman kurulmasına ilişkin Kraliyet Emri'ni, tahta geçişinden on altı sene sonra ve Osmanlı ülkesindeki ikametinin dördüncü yılında vermiş olması dikkat çekicidir. İsveç Kralının Osmanlı Devleti içinde yarı esir bir konumda bulunduğu dönemde böyle bir kurum oluştururken Osmanlı Devleti'nin siyasal kurumlarını ve devlet örgütünü gözlemleyerek, Osmanlı yönetiminin içindeki Ombudsman benzeri kurumlardan esinlendiği görüşleri yer almaktadır[140]. Çeşitli görüşlerle Kral'ın Osmanlı Devleti'ne ait Kadı al Kudat, Divan-ı Hümayun, Divan-ı

---

[136] Fendoğlu, s. 60; Hasan Tahsin Fendoğlu, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, (Ed: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer), 2012, (Sempozyum), s. 70.; Akıncı, s. 266.

[137] Avşar, s. 59.

[138] Diamandouros, s. 28; Bengt Wieslander, **The Parliamentary Ombudsman in Sweden**, Second Revised Edition, Stockholm, Sweden, 2005, s. 13 aktaran Fendoğlu, s. 60.; Chapman, s.237.

[139] W. Haller, **Der Swedische Justitieombudsman**, 1964, s. 16-27 aktaran Yılmaz Altuğ, "Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan <Ombudsman> Müessesesi", **Yargıtay Yüzüncü Yıldönümü Armağanı**, İstanbul Cezaevi Matbaası, 1968, ss. 159-160.

[140] Temizel, s. 35; Diamandouros, s. 28; Fendoğlu, Sempozyum, s. 70

Mezalim, Muhtesip, Ahilik teşkilatı gibi kurumlardan etkilenerek ülkesinde Ombudsman kurumunu oluşturduğu öne sürülmektedir.

PİCKL'a göre Kral XII. Şarl ülkesinde Ombudsman kurumunu oluştururken, Osmanlı Devletinde yer alan "Kadı al kudat" ve "Divan-ı Mezalim" gibi yargı kurumlarından etkilenmiştir[141].

"Kadı al kudat" ya da diğer adıyla "Başkadı" Selçuklu Dönemine kadar dayanmaktadır. Selçuklu Sultanı Melikşah tarafından 485/1092 senesinde Selçuklu Adliyesi Şer'i yargı ve Örfi yargı olarak ikiye ayrılmıştır. Şer'i davalara kadılar bakardı ve bu kadıların başında "Kadı al kudat" bulunmaktaydı. "Kadı al kudat"ın görevi, İslam hukukunun Sultan dahil memurlarca, halkın birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenlerken uygulanmasını güvence altına almayı sağlamaktı. Bunu yaparken de halkın haklarını memurların adaletsizliğine ve güçlerini kötü kullanmalarına karşı kullanmış bulunuyordu[142].

Abbasilerden bu yana, bütün İslam devletlerinde resmi daire veya kurul niteliğinde divanlar bulunmuştur. Yine Selçuklu hükümdarları zamanından beri Türk-İslam Devletlerinde halkın yakınmalarını dinlemeye ve toplumdaki adaletsizlikleri çözmeye büyük önem verilmiştir. Büyük Selçuklu Hükümdarları haftada iki gün halkın şikâyetlerini dinlerdi. Anadolu Selçuklularda ise hükümdar, yılda bir defa kadı karşısında ayakta durur ve davacı varsa yargılama yapılırdı[143]. Osmanlılar da bu yönetim geleneğine bağlı kalmışlar, ancak divan kurumunu son derece ileri bir seviyede geliştirmişlerdir. Gerçekten de İslam devletlerinde türlü resmi işlerle uğraşan çeşitli divanlar bulunmuş, bunların üstündeki büyük divan ise sadece bir danışma ve denetim işi görmüştür. Osmanlılarda ise divanların çoğu birleştirilmiş, çok geniş yetkili yepyeni bir divan kurulmuştur. Padişahın divanı anlamına gelen Divan-ı Hümayun, merkezdeki devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı son derece önemli bir organ durumunu almış, kökleşmiş ve kurumsallaşmıştır. Osmanlılarda Divan-ı Hümayun'un ilk ve aslî görevi yakınmaları dinlemek ve sorunları çözmekti. Divan-ı Hümayun her türlü yakınmayı dinlediği için üstün bir denetim organıdır. Divan-ı Hümayun sosyal mevki, yaş, din, dil, cinsiyet

[141] Pickl, Victor J. "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, Aralık 1986, s. 39.
[142] Fendoğlu, s. 49.
[143] Fendoğlu, ss. 50-51, Fendoğlu, Sempozyum, s. 69.

farkı gözetilmeksizin herkese açıktı. Vatandaşlar Divan-ı Hümayun'a yazılı olarak yakınmalarını bildirebilecekleri gibi doğrudan kurulun önüne çıkarak da dertlerini anlatabilmekteydi. Bu konuda da herhangi bir kısıtlama bulunmamaktaydı. Divan-ı Hümayun toplantılarının büyük bir kısmı yakınmaları incelemeye ayrılmakta, halk adaletsiz hükümler veren kadılar ve haksızlık eden, zulüm yoluna giden yöneticiler için sık sık şikâyet yoluna başvurmuştur[144].

Kadıların yargılamaktan çekindikleri kişilerin yargılaması Osmanlı'dan önce Divan-ı Mezalim'de yapılmaktaydı. Zulümden yakınanların işlerine bakan bu divan bir tür "Yargıtay ve Danıştay" niteliğindeydi. Kadılardan ve diğer üst seviyedeki memurlardan yakınanlar bu divana başvururlardı. Hz. Ali döneminden beri halifeler halkın bu yöndeki yakınmalarını dinlerlerdi[145].

Ombudsman kurumuna esin kaynağı oluşturduğu düşünülen bir diğer kurum ise Muhtesip kurumudur[146]. Şehir hayatının ekonomik faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek Osmanlı toplumunda muhtesip denen memurun vazifesi idi. Muhtesip, klasik İslam döneminde çarşı-Pazar kontrolü dışında, re'sen ahalinin toplum kurallarına uymasını denetler ve zorlardı. Muhtesip dini kurallara uyulmasını sağlayan geniş görevli bir memur olarak kadıyı da eleştirebilirdi. Osmanlı döneminde ise muhtesibin bu görevleri daraltılmış ve diğer örf ehlini meydana getiren; özellikle çarşı-pazar ve narh[147] kontrolüyle, paranın rayicine dikkat etmekle görevli bir memur haline gelmiş olup, kadının başlıca yardımcısıydı[148].

Bir başka görüşe göre ise İsveç Kralı XII. Şarl Osmanlı Devleti'nde kaldığı sürede, üç buçuk yılını geçirdiği Edirne eyaletinde bölgenin Dimetoka, Serez, Debre, Üsküp, Filibe gibi Ahilik Teşkilatı'nın yaygın olduğu şehirlerini dolaşmış ve Ahilik teşkilatından çok etkilenmiştir. Böylelikle Ombudsmanlık kurumunu da Ahilik teşkilatını örnek alarak oluşturmuştur[149]. Ahilik teşkilatı 13. yüzyılın ilk yarısından

---

[144] Coşkun Üçok, Ahmet Mumcu ve Gülnihal Bozkurt, **Türk Hukuk Tarihi**, 12. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, ss. 254, 258-260.
[145] Üçok/Mumcu/Bozkurt, s. 176.
[146] Victor Pickl, "Islamic Roots of Ombudsman Systems", **The Ombudsman Journal**, No: 6, 1987, ss. 101-107.
[147] Mal ve hizmetlerin satış fiyatlarının kamu otoriteleri tarafından saptanmasıdır. Narhlar, taban ve tavan fiyatların belirlenmesi şeklinde hem üreticiyi, hem de tüketiciyi korumaya yöneliktir.
[148] İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 4. Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara, 2012, s. 300.
[149] Galip Demir, **Ombudsman Aranıyor,** Ahi Kültürünü Araştırma ve Eğitim Vakfı Yayınları, İstanbul, 2003, s. 21; Ali Fuat Gökçe, "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, Yıl: 2012, s. 206.

19. yüzyılın ikinci yarısına kadar olan dönemde Anadolu'da, Balkanlar'da ve Kırım'da yaşamış olan Türkler arasında esnaf ve sanatkârlardan oluşan ve mensuplarının sanat ve meslek alanında yetişmelerini ve ahlakî açılardan gelişmelerini sağlayan bir kurumdur. Ahilik teşkilatı bireylerin devletle olan ilişkilerinin düzenlenmesinden ziyade kurum mensupları arasındaki özel ilişkilerde etkinlik göstermektedir[150].

2. Ombudsman Kurumunun Dünyaya Yayılışı

Ombudsman kurumu kurulduğu biçimiyle bir buçuk asır kadar İsveç dışında hemen hemen hiç tanınmadan uygulanmıştır. Çağdaş anlamda Ombudsman kurumu üzerindeki tartışma ve dikkatler II. Dünya Savaşı'nın sonrasına rastlamaktadır. II. Dünya Savaşından sonra dünyada idarî otoritelerin işlemlerine karşı bireylerin daha etkin korunmasını sağlayacak siyaset dışı bir kuruma ihtiyaç duyulduğu kamuoyunda kabul görmüştür[151].

Finlandiya, Rusya'dan ayrılıp bağımsızlığını kazanması ile 1919 yılında düzenlediği yeni Anayasası'na Parlamento Ombudsmanını ekleyerek kurumun ilk uyarlamasını gerçekleştirmiştir. Bu uyarlamayı 1952 yılında Norveç izlemiş ve başlangıçta Parlamento tarafından dört yıllığına seçilen 7 üyeli bir Askeri Ombudsman kurmuştur. Norveç, 1962 yılında ise Sivil Ombudsmanı oluşturmuştur[152].

Genişleyen kamu hizmetleri ve devlet bürokrasisi ağı, geleneksel yargı mekanizmasının ağır işlemesi ve idarenin sahip olduğu geniş takdir yetkisinin yargı tarafından denetlenememesi, bireylerin kamusal özgürlüklerini zedelemesi ve güçlenen idarî güçler karşısında yeterli koruma sağlayamaması sonuçlarını doğurunca Danimarka'da da gözler komşu ülkelerde uygulanan Ombudsman'a çevrilmiştir. Bu nedenler neticesinde Danimarka Parlamentosu 1954 yılında Anayasa'ya ekleme yaparak ilk Ombudsmanı kurmuştur[153]. Kurumun başına ise bir hukuk profesörü olan Stephan Hurwitz getirilmiştir. Ombudsman kurumu ikinci

[150] Mustafa Şanal ve Mustafa Güçlü, "Bir Toplumsallaşma Aracı Olarak Ahilik" **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Kayseri, 2007, ss. 380-383.
[151] Holm, s. 14; Baylan, s. 8.
[152] Akıncı, s. 269; Gregory ve Gidding, s. 7.
[153] Holm, s. 14.

doğuşunu Danimarka'da yaşamış ve artık bu tür şikâyet kurumlarına ihtiyaç duyan ülkelere hızla yayılmaya başlamıştır. Kurumu tüm dünya için ilgi çekici hale getiren ilk Danimarka Ombudsmanı olarak göreve gelen Stephan Hurwitz'in başarısıdır. Her ne kadar İsveç ve Finlandiya Ombudsman kurumunu Danimarka'dan çok önce gerçekleştirmiş ve kurumun isim babalığını yapmış iseler de, Ombudsmanın dünya tarafından tanınması, Danimarka deneyimi ve Prof. Hurwitz'in çabaları ile olmuştur[154].

Kurumun dünyaya yayılışında bir diğer önemli adım ise 1962 yılında Yeni Zelanda'da Ombudsman kurumunun kurulmasıdır. Bu olay Kurumun İskandinavya dışına çıkmasını ve kurumun İskandinav ülkelerinin kültürel ve politik faktörlerine dayanmadığını kanıtlaması açısından büyük önem taşımaktadır[155]. Kurum böylelikle özellikle Anglo-Sakson dünyaya açılmış, 1960-1970 yıllarında Yeni Zelanda modeli örnek alınarak diğer pek çok Anglo-Sakson ülkede uygulanmaya başlanmıştır[156].

Daha sonraki yıllarda Ombudsman kurumu dünyadaki demokratikleşme dalgalarına paralel olarak yayılmaya devam etmiştir[157]. 1970'lerden itibaren Güney, Doğu ve Orta Avrupa, Sahra altı Afrika, Latin Amerika ve Pasifik Doğu Asya'da yeni kurulan demokrasilerde Ombudsman kurumuna yer verilmiştir. Demokratikleşme hareketlerinin son dalgası Rusya ve eski Sovyet ülkelerini kapsamaktadır[158].

Kurumun dünya çapında yayılmasında Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliği gibi bölgesel birliklerinde önemli etkileri bulunmaktadır[159].

C. Ombudsman Kurumunun Temel Özellikleri

[154] Baylan, s. 13; Bernard Frank, "The World-Wide Growth Of The Ombudsman", **Prof. Dr. Bülent N. Esen'e Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 417, Ankara, 1977, s . 161.
[155] Larry B. Hill, s. 1077.
[156] Gregory ve Giddings, s. 7. 1967 yılında İngiltere, 1970 yılında Kuzey İrlanda ve 1966'da Arizona-Amerika Birleşik Devletleri Ombudsman Kurumu'nu kurmuştur.
[157] Fendoğlu, s. 62.; Gregory ve Giddings, s. 7.
[158] Romanya 1994 yılında, Rusya Federasyonu ise 1997 yılında Ombudsmanlığı kurmuştur.
[159] Köseoğlu, s. 37.

Ombudsman kurumunun özellikleri ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Ancak Ombudsman kurumunu ifade eden dört kritik kıstas ortaya konulmuştur. Bunlar erişilebilirlik, güvenilirlik, esneklik ve bağımsızlıktır[160].

Ombudsman kurumunun tanımlayıcı unsurları ise idareyi denetleyen bir kurum olması, bağımsızlığı ve kararlarının hukuken bağlayıcı nitelikte olmamasıdır[161].

Larry B. Hill klasik anlamda Ombudsmanın özelliklerini ise şöyle sıralamaktadır[162].

1- Kanunla kurulur.
2- Fonksiyonel anlamda özerkliğe sahiptir.
3- İdarenin dışında yer alır.
4- Yasama ve yürütmeden bağımsız çalışır.
5- Uzmandır.
6- Tecrübe sahibidir.
7- Tarafsızdır
8- Standart olarak evrenseldir.
9- Uzman kişiden yardım veya tavsiye isteyen kişilerin merkezîleştirildiği, yönetime karşı olmayan bir müessesedir.
10- Halk tarafından kolayca bulunabilir.

Tortop ise Ombudsman kurumlarının ortak özelliklerini arabulucuların yürütme organı karşısında bağımsız bir statüye sahip olması, şikâyetlerin kişiler tarafından yapılması, arabulucuya gelen konuların idarenin kötü işleyişi ve haksızlık yönünden adil olarak değerlendirilmesi ve kötü yönetimin neden olduğu sonuçlara önlemler önerilmesi olarak belirlemektedir[163].

---

[160] Kerstin Andre, "Ombudsman – Bugünün Değişen İhtiyaçlarının Karşılanması", Çeviren: Nilay Arat, **İÜHFM**, Cilt: LXV, Sayı: 2, Yıl: 2007, s. 417.
[161] Tufan Erhürman, "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 1-4, Ankara 2001, s. 160.
[162] Larry B. Hill, "Institutionalization, The Ombudsman and Bureaucracy", **The American Political Science Review**, Vol. LXVIII, No: 3, Year: 1974, s. 1077.
[163] Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 1, Yıl: 1998, (Ombudsman Sistemi), s. 4.

Ombudsmanlığın kurumsal özellikleri, bağımsızlık ve tarafsızlık, görünebilirlik ve ulaşılabilirlik, profesyonellik, geniş araştırma yetkisi, kamuya karşı sorumluluk şeklinde de sıralanmaktadır[164].

"Ombudsman" kavramını desteklemek ve geliştirmek amacıyla 1978 yılında kurulan ve bugün dünya üzerinde 150'den fazla Ombudsman kurumu ile işbirliği içinde bulunan tek evrensel organizasyon olan Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (International Ombudsman Institute), kendisi ve üyeleri için uluslararası bir Ombudsman standardı oluşturmak açısından ilkeler belirlemiştir ve üyelerinin Ombudsman kurumlarında bu ilkeleri gözetmesini beklemektedir. Söz konusu ilkeler Enstitü tarafından yayınlanan Yönetmeliğin 2. maddesinde ifade edilmektedir. Bu maddeye göre tüm Ombudsman kurumları;

a) Bir Devlet, Eyalet, Bölge ya da Yerel Anayasa ile ve/veya bir Kanun ile ya da bir uluslararası sözleşme ile kurulmalıdır.

b) Rolü; kişileri ya da kişi topluluklarını, bir kamu otoritesi ya da kamusal bir mevkide bulunan ve buna göre hareket eden görevliler ya da kısmen veya tamamen özelleştirilerek devredilen ya da bir devlet kuruluşu ile birlikte yürütülen kamu hizmetlerini yürüten görevliler tarafından yapılacak kötü yönetime, hak ihlallerine, adaletsizliğe, suiistimale, yolsuzluğa veya herhangi bir haksızlığa karşı korumaya çalışmaktır. Ayrıca alternatif uyuşmazlık çözümü mekanizması olarak da bir görevi bulunmaktadır.

c) Yasal mevzuat kapsamında gizlilik ortamı içinde ve tarafsızca hareket etmelidir; ancak aksi halde açık yönetimi geliştirmeye yönelik içten ve özgür değişiklikleri de desteklemelidir.

d) Bağımsızlığına gölge düşürecek şekilde hiç bir kamu otoritesinden herhangi bir emir almamalıdır ve işlevlerini yetki alanına giren kamu otoritelerinde bağımsız olarak yerine getirmelidir.

e) Her bireyin ya da kişi topluluğunun kendi yetki alanlarına giren kamu otoriteleri tarafından yapılan ya da ihmal edilen işlem, veya her türlü karar, öğüt ya da tavsiyelerinin (b) fıkrasında tanımlanan şekilde sonuçlamasına ilişkin şikâyetlerini incelemek için gerekli yetkiye sahip olmalıdır.

[164] Akıncı, ss. 294-305.

f) Çözüm ya da (b) fıkrasında tarif edilen davranışların önlenmesi için tavsiye sunabilme yetkisine ve uygun olduğunda, daha iyi bir yönetim için yönetsel veya yasal reformlar önerebilme yetkisine sahip olmalıdır.

g) Yasama organına ya da kendini seçen organa, kamuoyu önünde rapor sunarak ve yıllık ya da periyodik raporlarını kamuoyu ile paylaşarak hesap verilebilirliğe sahip olmalıdır.

h) Görevlisi ya da görevlileri kanunlarında ya da Anayasa'da belirtilen süreler için Yasama Organı tarafından ya da başka bir seçilmiş organ tarafından ya da onun onayı ile seçilmeli veya atanmalıdır.

i) Görevlisi ya da görevlileri ancak Yasama Organı tarafından ya da başka bir seçilmiş organ tarafından ya da onun onayı ile ve ancak ilgili kanunlarında ya da Anayasa'da gösterilen nedenlerden ötürü görevlerinden alınabilmelidir.

j) Görevlerini yerine getirebilmesi için ihtiyacı olan yeterli kaynağa sahip olmalıdır[165].

Uluslararası Ombudsman Birliği[166] Uygulama Standartlarına[167] göre Ombudsman uygulama standartları şöyle sıralanmaktadır; Bağımsızlık, Nesnellik ve Tarafsızlık, Güvenilirlik(Gizlilik),Gayri Resmilik.

Görüldüğü üzere Ombudsman kurumunun özellikleri doktrinde pek çok yazar tarafından belirtilmiş; ayrıca uluslararası örgütler tarafından da Kuruma yönelik belirli ilkeler getirilerek evrensel bir standart oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kurumu daha iyi tanıtabilmek açısından Kurumun temel özelliklerini ayrı başlıklar altında incelemek yerinde olacaktır.

1- Bağımsızlık ve Tarafsızlık

[165] International Ombudsman Institute (IOI) Bylaws, Adopted by the general assembly in Wellington, New Zealand, On 13 November 2012, http://www.theioi.org/the-i-o-i/by-laws, (25.02.2014).

[166] Uluslararası Ombudsman Birliği (International Ombudsman Association, IOA) Ombudsman Kurumunun uzmanlığını geliştirmek ve uygulayıcıların en yüksek profesyonel standartlarda çalışmasını temin etmek üzere 2005 yılında Üniversite ve Kolej Ombudsman Birliği (The University and College Ombuds Association, UCOA) ve Ombudsman Birliği'nin (The Ombudsman Association, TOA) birleşmesi ile kurulmuştur.

[167] International Ombudsman Association, IOA Standards of Practice http://www.ombudsassociation.org/sites/default/files/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf (10.03.2014).

Bağımsızlık ve tarafsızlık Ombudsman kurumunun tanımlayıcı özelliğini oluşturmaktadır. Nitekim Ombudsman denildiğinde anlaşılan, vatandaşların kamu otoriteleri ile ilgili şikâyetlerini iletebilecekleri ve bu şikâyetlerin bağımsızca ve tarafsızca incelenebileceği bir kurum olduğudur.

Ombudsmanın bağımsızlığı hiçbir engelle karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilme imkânına sahip olabilmesidir[168]. Ombudsman, kendisine yapılan şikâyetleri incelerken ve kararlarını verirken hiçbir kurum ya da kuruluştan emir, talimat almamalı, hiçbir kurum ya da kuruluşun otoritesi ile hareket etmemeli; bağımsızlığını ve tarafsızlığının zedeleyecek her türlü tutum ve davranıştan kaçınmalıdır. Bu bağımsızlık esasında yürütme organına karşı olduğu kadar parlamento ve diğer organlara karşı da sağlanmalıdır. Ombudsman yetkisini parlamentodan da alsa incelemelerinde parlamento karşısında da bağımsızdır. Parlamento onu seçebilir ya da görevinden alabilir, ancak ona herhangi bir emir ya da talimat veremez[169].

Bağımsızlığın ve tarafsızlığın Ombudsman kurumunun temel özelliği olduğu tartışmasız olmakla birlikte, asıl sorun kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının nasıl sağlanacağı noktasındadır. Ombudsman kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığı kurumun statüsünü belirleyen unsurlarda ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının nasıl sağlanacağını söz konusu unsurlarda incelemek yerinde olacaktır.

a. Ombudsman Kurumunun Kuruluşu

Ombudsman kurumu yetkisini çoğu zaman Anayasa'dan bazen de kendi kuruluş kanunlarından almaktadır[170]. Ombudsman kurumunun meclis ya da kanun koyucu tarafından kurulmasını temin etmek kurumun bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak açısından büyük önem arz etmektedir. Aksi halde yani Ombudsman

---

[168] Zekeriya Temizel, **Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, IULA-EMME, İstanbul, 1997, s.56.

[169] Dean M. Gottehrer ve Michael Hostina, "The Classical Ombudsman Model", **Righting Wrongs The Ombudsman In Six Continents**, (Ed. Roy Gragory- Philip Giddings), IOS Press, Oxford, 2000, s. 404.

[170] Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, TC İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No: 12, Gaye Matbaası, Ankara, 1978, s. 7.

kurumunun idarî bir düzenleme ile kurulması durumunda kurumun idareye ve dolayısıyla yürütme organına karşı bağımsızlığının sağlanması mümkün olmayacak ve kurumun yine idarî bir düzenleme ile yürürlükten kaldırılabilmesinin önü açılacaktır[171].

Her ne kadar Ombudsman kurumunun bir yasal düzenleme ile kurulabilmesi mümkünse de Ombudsman kurumuna güç veren kaynağın Anayasa olması bu göreve gelecek kişilerin bağımsızlıklarının ve tarafsızlıklarının temini açısından daha yerinde olacaktır. Nitekim Ombudsmana ait yasal statünün değişikliği ne kadar zor olursa kurumun kalıcılığı ve halkın gözündeki güvenilirliği de o derece yüksek olacaktır. Bu nedenle Ombudsman kurumunun Anayasa güvencesi altına alınması en azından Kurumun temel prensiplerinin Anayasada belirtilmesi Kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının temini açısından gereklidir[172].

b. Ombudsmanın Seçimi

Ombudsman kurumunun bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması için ombudsmanın seçilme biçimi büyük önem arz etmektedir.

Ombudsmanın ülkenin en yüksek otoritesi tarafından seçilmesi ya da atanması temel kuraldır. Çünkü Ombudsmanı seçen ya da atayan kurum kendi itibarını Ombudsmana yansıtmakta, dolayısıyla Ombudsmanın statüsünün belirleyicisi olmaktadır. Bu nedenle Ombudsman ülkelerin siyasal yapılarına göre çoğunlukla yasama organı tarafından seçilmektedir[173]. Ombudsmanın yasama organı tarafından seçilmesi idareye karşı bağımsızlığını güvence altına almakta aynı zamanda yasamanın idare üzerindeki denetimini güçlendirmektedir[174].

Ombudsmanın yasama organı tarafından seçilmesindeki amaç, yürütme organının Ombudsmanın seçimine doğrudan etkili olmasının önüne geçilmesidir. Ancak parlamenter demokrasilerde Ombudsmanın yasama organı tarafından

---

[171] Ribo, Rafael. "The Guarantee of the Ombudsman's Independence: Notes from IOI", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, (Ed: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer), 2012, ss. 100-101.
[172] Baylan, s. 164.; Gottehrer ve Hostina s. 404.
[173] Baylan, ss. 8-9; Temizel, s. 57.
[174] Lars Busck, "The History and Development of the Institution of Ombudsman", **The Danish Ombudsman**, Editör: Hans Gammeltoft-Hansen – Flemming Axmark, DJOF Publising, Copenhagen, 1995, s. 24.

seçilmesi ile tek başına bu amacın tam olarak gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Nitekim, tek bir siyasi partinin milletvekillerinin mecliste çoğunluğu oluşturabilme ihtimalleri bulunmaktadır. Bu nedenle Ombudsmanın seçiminde bağımsızlığın ve tarafsızlığın korunabilmesi için, mecliste bulunan ve genel olarak yürütme gücüne haiz siyasi partiden bağımsızlık sağlanmalıdır. Bu ise mecliste Ombudsmanı seçen meclis üyeleri arasında mümkün olduğunca siyasi çeşitlilik bulunabilmesine bağlıdır. Bu nedenle Ombudsman seçiminde muhalefetin görüşlerinin de etkili olduğu bir yöntem benimsenmelidir[175].

c. Ombudsmanın Görev Süresi ve Yeniden Seçilmesi

Ombudsman seçilecek kişinin yasayla belirlenmiş bir süresi bulunmalıdır. Bu görev süresi genel olarak 4-7 yıl arasında değişmektedir[176]. Ancak bu görev süresi Ombudsmanın bağımsızlığının ve tarafsızlığının teminini sağlamak adına yasama organının görev süresinden daha uzun tutulabilir. Bu olgu Ombudsmanın seçimden seçime el değiştiren siyasal bir kurum görüntüsü kazanmaması açısından faydalı olacak ve kurumun bağımsızlığını güçlendirecektir[177].

Ombudsman seçilen kişinin görev süresi tamamladıktan sonra yeniden seçilip seçilmemesi konusunda bu kuruma sahip olan ülkelerde bir birlik bulunmamaktadır. Ancak Ombudsman olacak kişilerin tekrar göreve getirilmek için kendisini seçmekle yetkili bazı kişi ve kurumlara karşı taviz vermesinin önlenmesi için yeniden aynı göreve atanmama ilkesinin benimsenmesi gerektiği düşünülmektedir[178].

d. Ombudsmanın Görevden Alınması

Ombudsman açıkça kanunda yazılı sebeplerle ve açıkça kanunda yazılı olan usûllerde görevinden alınabilmelidir. Bu husus Ombudsman seçilen kişilerin politik sebeplerle görevden alınmalarını önlemeye yöneliktir.

---

[175] Baylan, ss. 165-166; Ribo, s. 107.; Gottehrer ve Hostina s. 404.
[176] Temizel, s. 57.
[177] Baylan, s. 166; Ribo, s. 107.; Gottehrer ve Hostina s. 405.
[178] Temizel, s. 58.

Ombudsmanın görevi; istifa, ölüm, görev süresinin dolması gibi olağan sebeplerle sona erebileceği gibi yetersizlik, ehliyetsizlik, mahkûmiyet gibi olağan üstü sebeplerle de sona erebilecektir. Ancak Ombudsmanın olağan üstü hallerde görevden alınması hallerinin siyasal karar organları tarafından kurum üzerine baskı yolu ile kullanılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Böyle durumlarda görevden alma kararları Ombudsmanı seçen makam tarafından ve seçim çoğunluğu ile alınmalıdır. Zira Ombudsmanı görevden alma istisnaî ve özel niteliktedir[179].

e. Ombudsmanın Dokunulmazlığı ve Ayrıcalıkları

Ombudsmanın bağımsızlığının tam olarak sağlanabilmesi için söyledikleri ve yayınladıkları görüşleri, görevlerini yerine getirirken yaptığı işlemleri nedeniyle parlamenter dokunulmazlığa benzer şekilde izlenemeyecekleri, sorgulanamayacakları, tutuklanamayacakları ve yargılanamayacakları şeklinde "dokunulmazlıkları" bulunmalıdır[180].

f. Ombudsmanın Mali Bağımsızlığı

Finansal bağımsızlık kurumun bağımsızlığının temininde büyük önem taşımaktadır. Ombudsman kurumunun kendine ait geniş bir bütçeye sahip olması ve bu bütçeyi serbestçe harcama yetkisinin bulunması gerekmektedir.

g. Ombudsmanın Örgütsel Bağımsızlığı

Ombudsman, ombudsman kurumunun başıdır ve kurumu istediği şekilde yönetebilmelidir. Ombudsman, kendi örgütünü düzenleyeceği kuralları kendi koymalıdır.

Ombudsmanın örgütsel bağımsızlığı hususunda en önemli nokta kendi yardımcısı niteliğindeki personeli gerçekten güvendiği kişiler arasından ve hiçbir

[179] Ribo, ss. 108-109.
[180] Temizel, s. 58.

politik baskı altında kalmadan kendisinin seçmesidir. Ombudsman kendi personelini atama ve görevden alma konusunda tek yetkili olması, hem personeliyle Ombudsman arasında gerçek bir güven ilişkisi sağlanmasını hem de Ombudsmanın kendi kurumunu yönetmede tek sorumlu olmasını sağlamaktadır[181].

2- Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkilerine Sahip Olma

Ombudsman araştırmalarını yürütürken şikâyet konusu işlem ve eylemlerin gerçek niteliklerinin tam olarak ortaya konulabilmesini sağlamak için vatandaşların idarî işlem ve eylemler hakkındaki şikâyetlerini hiçbir şekil şartına bağlı olmaksızın kovuşturur[182]. Nitekim ombudsman denetimi "olan"ı saptayıp "olması gereken"i belirlemek amacıyla gerçekleştirilen, böylelikle bireyin yaygın ve derin denetim konusundaki beklentilerine yanıt vermeye çalışan bir kurumdur[183].

Ombudsmanın ne şekilde soruşturmayı yürüteceği konusunda genel kural yöntemlerin bizzat kendisi tarafından seçilmesidir. Bazı ülkelerde bu konuda bir takım sınırlamalar getirilmiş olsa da bu sınırlamalar daha ziyade kurumun yetki alanı ile ilgili olmakta soruşturma yöntemi üzerinde bir sınırlama göze çarpmamaktadır[184].

Ombudsman, geniş inceleme ve araştırma yetkilerinin kapsamında hakkında şikâyet bulunan kurumun her türlü bilgi ve belgelerine başvurma, onlardan konuyu aydınlatacak bulgular elde etme, gerekirse tanık dinleme, kamu görevlilerini sorgulama, şikâyetçi ile şikâyette bulunanı yüzleştirme, bilirkişiye başvurma, olay yerinde keşifte bulunma gibi işlemler yapabilmektedir[185]. Genellikle Ombudsmanlar yönetimin her türlü olanağından yararlanabilmekte, Ombudsmanın talebi halinde kamu yönetimleri her türlü desteği sağlamakla yükümlü tutulmaktadır[186].

Ombudsmanın geniş inceleme ve araştırma yetkilerinin başında her türlü dosyaya ulaşabilme yetkisi gelmektedir. İdari işlemlerle ilgili her türlü belge ve bilgi Ombudsmana verilmek zorundadır. Aykırı davranışların ise cezalandırılacağı hüküm

---

[181] Ribo, s. 110.; Gottehrer ve Hostina s. 406.
[182] Temizel, s. 88; Baylan, s. 9.
[183] Akıncı, s. 302.
[184] Baylan, s. 175.
[185] Akıncı, s. 303; Cengiz Akın, "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:421, Yıl:70, Aralık 1998, (Yüksek Yönetim Denetçisi), s. 530; Baylan, s. 9.
[186] Temizel, s. 55.

altına alınmalıdır. Her türlü bilginin verilmesi zorunluluğu yönetime "aleyhteki kararlarını da gerekçeli olarak hazırlama yükümlülüğü" getirmektedir ki, bu Ombudsmanların yönetim alanında halka dönüklük açısından gerçekleştirdikleri en büyük katkılardan biridir. Ombudsman tarafından her türlü resmi evrakın incelenebilmesi, yönetsel işlemlerde açıklık ilkesinin yerleşmesine de öncülük etmiştir[187]. Bu konuda genellikle konulan tek sınırlama "gizli" sayılan ulusal güvenlik ve dış ilişkiler ile ilgili yazışma ve dokümanlardır.

3- Kamuoyunca Tanınma ve Erişimin Kolaylığı

Kamuoyunca tanınma halkın Ombudsmanın sağladığı hizmetlerden bilgilendirilmesidir. Ne yaptığı yeterince bilinmeyen bir kurumdan halkın yararlanmasını beklemek boşuna sonuç verebilir. Bu nedenle bireylere Ombudsmanın tanıtılması ve ona nasıl ulaşılabileceği konusunda aydınlatıcı bilgiler verilmesi gerekir. Ombudsmanın halka tanıtımında kitle iletişim araçlarının kullanımı etkili olacaktır. Bunun gibi eğitim kurumlarında ve halka açık alanlarda Ombudsman kurumunu tanıtıcı seminer çalışmaları ile de Kurumun tanıtılması sağlanabilir[188].

Erişimin kolaylığı ise Ombudsman denetimini idarenin diğer denetim yollarından ayıran en önemli özelliklerindendir. İdarenin herhangi işlem ya da eyleminin hak, özgürlük veya çıkarını zedelediği inancında olan vatandaş doğrudan Ombudsman'a başvurur. Bu başvuru herhangi bir şekil şartına ve ücrete tabi olmamalıdır. Ombudsmana erişim basit ve masrafsız olmalıdır[189]. Hatta vatandaşların Ombudsmana başvurusunu kolaylaştırmak ve onlara yardımcı olmak üzere personel görevlendirilmesine gidilmeli ve bu kişiler gerekli olduğunda gerekli formların doldurulmasında ve dilekçe yazımında yardımcı olmalıdır[190]. Bireyler

[187] Temizel, s. 54.
[188] Akıncı, s. 299.
[189] Baylan, s. 175.
[190] Seriye Sezen, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, Aralık 2001, s. 82; Özden, s. 41.

başvurularını bir mektup, telefon ya da kişisel başvuru şeklinde yapabilmelidir. Ombudsmana başvuran kişinin kimliğini açıklaması gereklidir ancak, bu kimliği özel durumlarda idareden gizli tutma yetkisi de tanınmalıdır[191].

Her ne kadar Ombudsmana yapılacak başvuruların hiçbir şekle bağlı olmaması kabul edilse de sınırlı da olsa Ombudsmana başvurmanın bazı ön şartları bulunmaktadır. Bu şart da tüm idarî çözüm yollarının tüketilmiş olmasıdır. Ombudsmana başvurmadan önce zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir[192].

4- Uzmanlık

Ombudsmanın eylem alanı kamu yönetimi yani bürokrasidir. Bürokrasi kendine özgü bir kültür, dil, gelenek ve hatta yazılı olmayan kurallar geliştirecek ve kendi içinde bir dayanışma kuracak kadar eski ve güçlü bir sistemdir. Ombudsmanın idarenin bu karmaşık düzenini ve sorunlarını kavraması, bu alana nüfuz edebilmesi için bu alan üzerinde bilgi ve tecrübe sahibi olması büyük önem taşımaktadır[193]. Bu nedenle Ombudsmanlar genellikle mesleki kariyerlerinin üst kısımlarında bulunan, iyi yetişmiş, bilgili, deneyimli yargıçlar, profesörler, avukatlar veya üst düzey yöneticiler arasından atanmaktadır[194].

5- Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Vatandaşların idarenin işlem ve eylemleri konusundaki şikâyetlerini inceleme konusunda her türlü yetki ile donatılmış olan Ombudsman, bu soruşturma neticesinde hukuka veya hakkaniyete aykırı bulduğu idarî işlem ve eylemleri düzeltme ya da iptal etme yetkilerine sahip değildir. Ombudsmanın kararları ne idarî denetim

[191] Baylan, s. 175.
[192] Özden, s. 49.
[193] Sezen, s. 82; Akıncı, s. 301.
[194] Akıncı, s. 301.

sonucunda alınan kararlar gibi "icrai" niteliktedir; ne de yargı kararları gibi "kesin hüküm" gücüne sahiptir[195].

Ombudsman yaptığı araştırmalar sonucunda şikâyeti haklı görürse idareye ve vatandaşa somut duruma uygun bir çözüm önerisi sunmaktadır. Ombudsmanın çözüm önerileri hem vatandaş hem de idare için yararlı bir uzlaşma yöntemidir. Ombudsmanın kararlarının bağlayıcı olmaması bir zayıflıktan öte bir özelliktir. Kurumun başarısının altında sahip olduğu bu pragmatik esneklik yatmaktadır. Daha esnek prosedürler daha ucuz ve daha hızlı çözümler üretilmesini sağlar[196].

Sahip olduğu bu esnekliğin bir diğer önemli unsuru ise Ombudsmanın her zaman şikâyetin soruşturma gerektirip gerektirmediğine karar verme serbestliğinin bulunmasıdır. Ombudsman şikâyete konu olan sorunun her noktasını soruşturmakla da yükümlü değildir. Ombudsman ayrıca soruşturmasını şikâyete neden olan konunun tüm açılarını kapsayacak şekilde genişletebilecektir ve soruşturmasını istediği zaman sona erdirebilecektir[197].

Ombudsman yaptığı denetim sonucunda; kamuoyu önünde eleştirme, tarafları uygun bulacakları bir noktada buluşturma, yönetimi ikna etme, kamu gücü kullanan kişi ve kuruluşlara adalete uygun çözüm önermenin yanı sıra yönetime uyarıda bulunma, yasal ödevlerini hatırlatma, yeni tekniklerin kullanılması yönünde telkinde bulunma yoluyla yönetsel işleyişi bireyin hak ve özgürlükleriyle bağdaştırmaya çalışmaktadır[198]. Ombudsmanlara çeşitli ülkelerde yaptıkları denetimin sonuçlarına göre; yargıya başvurma, disiplin soruşturması başlatma, Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurma, yasa ya da diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkileri de verilmiştir[199].

---

[195] Erhan Tutal, **Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 109; Ombudsman kurumuna hukuken bağlayıcı kararlar alamama özelliğinden dolayı bir bekçi köpeği benzetmesi yapılmıştır. "bir bekçi köpeği gibidir. Havlayabilir ancak ısıramaz.", Ewa Letowska, "The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)", **International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 39, Part I, January 1990, s. 209.

[196] Diamandouros, s. 30; Holm, NielsEilschou. "The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World", **The Danish Ombudsman**, Editör: Hans Gammeltoft-Hansen – Flemming Axmark, DJOF Publising, Copenhagen, 1995, s. 17.

[197] Holm, s. 17.

[198] Akıncı, s. 305.

[199] Bazı ülkelerde Ombudsmanlara kamu görevlileri hakkında yargıya başvurma, disiplin soruşturması açma yetkileri verilmiş olsa bile uygulama da bu yetkilerin hemen hemen hiç kullanılmadığı görülmektedir. Holm, s. 16; Linda C. Reif, **The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System**, International Studies in Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 2004, s. 4.

Ombudsmanın eleştirileri, örneğin idarî bir kararın değiştirilmesine yönelik önerisi genel olarak yüksek dereceli bir kamusal makama, genellikle bir bakanlığa ya da bakanın kendisine yönetilmektedir. Tavsiyeye ilgili bakan tarafından uyulmaması bu bakanın kendisini yasama meclisi önünde açıklaması ve hesap vermek için parlamento kanallarına çağırılması riskini doğuracaktır. İdare, Ombudsmanın yasama organını temsil eden pozisyonu nedeni ile Ombudsmanın tavsiye kararlarına uymamasının her zaman yasama organı önünde sonuçlara yol açabileceğini göz önünde bulundurmalıdır[200].

Yönetimin hatalarının kamuoyuna bildirilmesi ile hak ve özgürlük ihlallerine, kötü yönetime karşı bir kamuoyu oluşturulması Ombudsman kurumunu etkin kılan en önemli unsurdur. Nitekim Ombudsmanın temel işlevi yönetimin bireylerle ilişkilerindeki eksiklik ve yanlışlıkları ortaya koymak, yönetimin bireylere karşı kararlarını düzeltmemeleri halinde de bu durumu Parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır[201]. Ombudsman bir idarî işlem ya da eylemi tüm boyutlarıyla ortaya koyan araştırması sonucunda vardığı sonucu kamuoyuna açıklayarak halkın, yönetim üzerinde en yaygın ve etkili demokratik denetimini gerçekleştirmektedir[202]. Ombudsmanın kullandığı bu önemli "teşhir etme" yetkisi kitle iletişim araçları ile Ombudsman kurumu arasındaki bağı da ortaya çıkartmaktadır. Çünkü bu yetkinin etkin kullanımında kitle iletişim araçlarının rolü, desteği ve işbirliği önem taşımaktadır[203]. Görüldüğü üzere Ombudsmanın etkinliği kamuoyu ile etkin iletişim kurabilmesine bağlıdır.

Ombudsmanın kararlarını etkin kılan bir diğer önemli unsur her yıl tüm çalışmalarını içeren bir raporu yasama organına sunmasıdır. Genel olarak Ombudsmanın düzenlediği yıllık rapor, yürütülen incelemelerin konusunu, sayısını ve kamunun ilgisini çekecek örnek olayları kapsamaktadır. Yıllık rapora aynı zamanda önceki yılın bütçesi ve masrafları da eklenmektedir. Kurumun raporu meclisin özel bir oturumunda sözlü olarak sunulur. Meclisteki gruplar görüşlerini bildirebilir. Ombudsmanların raporlarındaki belli bir konunun yasama organında tartışılmasını talepte bulunma hakları da bulunmaktadır[204]. Yıllık raporun meclise

[200] Busck, s.30.
[201] Fendoğlu, s. 133; Temizel, s. 53.
[202] Temizel, s. 54.
[203] Sezen, s. 82.
[204] Ribo, s. 111; Baylan, s. 179.

sunulması hem kurumun hesap verebilirliğini sağlamakta hem de kurumun "meclis ve diğer kamu kurumları ile toplumla iletişimin sağlanması" açısından etkisini ifade eder[205].

Ombudsman gerekli gördüğü durumlarda hakların korunmasını temin etmek ve kötü yönetimin düzeltilmesine ilişkin tavsiyelerde bulunmak üzere özel raporlar da hazırlayabilir. Ombudsmanların raporları gerek yasama organı gerek idare ve gerekse kamuoyu tarafından ciddiye alınır. Raporlarda yer alan bilgiler yol gösterici ve eleştirel olabilmeleri ve kamuoyuyla paylaşılması açısından idare açısından caydırıcı nitelik taşıyabilmektedir[206].

Ombudsman yasama organına sunduğu yıllık ve özel raporlarda yasa değişikliği önerisinde bulunma yetkisine de sahiptir[207]. Ombudsmanın bu yetkisi esasen yönetimin iyileştirilmesi fonksiyonuna yöneliktir.

Etkin ve yaratıcı bir araştırma yetkisi ile doğruyu bulmaya çalışarak bireylerin hukuksal güvenliğini sağlayan Ombudsmanın kararları bağlayıcı olmamasına rağmen, demokrasinin ve hukukiliğin sağlandığı yerlerde kamu otoritelerinin bu kararlara uymaları beklenmektedir. Çünkü Ombudsman kurumunun bağımsız, tarafsız ve adilane karakteri kuruma manevi bir otorite yüklemektedir[208]. Nitekim Ombudsman kurumuna sahip ülkelerde kamu görevlileri çoğunlukla Ombudsman tarafından kamuoyu önünde eleştirilmenin kendileri için disiplin cezasından daha ağır olduğunu belirtmişlerdir[209].

D. Ombudsman Kurumunun Tanımlanması

Kurumsal olarak Ombudsman kavramının tanımı ancak temel özelliklerini de kapsayacak şekilde yapılabilecektir. Ombudsman her ülkede yetki ve görevleri farklı olan bir kurumu nitelemektedir. Bu nedenle Ombudsmana yönelik kesin bir tanım yapılması mümkün olamamakla birlikte doktrinde temel özellikleri esas alınarak çeşitli tanımlar yapılmaktadır.

---

[205] Ribo, s. 110.
[206] Fendoğlu, s. 69.
[207] Reif, s. 4.
[208] Diamandouros, s. 29.
[209] Baylan, s. 10.

Kanadalı Profesör Donald Rowat Klasik Ombudsmanı, ortak özelliklerini bir araya toplayarak tanımlamaktadır[210]: ROWAT, Ombudsman kurumunun karışıklığa yol açmadan ortaya konulabilmesi için "Ombudsman" teriminin kullanımının bu ortak özelliğin bir arada toplandığı Kurumlarla sınırlanması gerektiğini düşünmektedir[211].

- Ombudsman, Anayasa veya yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan, bağımsız bir memurdur.
- Ombudsman, haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikâyetleri ve yakınmaları izlemektedir.
- Bu kurumun soruşturma açmak, eleştirmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. Ancak bu kötü davranış ve işleyişi düzeltme yetkisi bulunmamaktadır.

Ombudsmana ilişkin en sık kullanılan tanım Uluslararası Barolar Birliği (International Bar Association) tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre Ombudsman "*Anayasa ya da yasa tarafından kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye veya kamu görevlilerine ilişkin şikâyetleri üzerine ya da re'sen harekete geçip araştırma yapan, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan, parlamentoya karşı sorumlu, yüksek düzeyde bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir bürodur*.[212]"

Ombudsman kurumuna yönelik önemli bir diğer çalışmada da Kurumun tanımı şu şekilde yapılmaktadır:

"Ombudsman, yönetim üzerinde denetim yapan, çoğu zaman Anayasa tarafından öngörülen bağımsız ve tarafsız bir memur ya da bir heyettir. Vatandaşlardan kötü yönetim ve yönetsel haksızlıklar ile ilgili gelen şikâyetleri inceler. Ombudsmanın bireysel dosyalar ve yönetim prosedürleri ile ilgili araştırma yapma, rapor sunma ve tavsiye kararlarında bulunma gücü bulunmaktadır. O bir hakim ya da hakem değildir ve emir verme ya da idarî kararları bozma gücü bulunmamaktadır. Arabuluculuk ve araştırma süreci sonunda problemlere çözüm

[210] Oytan, s. 599.
[211] Donald C. Rowat (Ed.), **The Ombudsman Citizen's Defender** (Allen and Unwin), London, 2nd edition, 1968, p. xxiv, aktaran Gregory ve Giddings, s. 3.
[212] Holm, s. 13.

arar. Otoritesini ve nüfuzunu kendisini atayan ve rapor sunduğu esas devlet organlarından olan parlamento ya da hükümet başkanından almaktadır.[213]"

Türk Hukukunda Ombudsmana yönelik tanımlar incelendiğinde bu tanımların Ombudsman kurumunun temel özeliklerini kapsayacak şekilde yapıldığı görülmektedir.

ERHÜRMAN, Ombudsmanın tanımlayıcı unsurlarını belirledikten sonra bu tanımlayıcı unsurlardan hareketle şöyle bir tanım yapmaktadır. "*Ombudsman, şikâyet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin işlen, eylem ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan, bağımsız bir devlet organıdır*.[214]"

AKINCI ise Ombudsman'ı *"yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaları yanlış yorumlama sonucu amacından saptıran uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden; öte yandan yurttaşların yersiz yakınmaları sonucu zayıflamış olan hukuka inancı ve saygıyı pekiştiren, geçerli uygulamaları güçlendiren bağımsız bir kamu otoritesi"* olarak tanımlayarak Ombudsman Kurumu'nun görevlerini ön plana çıkarmaktadır.

E. Ombudsman Kurumunun Görevleri

"*Yönetimle işbirliği yaparak demokrasi ruhu içinde yönetsel eylem ve işlemlerden –istemeyerek de olsa- doğan yanlışları, haksızlıkları onarmaya çabalayan demokratik bir araç*[215]" olan Ombudsman içinde bulunduğu toplumda önemli görevler üstlenmiştir.

Ombudsman kurumu idarenin denetlenmesi amacıyla ortaya çıkmıştır. Temel görev alanı kamu otoriteleri ile bireyler arasındaki ilişkilerdir. Ancak kurumun

---

[213] Gerald E. Caiden, Niall MacDermot ve Ake Sandler, "The Institution of Ombudsman", in Gerald E. Caiden (Ed.), **International Handbook of the Ombudsman, Evolution and Present Function**, Greenwood Press), Westport, Connecticut, London, England, 1983, s. 13 aktaran Gregory ve Giddings, s. 4.

[214] Erhürman, s. 160.

[215] Bengt Wieslander, **The Parliamentary Ombudsman in Sweden**, Södertalje: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, s. 85'den aktaran Akıncı, s. 284.

görevinin kapsamı uygulandığı ülkelere göre değişmektedir[216]. Kurumun uygulandığı ülkeler incelendiğinde üç temel görevinin olduğu görülmektedir. Bunlar; idarenin denetlenmesi, insan haklarının korunması ve yönetimin gelişmesine katkı sağlanmasıdır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki birçok ülkede Ombudsmanlar bu görevleri birlikte ya da sadece bir veya iki alanda sorumlu olarak yürütebilecekleri gibi çeşitli ülkelerde Ombudsmanlara bu görevlerin dışında başka görevler de yüklenmektedir.

1. İdare Üzerindeki Araştırma, İnceleme ve Denetleme Görevi

İdare üzerindeki araştırma, inceleme ve denetleme görevi Ombudsmanın varlık nedenini oluşturmaktadır. Devletin genişleyen kamusal görevleri neticesinde kamu gücü ile donatılmış ve tek yanlı kararlar alabilen idarenin kamu hizmetlerinin yürütülmesi çerçevesinde yaptığı idarî işlem, eylem ve davranışlar da artmış ve bireyleri hayatlarının her alanında etkilemeye başlamıştır. Hayatlarının her alanında idarenin işlem, eylem ve davranışları ile karşılaşan bireyler, idarî makamların taraf tutma, ihmal, bilgisizlik, yetersizlik, kötü niyet, keyfilik unsurları taşıyan işlem, eylem ve davranışları ile karşılaşabilmektedirler. İdarenin bu nitelikteki işlem, eylem ve davranışlarının araştırılması, incelenmesi ve böylelikle idarenin denetiminin sağlanması Ombudsman kurumunun görevidir.

a. Denetime Başlama

Ombudsmanın idarî makamların taraf tutma, ihmal, bilgisizlik, yetersizlik, kötü niyet, keyfilik unsurları taşıyan işlem, eylem ve davranışları üzerinde denetim sürecine başlaması kendiliğinden (re'sen) olabileceği gibi bir şikâyet üzerine de olabilecektir.

[216]Kurumun ortaya çıktığı ülke olan İsveç'te Ombudsmanın görevi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması; İngiltere'de yurttaşın kötü yönetime karşı korunması; Fransa'da ise yönetsel işlemlerde hakkaniyetin sağlanması olarak ortaya çıkmaktadır. Temizel, s. 40.

Ombudsmanı harekete geçiren genel neden şikâyettir. Hemen her ülkede bireyler idarenin işlem, eylem ve davranışlarını doğrudan doğruya ombudsmana şikâyet edebilmektedirler. İsim, adres ve şikâyet konusu ile ilgili özet bilgi ve kanıtlar belirtilerek sözlü veya yazılı olarak Ombudsmana başvurulur[217]. Ancak bazı ülkelerde Ombudsmanın herhangi bir şikâyet olmaksızın kendiliğinden denetim yapabilmesine imkân tanınmıştır. Ombudsman kendisine yasal statüsünde bu yetkinin verilmesi durumunda basından, parlamenter açıklamalarından, denetleme gezileri sırasında veya haricen öğrendiği denetime tabi kurumların işleyişlerindeki aksaklık ve sorunlarla ilgili kendiliğinden harekete geçebilecektir[218]. Ombudsman bu yetkisini daha çok kamu yararını ilgilendiren genel sorunlar üzerine kullanmaktadır. Ombudsmanın hatalı bulduğu idarî işlem, eylem ve davranışları kendi inisiyatifi ile soruşturma konusu yaparak idareyi denetleyebilmesi önemli bir yetkidir. Ombudsmana bu yetkinin verilmediği ülkelerde kurumun bireyler lehine sağladığı yarar çok sınırlı kalmaktadır[219].

b. Denetimin Kapsamı

Ombudsman denetiminin kapsamı ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Ombudsman denetimi genel olarak kamu yetkisi kullanan her türlü kişi ve kurumu kapsamaktadır. Yasal düzenlemelerde ombudsmanın denetiminin kapsamını belirlenirken öncelikle bu denetimin tüm kamusal kurumları kapsadığını ifade edilmekte, daha sonra ise bu denetim kapsamına girmesi uygun bulunmayan kurum ve kişiler istisna olarak sayılmaktadır[220].

Yasal düzenlemelerde genel olarak Ombudsman denetiminin kapsamı dışında bırakılan kurumlar; askeri kurumlar, mahallî idareler ve yargı organlarıdır. Yine Ombudsman denetiminin kişi bazında sınırlandırılması hususunda idarî niteliklerinin yanında siyasal karar organı da olan Bakanlar Kurulu ile Bakanların denetimin kapsamı içinde olup olmadıkları ülkeden ülkeye değişmektedir.

[217] Akıncı, s. 288.
[218] Atay, s. 278.
[219] Baylan, s. 173.
[220] Baylan, s. 169.

Çoğu Ombudsmanın denetim yetkisi kapsamına ceza infaz kurumları ve diğer gözaltı merkezleri girmektedir. Ayrıca gümrük ve göç idareleri gibi kurumlarda Ombudsmanın denetim yetkisi kapsamındadır. Ancak bazı Ombudsmanların polis ve askeri kurumlar üzerinde denetim yetkileri bulunmamakta, bazıları ise bu hassas alanlarda da denetime yetkilidirler. Bazı ülkeler bu alanlarda genel yetkili Ombudsmanla birlikte ya da onun yokluğunda görev yapmak üzere ayrı olarak askeri ve polis Ombudsmanları oluşturmuşlardır[221].

c. Denetimin Konusu

Kural olarak Ombudsman idarî işlemleri denetler. Ombudsmanın denetlediği idarî işlemler ise tek taraflı idarî işlemler olan idarî kararlardır. İdarenin kamu gücüne dayanarak ve kamu hizmetini yürütürken yapmış olduğu eylemler olan idarî eylemler de Ombudsman denetimine tabidir. İdarenin işlem ve eylemleri dışındaki tutum ve davranışları da taraf tutma, ihmal, bilgisizlik, yetersizlik, kötü niyet, keyfilik unsurları taşıyorsa kamu görevlilerinin işlem ve eylem niteliğinde olmayan tutum ve davranışları da Ombudsman denetimine tabi olabilecektir. Geniş bir ifade ile kamu kurum ve kuruluşlarının *işleyişi* Ombudsman denetimine konu olmaktadır[222].

d. Denetimin Niteliği

Hukuk devleti ilkesi kısaca yasaları uygulayan Devletin, yasalara uymasıdır. Bu nedenle idare üzerinde bir denetim mekanizması olan Ombudsman öncelikle idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluk yönünden denetimi ile sorumludur. Ancak yazılı hukuk kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalınması idarenin, kamu vicdanını yaralayan, hakkaniyetli olmayan, bireyleri yeterince tatmin etmeyen uygulamalar gerçekleştirmesinin önüne geçememektedir[223]. Bu nedenle idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi şart ise de yeterli değildir. Ombudsman denetiminin niteliği idarenin diğer denetim türlerinden çok daha geniştir.

[221] Reif, s. 3.
[222] Atay, s. 277.
[223] Mutta, s. 60.

Ombudsman idarenin işlem, eylem ve davranışlarını sadece hukukilik açısından değil; yerindelik ve hakkaniyete uygunluk açılarından da denetlemektedir.

Ombudsmanın hakkaniyete uygunluk denetimine Fransız "Mediateur"ünün çarpıcı bir örneği gösterilebilir:

> "Ağır bir zehirlenme geçiren üç aylık Samuel Douet, Nantes Bölge Hastanesi'ne yatırılarak kendisine serum takılmıştır. Ancak serum yanlış damara takılmış, 10 saat sonra bu işlem sol kolda kan dolaşımını durdurarak kangrene neden olmuş, küçük Samuel'in sol kolu kesilmek zorunda kalmıştır.
>
> Bu olay üzerine anne ve babanın başvurduğu Nantes İdare Mahkemesi, 1985 yılında, Nantes Bölge Hastanesi'nin tedavi hatası yaptığı ve çocuğun %60-80 oranında kapasite kaybına uğradığı sonucuna vararak, hastaneyi çocuk için 1.000.000 Frank, anne ve babadan her biri için de, geçirdikleri sarsıntı nedeniyle 10.000'er Frank tazminat ödemeye mahkum etmiş ve bu miktar ilgili kurum tarafından 1985 yılı Kasım ayında ödenmiştir.
>
> Hastane idaresi bu olay üzerine Danıştay'a başvurmuş ve Danıştay 1989 yılında verdiği kararda; hastanenin çocuğun tedavisi konusunda yeterli bakımı gösterdiği savıyla, İdare Mahkemesi'nin kararını bozmuş ve daha önce ödenen 1.020.000 Frank ile yargılama giderlerinin geri alınması gerektiği sonucuna varılmıştır.
>
> Fransa'da yasalar, kamu hastanelerindeki tedavi kazaları kurbanlarına tazminat ödenmesini doktorların "ağır kusuru"na bağlamaktadır. Ancak bu kusurun varlığını kanıtlamak, kazanın tedavi boyunca yapılan gecikmeler ya da ihmallerin birikimi sonucu olması ve bu önemli hatadan sadece bir bireyi sorumlu göstermenin zorluğu nedeniyle, neredeyse olanaksızdır. Bu durum uğradıkları zararları telafi edecek bir şansları olmayan kurbanlar için çok üzücü sonuçlar doğurmaktadır.
>
> Bu durumda olaydaki neden yasalar açısından anlaşılabilir nitelikteydi ve elbette ki nihai yargı kararının uygulanması gerekiyordu. Hastanenin de ödediği miktarı geri alma hakkı vardı.

Uzlaşma isteklerinin ilgili idarece kabul edilmemesi üzerine Douet ailesi, bir milletvekili aracılığıyla, umutsuz bir biçimde Mediateur'a başvurdu.

Mediateur'un bu olayda ne Danıştay kararını hukuksal açıdan eleştirmek ya da doğru olup olmadığı konusunda tartışmaya girmek, ne de daha önce ödediği parayı alacak olan kurumu engellemek gibi bir yetkisi vardı.

Fakat Fransa'daki insanların sahip olduğu adalet anlayışı açısından Danıştay kararının sonuçları hakkaniyetli değildir. Bir kolun kaybedilmesi, sonuçlarını inkar edilemeyecek çok önemli bir sakatlık oluşturmaktadır.

Bu nedenle Ombudsman, hastane idaresinden yargı kararının hakkaniyetli olmayan sonuçlarını gidermesini isteyebilirdi. Çünkü bir tedavi kazası sonucunda bir kolunu kaybeden bir çocuğun uğradığı zararın giderilmemesi hakkaniyetli bir davranış değildi. Bu nedenle hastane idaresinden tahsil edeceği miktardan vazgeçmesini, bunun dolaylı olarak sigorta şirketine yönelmiş bir talep olduğunun bilincinde olarak talep etti.

Sonuçta, Ombudsmanın ileri sürdüğü gerekçelerle tatmin olan hastane idaresi ve sigorta şirketi, kendi lehlerine olan Danıştay kararının hakkaniyetli bir sonuç olmadığını, küçük çocuğun uğradığı zararın giderilmesinin toplumsal dayanışmanın gereği olacağını kabul etti ve alacağının 320.000 Frank'lık kısmından vazgeçti. Böylece kısmi bir çözüme ulaşan Ombudsman, bu defa Devlet'e yönelerek, olay nedeni ile zaten yeteri kadar sarsıntıya uğrayan ailenin felaketine duyarlı olunmasını ve kalan 700.000 Frank tutarındaki borcun ulusal dayanışma gereği tamamlanmasını talep etti. Önerinin Sağlık Bakanlığı'nca kabulü ile sorun çözümlendi.[224]"

2. İnsan Haklarını Koruma Görevi

[224] Temizel, ss. 48-49.

Ombudsman kurumunun işlevlerinden bir diğeri devletin yaptırım uygulama tekeline karşı bir önlem mekanizması olarak, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı güvence oluşturmaktır. Kamu gücüne sahip idare pozitif hukuk düzeni içinde görevlerini yerine getirirken pek çok idarî işlem, eylem ve davranışla bireylerin yaşam alanlarına girmekte ve bireylerin hak ve özgürlüklerini kullanmaları hususunda yasaklama ve sınırlandırmalar getirmektedir. Hele oturmamış bir idarî yapı, bireyler için hukuk güvenliğinin iyice azalması sonucunu doğurur. Birey idare karşısında çok daha zayıf konumdadır ve kamu otoritelerinin kendisinin hak ve özgürlüklerini çiğneyen tutumu karşısında çaresiz ve yalnız olmadığını hissettirecek bir kuruma gereksinimi vardır. İşte Ombudsman yasama organının da milli iradeden aldığı güç ve destekle bireyin özgürlük ihlalleri için kalkan görevi görür[225].

Anayasal hak ve özgürlüklerin "kamusal yetki" kullanan otoritelere karşı korunmasında Ombudsman "kamusal vicdan" ın sezgi ve iradesiyle hareket ederek gücünü koyar. Ombudsman'ın temel hak ve özgürlüklerin korunması hususundaki bir diğer önemli özelliği özgürlüklerin biçimsel kullanımından çok "hakkaniyet", "eşitlik" gibi değerlere göre inceleme yapması ve hakkın korunmasının derinlerine inmesi açısından çok daha etkili bir koruma mekanizması olmasıdır[226].

Uluslararası belgelerde ve uluslararası örgütlerin raporlarında ulusal insan hakları kurumu modellemeleri yapılırken genel olarak ikili bir ayrıma gidilmekte ve oluşumları açısından kurumlar tek üyeli ve çok üyeli olmak üzere, "komisyon" ya da "ombudsman" şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır[227]. Bir ulusal insan hakları kurumu olarak Ombudsman modelinde, farklılıklar olmakla birlikte, daha çok insan haklarına uygunluk bakımından "idarenin denetlenmesi rolü" ön plana çıkmaktadır[228].

---

[225] Akıncı, ss 284-286.
[226] Akıncı, ss. 284-285.
[227] United Nations General Assembly, The Role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights, A/RES/63/169, 20March 2009; A/RES/63/172, 20 March 2009.; Linda C. Reif ulusal insan hakları kurumlarına yönelik "komisyon" ve "ombudsman" ayrımına " melez nitelikteki insan hakları ombudsmanı"nı da eklemektedir, Linda C. Reif, "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", **Harvard Human Rights Journal**, Volume: 13, 2000, (Democratic Institutions), s. 2.
[228] Abdurrahman Eren, **Ulusal İnsan Hakları Kurumları Uluslararası Standartlara Uygunluğun Yorum İlkeleri**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2012, s. 53.; Reif, Democratic Institutions, s. 9.

İnsan haklarını koruma işlevi açısından Ombudsman kurumunu ikiye ayırarak incelemek yerinde olacaktır. Klasik anlamda Ombudsman kurumunda idarenin hukuka ve hakkaniyete uygunluğunun denetlenmesi amacı söz konusudur. Bu nedenle klasik modelde insan hakları konularına özgü yetkilendirme bulunmamaktadır. Bu türdeki Ombudsman kurumları sadece insan hakları açısından idarenin denetlenmesi ile sınırlı bir yetkilendirmeye sahiptir. İnsan hakları alanında özel yetkilere sahip Ombudsman türü ise İnsan Hakları Ombudsmanıdır. Melez (Hybrid) model de denilen bu yapıda Ombudsman, Klasik Ombudsman'dan farklı olarak idarenin denetlenmesi yetkisi dışında insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda da yetki ve görev sahibidir. Bu Ombudsman türünün Klasik Ombudsmandan farklı olarak insan hakları alanında inceleme ve araştırma yapma, uluslararası makamlarla işbirliği yapma, eğitim, bilinçlendirme, tanıtım gibi yetkileri bulunmaktadır[229]. Klasik anlamda Ombudsman kurumunun insan haklarını koruma ve geliştirme konusundaki yetkileri bu kadar geniş olmayıp idarenin insan haklarına yönelik ihlallerine yönelik şikâyetlerin incelenerek bir çözüm yolunun önerilmesi ile sınırlıdır[230]. Ancak sınırlı da olsa önüne gelen şikâyetler karşısında harekete geçen Klasik Ombudsman gözlemlerini ilgili makama iletmek ve ondan tutumundan vazgeçmesini istemek yetkisi ile İnsan Hakları Ombudsmanları gibi temel hak ve özgürlüklerin korunmasında rol oynamaktadır[231]. Keza seyahat özgürlüğü, ülkeye giriş ve çıkış serbestisi, mülkiyetin korunması, taşınmaz mal edinme özgürlüğü, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkı, kazanç getirici faaliyette bulunma özgürlüğü, düşünce, din ve vicdan özgürlüğü, öğrenim özgürlüğü, insanlık dışı işlem ve cezalara maruz karşı korunma, adil yargılanma hakkı ve daha bir çok hak ve özgürlük sık sık idarî makamların ihlallerine konu olmakta ve Ombudsman, bu hak ve özgürlüklerin idare tarafından ihlallerinde düzeltici bir rol oynamaktadır[232].

Ombudsman kurumu Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi'nin 1975 yılındaki 757 sayılı Tavsiye kararı ile insan haklarını korumada iyi bir yöntem olarak kabul edilmiş ve bir hak arama yolu olarak tavsiye edilmiştir[233].

---

[229] Eren, ss. 305-306.; Reif, Democratic Institutions, p. 11.
[230] Fendoğlu, s.128
[231] Reif, s. 2.; Kaboğlu, ss. 140-141.
[232] Akıncı, s. 286.
[233] Parliamentary Assembly, Recommendation 757 (1975), http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=14791&lang=en,

Avrupa Konseyi'nin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için ulusal kurumlar arasında ve ulusal kurumlarla işbirliğini amaçlayan faaliyetleri çerçevesinde yürürlüğe konulan ilk uygulama olan "İnsan Haklarının Korunma ve Geliştirilmesinde Yargı Dışı Araçlar: Ombudsman" konulu 28-30 Ekim 1982 tarihleri arasında gerçekleştirilen seminerde alınan kararlar Avrupa Konseyi'nin Ombudsman kurumuna bakışını göstermesi açısından büyük önem taşımaktadır:

1. Henüz bu kurumu uygulamayan üye ülkelerde ombudsmanların işlevlerine benzer işlevleri yerine getiren bireylerin, ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde isimlendirilmesi gerekecektir.

2. Avrupa Konseyi bünyesinde ombudsmanların yetkilerinin ve işlevlerinin iyileştirilmesi, genişletilmesi ve uyumlulaştırılması konusunda incelmeler yapılacaktır.

3. Ombudsmanların yetkilerinin genişletilmesi imkânları, insan haklarının korunması konusundaki yasal düzenlemelerde görüş bildirmelerine imkân tanıyacak şekilde, üye ülkelerce araştırılacaktır.

4. Avrupa Konseyi bir yandan üye ülkelerin ombudsmanları, diğer yanda da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargıçları ve Avrupa İnsan Hakları Komisyonu üyeleri arasında bilgi değişiminin koordinasyon merkezî rolünü oynayacaktır. Bu amaçla farklı ombudsmanların kararlarına ilişkin bilgilerin değişimi kolaylaştırılarak faaliyetlerine ilişkin güncelleştirilmiş bilgileri yayacak ve yayınlayacak insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışan uluslararası ve ulusal yargı dışı ve yargısal araçların birlikte çalışmasından doğan ortak sorunlar üzerine görüş alış verişini organize edecektir.

5. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Komisyonunun bireyin yönetsel kararlara karşı korunması karşısındaki kararların tüm içeriği ombudsmanların yararlanmalarına açılacaktır.

(16.06.2014), Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi başka tavsiye kararların da ombudsman kurumunun hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını koruma ve geliştirme hususlarında önemini kabul ettiğini belirtmiştir.. Parliamentary Assembly , Recommendation 1615 (2003), http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17133&lang=en, (16.06.2014),

6. Ombudsmanlık kurumu tarafından sunulan imkânlar ve hizmetlere ilişkin bilgilerin zorunlu bilgiler programı dahilinde vatandaşlara broşürlerle ulaştırılması sağlanacaktır.

Seminerde getirilen bu önerilerin yanı sıra ayrıca devletlerin insan hakları hususunda uluslararası alandaki gelişmeleri izleyerek yetkili ulusal makamların dikkatini çekecek kurumları oluşturmalarının gereği belirtilmiştir. Bu amaçla Ombudsmanlara alışılmış yetkilerinin ötesinde ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile hedeflenen bütün alanları kapsayan özel bir işlevin verilmesi de önerilmiştir[234].

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin "Etkili başvuru hakkı" başlıklı 13. maddesi uyarınca "*Bu Sözleşme'de tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal eden herkes, ihlal fiili resmi görev yapan kimseler tarafından bu sıfatlarına dayanılarak yapılmış olsa da, ulusal bir makamına etkili bir başvuru yapabilme hakkına sahiptir.*" Hak arama özgürlüğü kapsamında yer alan "etkili başvuru hakkı" insan haklarının ve temel özgürlüklerin sağlanıp korunmasının ön koşulu ve usûlî güvencesidir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına göre bu hakkın gerçekleştirilmesi "teorik ve hayali" değil, fiilen ve gerçekten mevcut bulunan, yani sonuç doğurabilir cinsten başvuru yolları ile mümkün olacaktır[235]. Etkili başvuru hakkının amacı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde yer alan hak ve özgürlüklerden birinin ihlali halinde Sözleşme organlarından önce iç hukukta başvurulabilecek yetkili bir makamın oluşturulmasının güvence altına alınmasıdır [236].

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Ombudsman kurumunun etkili bir başvuru olup olmadığını tartıştığı Leander/İsveç[237] kararında İsveç Parlamento Ombudsmanının bireysel şikâyetleri alma, bu şikâyetler hakkında araştırma yapma ve ilgili yasaların gereği şekilde uygulanmasını denetleme yetkisine sahip olduğunu, bu görevlerini yerine getirirken ilgili belgelere ulaşmaya yetkili olduğunu ve bu kurumun bağımsız yapısının açık bir şekilde ortada olduğunu belirtmiştir. Mahkemeye göre İsveç Parlamento Ombudsmanının temel zayıflığı kararlarının bağlayıcı nitelikte olmamasından kaynaklanmaktadır. Ancak Mahkeme İsveç

[234] Temizel, ss. 37-38.
[235] Kaboğlu, ss. 162-165; A. Şeref Gözübüyük ve Feyyaz Gölcüklü, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 11. Ek Protokola Göre Hazırlanıp Genişletilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s.392..
[236] Sibel İnceoğlu, "Etkili Başvuru Hakkı", **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa**, (Ed. Sibel İnceoğlu), Beta Yayınevi, İstanbul, 2013, s. 439.
[237] **Leander /İsveç** Başvuru No: 9248/81, k.t. 26.03.1987.

toplumunda Ombudsman'ın kararlarına geleneksel olarak büyük saygı duyulduğunu ve kurumun saygınlığının sonucu olarak kararlarının kamu otoritelerince takip edildiğini belirterek bu özellikleri nedeniyle Ombudsmana başvuruyu insan haklarını korumada etkili bir başvuru yolu olarak görmüştür[238]. Mahkeme, Birleşik Krallık'taki Parlamento Ombudsmanın etkili bir başvuru yolu olup olmadığı tartıştığı Silver ve diğerleri/Birleşik Krallık kararında ise Ombudsmana başvuruların milletvekilleri aracılığıyla yapıldığı Birleşik Krallık'taki Parlamento Ombudsmanını milletvekilinin iradesine karşı olarak soruşturma yürütemediği ve yaptığı soruşturmayı milletvekiline bildirmek dışında bir yetkisinin olmadığı gerekçeleriyle etkili bir başvuru yolu olarak kabul etmemiştir[239].

3. Yönetimin Gelişmesine Katkı Sağlama Görevi

Ombudsman kurumunun temel amaçları kamu yönetiminin performansının geliştirilmesi ve yönetimin topluma karşı hesap verebilirliğinin arttırılmasıdır. Bu amaçlarla hareket eden Ombudsman yönetimin şeffaflığını ve demokratik hesap verilebilirliğini arttırarak ülkede iyi yönetimin kurulmasına yardımcı olmaktadır[240].

Ombudsman denetimi, bireyleri idarenin keyfi, haksız, kötü niyetli ve hakkaniyete aykırı uygulamalarından korurken diğer yandan da idarenin kendi yanlışlarını düzeltmesi için bir imkân yaratmaktadır. Nitekim Ombudsman denetim faaliyetini yerine getirirken kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bilerek ya da bilmeyerek yapılan yanlışların farkına varılmasına ve bu yanlışların düzeltilmesine olanak tanır. Ayrıca Ombudsman yanlış yapılmayan yerde "geçerli uygulamaları" güçlendirmektedir[241].

Ombudsman kamu bürokrasisinin geneli üzerindeki geniş denetim yetkisiyle bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler hakkında hazırladığı raporları parlamentoya ve kamuoyunun dikkatine sunarak "temiz toplum" ve "temiz siyaset" açısından demokratik yönetime katkı sağlamaktadır[242].

---

[238] **Leander /İsveç**, par. 81-82.
[239] **Silver ve diğerleri/Birleşik Krallık**, Başvuru No: 5947/72, 25.03.1983, par. 53-54, 115-116.
[240] Reif, s. 2.
[241] Pickl, 1986, s. 37.
[242] Akıncı, s.293.

F. Ombudsman Türleri

Dünya üzerinde Ombudsman kurumunun yaygınlaşması ve günümüzde hemen her ülkede Ombudsman kurumu bulunması ile birlikte farklı Ombudsman türleri de ortaya çıkmıştır. Bu anlamda Ombudsman'ın evrimi sadece sayısal anlamda değil çeşitlilik anlamında da yaşanmış ve yaşanmaktadır. Ombudsman kurumu bu bağlamda incelendiğinde karşımıza beş farklı Ombudsman türü çıkmaktadır[243].

1. Genel Yetkili/Amaçlı Ombudsman (Klasik Ombudsman)

Ombudsman türleri içinde en geniş kullanılan tür genel yetkili Ombudsmandır. Bu Ombudsman türü belirli bir hizmet alanıyla sınırlı olmaksızın tüm kamu yönetimi içinde, bütün idarî işlem, eylem ve davranışlarla ilgili şikâyetler üzerinde denetime yetkilidir[244]. Klasik Ombudsman olarak da belirtebileceğimiz bu Ombudsman türü esasen yukarıda genel anlamda özelliklerini, görev ve yetkilerini açıkladığımız Ombudsman çeşididir[245].

Klasik Ombudsman ulusal, federal ya da yerel düzeyde kurulmaktadır. Bazı ülkelerde ulusal düzeyde Ombudsman kurumu bulunmamakta – Almanya, Kanada, Amerika ve Hindistan gibi- bölgesel ve yerel düzeylerde genel yetkili Ombudsmanlar bulunmaktadır. Ancak ülkelerde aynı anda üç düzeyde de Ombudsman bulunması mümkündür[246].

Klasik Ombudsmanların yerel yönetimler ve özellikle belediyeler üzerinde de genel denetim yetkileri bulunmakla birlikte, bazı ülkelerde belediyeler ya da yerel yönetimler tarafından kendi girişimleri ile belediye ya da yerel yönetim

[243] Gregory ve Giddings s. 8-11; Mary A. Marshall ve Linda C. Reif, "The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution. (Canada)(Special Issue: Alternative Dispute Resolution)", **Alberta Law Review**, Volume: 34, Issue: 1 (30 September 1995), (Maladministration and ADR), s. 226
[244] Sezen, s. 74; Gregory ve Giddings, s. 8.
[245] Reif, s. 2.
[246] Gregory ve Giddings, s. 8.

Ombudsmanları kurulmaktadır. Örneğin Amerika'da Portland, Detroit ve Anchorage Belediyelerinin Ombudsman kurumları bulunmaktadır[247].

Tekrar hatırlatmak gerekir ki Ombudsman kural olarak yasama organı tarafından atanır ve yalnız yasama organı tarafından görevi sona erdirilebilir. Bu özellik Ombudsmanın araştırma, inceleme ve denetleme görevlerini yerine getirirken yönetime karşı bağımsızlığının sağlanması için ilk koşuldur. Ancak bazı ülkelerde Ombudsman kurumunun bu özelliğine uymayan ve Ombudsmanın hükümet tarafından atandığı "Hükümet Ombudsmanları" kurulmuştur. Keza yerel düzeyde de hükümet tarafından atanan yerel yönetim Ombudsmanları bulunabilmektedir. Hükümet Ombudsmanları, Ombudsman kurumunun bağımsızlık özelliğine gölge düşürdükleri ve yürütme tarafından atanmanın araştırma, inceleme ve denetleme görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini engelleyeceği gerekçeleriyle eleştirilmektedir. Ancak diğer yandan bu tür Ombudsmanlarında hukuki ve politik iklimin uygun olduğu ülkelerde görevlerini etkili bir şekilde yerine getirdikleri de ifade edilmektedir[248].

2. Tek "Özel" Amaçlı Ombudsman

Ombudsman kurumunun ikinci ve yaygın olarak kullanılan bir diğer türünü tek ya da özel amaçlı, "uzmanlaşmış" Ombudsmanlar oluşturmaktadır. Bu Kurumların denetim alanına adlarından da anlaşılacağı üzere yönetimin belirli bir alanı girmektedir ya da yalnızca bir şikâyetçi grubunun çıkarlarını korumakla yükümlü bulunmaktadır. Bu kategorideki Ombudsman kurumları çevre, sağlık, eğitim, silahlı kuvvetler, polis, ceza infaz kurumları, çocukların korunması, bilgi edinme hakkı gibi çok farklı alanlarda hizmet göstermektedir[249].

İsveç, Norveç, Almanya, Kanada ve İsrail'deki askeri ombudsmanlar; Kanada'da cezaevi ve polis ombudsmanları; İngiltere'de Sağlık Hizmetleri Komiseri, Adli Hizmetler Ombudsmanı, İsveç'te Tüketici Ombudsmanı, Fırsat Eşitliği

---

[247] M. Mills, "Municipal Government Ombudsman", **The International Ombudsman Anthology Selected Writings from the International Ombudsman Institute** ed. Linda C. Reif, International Ombudsman Institute, 1999, ss. 424-425.

[248] Reif, Maladministration and ADR, s. 229.

[249] Reif, Maladministration and ADR, s. 230; Sezen, s. 74.

Ombudsmanı, Çocuk Ombudsmanı örnekleri çok çeşitli tek ve özel amaçlı ombudsmanlardan bazılarıdır[250].

Tek ya da özel amaçlı ombudsmanlar üstlendikleri görevler ve sahip oldukları yetkileri açısından da Klasik Ombudsman kurumundan ayrılmaktadır. Bu kategorideki Ombudsmanlardan bazılarının icraî karar alma yetkileri ve genel görevlerinin yanında toplumsal eğitim işlevleri de bulunmaktadır. Ayrıca kendi alanlarında dikkate alınan uzman görüşleri hazırlarlar[251].

3. Uluslararası ve Uluslarüstü Düzeydeki Ombudsmanlar

Günümüzde Ombudsman kurumu uluslararası ve uluslarüstü seviyelerde de kurulmaktadır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, OECD gibi uluslararası organizasyonlarda, faaliyet alanı geniş ölçüde bu organizasyonlarda çalışanların şikâyetleriyle sınırlı Ombudsmanlar bulunmaktadır[252].

Uluslarüstü düzeydeki Ombudsmanın örneğini ise Avrupa Birliği Ombudsmanı oluşturmaktadır. Avrupa Birliği içinde bir yandan ulusal Ombudsmanların yer aldığı, diğer yandan tüm Avrupa Birliği vatandaşlarının başvurabilecekleri bir yapı oluşturulmuştur. "Avrupa Ombudsmanı" 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması[253] ile birlikte, Birliğin herhangi bir organı tarafından kötü yönetimle veya adil olmayan bir davranışla karşılaştığına inanan Avrupa vatandaşlarından gelen şikâyetleri dinlemek üzere kurulmuştur[254]. 2000 yılında Nice kentinde onaylanan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, iyi yönetim hakkına (md. 41) ve kötü yönetime karşı Avrupa Ombudsmanı'na başvurma hakkına (md. 43) yer vermiştir. 18 Temmuz 2003 tarihinde Roma'da Avrupa Konseyi Başkanı'na sunulan, 29 Ekim 2004 tarihinde aynı kentte imzalanan Avrupa Anayasası Taslağı'nın Fransa

[250] Fendoğlu, ss. 87-88; Gregory ve Giddings, s. 8.
[251] Reif, Maladministration and ADR, s. 230.
[252] Gregory and Giddings, s. 9.
[253] 10 Aralık 1991 tarihinde Maastricht'te düzenlenen Zirve'de Topluluk, daha önce toplanmış olan Hükûmetlerarası iki Konferans çerçevesinde varılan sonuçları temel alarak yeni bir Avrupa Toplulukları Antlaşması yapılmasına karar vermiştir. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği adını almıştır. Avrupa Birliği Ombudsmanının kuruluşu ve görev alanı Antlaşmanın 8d ve 138e maddelerinde belirtilmiştir. http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf, (28.02.2014).
[254] Özer Köseoğlu, "Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği", **Sayıştay Dergisi**, S. 79, Y. 2010, s. 37.

ve Hollanda'da yapılan referandumlarda hayır oyunun çıkması ile askıya alınması sonrası Lizbon Anlaşması olarak bilinen anlaşma kabul edilmiştir. 30 Mart 2010 tarihinde revize edilen haliyle Lizbon Anlaşması'nın Ayrımcılığın Yapılmaması ve Birlik Vatandaşlığı isimli ikinci kısmında, Avrupa Birliği vatandaşlarına Avrupa Ombudsmanı'na başvuru hakkı tanınmış (md. 20/d ve md. 24); ayrıca 228. maddesinde de Avrupa Ombudsmanı'na başvuru, Ombudsmanın bağımsızlığı, seçilmesi ve görevden alınmasına ilişkin konular düzenlenmiştir.

4. İnsan Hakları Ombudsmanı

Görece daha geç ortaya çıkmasına rağmen kısa zamanda yayılarak önem kazanmış olan bir diğer Ombudsman türü de, İnsan Hakları Ombudsmanıdır. Doktrinde "Melez" olarak da ifade edilen bu Ombudsman türü, Ombudsman kurumu ile İnsan Hakları Komisyonlarının rollerinin birleşmesi ile oluşmuştur. İnsan Hakları Ombudsmanları bir ucunda Klasik Ombudsman bir ucunda İnsan Hakları Komisyonlarının bulunduğu geniş bir spektrum üzerinde durmaktadır ve kuruluşlarına göre görev ve yetkileri ikisinden birine daha yakın olabilmektedir[255].

İnsan Hakları Ombudsmanı tarihsel olarak Güney Avrupa'daki "üçüncü dalga" demokratikleşme hareketlerine ve 1970'lerde Portekiz ve İspanya'da oluşturulan "melez" kurumlara dayanmaktadır. Portekiz'de 1975 yılında ülkenin demokrasiye dönüşü amacı ile kurulan Provedor de Justiça (Hakların Koruyucu) kamu yönetiminin denetimi yanında vatandaşların hak ve özgürlükleri savunma görevine sahiptir. İspanya'da da 1978 yılında, demokrasiye geçiş sürecinde kabul edilen yeni Anayasa'da Defensor del Pueblo (Halkların Savunucusu) kurumu oluşturulmuş, bu kuruma devlet yönetiminde insan haklarının korunmasını gözetme görevi verilmiştir[256]. Politik ve ekonomik gelişmeler ise özellikle 1980'lerin ikinci yarısından sonra günümüzde de etkileri devam ederek İnsan Hakları Ombudsmanlarının kurulması konusunda katalizör etkisi göstermiştir. Bu gelişmeler özellikle askeri yönetimden demokratik yönetime geçişte Latin Amerika'da ve Soğuk

[255] Reif, s. 8.
[256] Samuel P. Huntington, **The Third Wave: Demokratizationin The Late Twentieth Century**, University of Oklahoma Press, 1991 aktaran Reif, s. 8.; Reif, Democratic Institutions, s. 12.

Savaşın sona ermesi ile birlikte dağılan Sovyetler Birliği'nden ayrılan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde etkisini göstermiştir[257].

Demokratikleşme hareketlerinin neticesinde Latin Amerika, Doğu ve Orta Avrupa, Asya ve Pasifik bölgelerindeki ülkeler yeni yönetim yapıları kurmaya yönelmişlerdir. Söz konusu ülkeler tarafından çeşitli kamu yönetimi mekanizmaları uygulamaya konulmuş, bunların arasından, özellikle melez İnsan Hakları Ombudsmanları ön plana çıkmıştır. Ombudsmanın kuruluşu bu ülkelerde, ülkenin demokratik hesap verebilirliğini geliştirme ve ülkede "iyi yönetim" inşası girişimlerinin somut tezahürleri olarak görülmektedir. Bu ülkelerin büyük çoğunluğunun kamu otoriteleri tarafından işlenen insan hakları ihlalleri ile ilgili geçmişleri bulunmaktadır. Dolayısıyla Ombudsman modelini kendilerine, kuruma insan haklarını koruma ve geliştirme görevini dahil ederek adapte etmişlerdir. Ayrıca son yıllarda Klasik Ombudsmanlara sahip Finlandiya, Jamaika, Gana ve Tanzanya gibi ülkelerinde Ombudsman kurumlarını İnsan Hakları Ombudsmanına çevirdikleri görülmektedir[258].

İnsan Hakları Ombudsmanları tarafından korunan insan hakları, birinci kuşak insan hakları olarak nitelendirilen vatandaşlık hakları ve siyasal haklardan ikinci kuşak haklar olarak adlandırılan ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ve nihayet üçüncü kuşak haklara (sağlıklı bir çevre hakkı gibi) kadar uzanmaktadır[259].

5. Özel Sektör Ombudsmanı

Klasik Ombudsmanın görev alanını kamu yönetimi oluşturmakta ve özel sektör kuruluşlarına yönelik herhangi bir işlevi bulunmamaktadır. Ancak farklı bir Ombudsman türü olarak özel kuruluşlar tarafından kendilerine yönelik şikâyetlerin çözülmesi amacıyla Özel Sektör Ombudsmanları oluşturulmuştur. Özellikle ticaret ve sınai alanlarında tüketicinin haklarını korumak amacıyla kurulan bu Ombudsman

[257] Melez nitelikteki ombudsman kurumları oluşturan bazı ülkeler; Polonya (İnsan Haklarını Koruma Komiseri, 1987), Hırvatistan (Ulusal Ombudsman, 1992), Slovenya (İnsan Hakları Ombudsmanı, 1995), Bosna Hersek (Federasyon Ombudsmanı, Bosna Hersek İnsan Hakları Ombudsmanı, 1995), Bulgaristan (Meclis İnsan Hakları Komiseri, Meclis Ulusal ve Etnik Azınlık Hakları Koruma Komiseri, 1995), Rusya (İnsan Hakları Elçisi, 1997), Romanya (Halkın Avukatı, 1997), Gürcistan (Halkın Savunucusu, 1995, 1998'de çalışmaya başladı), ve Arnavutluk (Halkın Avukatı, 1998, 2000 yılında atanmıştır). Reif, Democratic Institutions, s. 12.
[258] Reif, ss. 8-9.
[259] Gregory ve Giddings, s. 10.

türü başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere değişik sektörlerde görev yapmaktadır[260].

Özel Sektör Ombudsmanları genel olarak özel şirketlerin yönetim kurulları ya da yöneticileri tarafından atanmaktadır. Bu nedenle gerçek anlamda bağımsız olduklarını söylemek mümkün değildir. Yine de böyle bir mekanizma müşteriler için belli oranda da olsa bir tarafsızlığa sahip bir tür uyuşmazlık çözüm mekanizması yaratmaya yönelik olumlu bir girişimdir.

II. ÜLKEMİZDE "KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU"NUN KURULMA SÜRECİ

Ombudsman kurumunun tüm dünya genelinde ve Avrupa özelinde hızla yaygınlaşması hususunda Türkiye farklı bir noktada durmaktadır. Nitekim Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi Ombudsman kurumunun kuruluşuna açıkça destek veren uluslararası organizasyonların uzun süreli üyesi olan Türkiye'de Ombudsman kurumunu oluşturmaya yönelik somut adımlar söz konusu kuruluşlara üye olan ülkelerdeki uygulamanın aksine çok daha yakın bir tarihlidir[261].

Türkiye'de Ombudsman kurumu oluşturmaya yönelik yasal çalışmaların başlangıcı yakın tarihli olmakla birlikte ülkemizde Ombudsman'a yönelik tartışma ve önerilerin tarihi ise daha eskiye dayanmaktadır.

A. Terminoloji

Dünyada yaygın olarak kullanılan ve akademik olarak da tercih edilen terim "ombudsman" olmasına karşın ombudsman kurumu çeşitli ülkelerde farklı ifadelerle adlandırılmaktadır.

[260] Gregory ve Giddings, s. 10.
[261] Türkiye; Birleşmiş Milletler'e 24 Ekim 1945 yılından ve Avrupa Konseyi'ne 9 Ağustos 1949 tarihlerinden itibaren üyedir.

Bu kurumu kendi ülkelerinde "Ombudsman" olarak isimlendiren İsveç, Norveç, Danimarka gibi ülkeler bulunmakla birlikte; Ombudsman kurumu için "defensor del pueblo" yani "halkın savunucusu" , "volksanwalt" yani "halkın avukatı" , "citizen's defender" yani "vatandaş savunucusu", "grieavance-man" yani "şikâyet mercii", "Parliamentary Commissioner" yani "Parlamento Komiseri" gibi terimler kullanılmaktadır[262]. Yine Ombudsman kurumu Fransa'da önceleri "Mediateur de la Publique" yani "Cumhuriyet Arabulucusu" olarak adlandırılırken yeni kurulan "Le Défenseur des droits" kurumu ile "Hakların Savunucusu" terimi benimsenmiştir.

Ülkemizde de Ombudsman kurumu oluşturulması sürecinde, kurumu ifade etmek için hangi terimin benimseneceği hususunda farklı öneriler ortaya çıkmıştır. "Kamu Denetçisi", "Yurttaş Sözcüsü", "Arabulucu", "Vatandaş Hakları Koruyucusu", "Vatandaş Savunucusu", "Kamusay", "Kamutay", "Halk Denetçisi", "Halk Yargıcı", "Parlamento Komiseri" bunlardan bazılarıdır.

Türkiye'de Ombudsman kurumu oluşturmaya yönelik ilk yasal çalışma olan "Yurttaş Sözcüsü Kanun Taslağı" Ombudsman için önerdiği "yurttaş sözcüsü" ifadesi nedeniyle eleştirilmiştir. Şöyle ki Ombudsman sadece yurttaşlara değil, ülke içinde yurttaş olsun olmasın "herkes"e açık bir başvuru yoludur. Ayrıca "sözcü" ifadesi bir kimsenin ya da grubun görüşlerini, kararlarını bir başka kimseye, gruba, topluluğa sunmakla görevli kimseyi ifade etmektedir. Oysa Ombudsman bireyle yönetim arasındaki çekişmeli konularda belli bir muhakeme yöntemi kullanarak çözüm üretmeye çalışmaktadır. Yani sıradan bir "sözcü" gibi salt bir iletişim aracı olmayıp, karar üretici ve öneri getirici rolleri bulunmaktadır. Bu nedenlerle "yurttaş sözcüsü" ifadesi Ombudsman kavramını ifade etmekte uygun bulunmamıştır[263].

"Kamutay" ifadesi ise farklı bir şekilde tasarlanan bir kurum yapısı için öne sürülmüştür. ATAY, kamu yönetimindeki yolsuzluklarla mücadele için savcılardan oluşan özel bir kurul için bu ismi önermiştir[264].

Önerilen terimler arasında doktrinde benimsenen terim "kamu denetçisi" olmuştur.

[262] Hill, s. 1076; Fendoğlu, s. 26; Özden, s. 24-25.
[263] Akıncı, s. 368-369; Avşar, s. 253.
[264] Atay, s. 308-309.

"Kamu Denetçisi" terimi kurumun yalnızca denetim fonksiyonunu ön plana çıkarması, ayrıca kamu bürokrasisi içinde adında ve unvanında "denetleme" olan birçok kurumun bulunması nedenlerinden ötürü eleştirilmiştir. Ancak aksi yönde olarak Ombudsmanın denetleme işlevi ve vatandaş olsun olmasın ülkedeki tüm bireyler yani "kamu" adına hareket etmesi nedeniyle bu terim Türk Ombudsmanı için uygun bulunmaktadır[265].

B. Türkiye'de "Ombudsman"ın Tanıtılmasına ve Oluşturulmasına Yönelik İlk Çalışmalar

Ombudsman kurumunun dünya üzerindeki yayılışı özellikle 1970'li yıllara rastlamaktadır. Türkiye'de de akademik anlamda Ombudsman konulu ilk çalışmalar yine bu yıllara denk düşmektedir. Bu zamanlama, hem Ombudsman kurumu üzerindeki ilginin dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'deki yansıması olarak görülebilir hem de Fransız idare hukukundan etkilenmiş olan Türk akademisyenlerin 1973 yılında Fransa'da bu kurumun "Mediateur" adıyla kurulması üzerine[266] bu konuda çalışmaya başlamaları olarak değerlendirilebilir[267].

Doktrinde Ombudsman kurumuna atıf yapan ilk çalışma Tahsin Bekir BALTA'nın *İdare Hukukuna Giriş*[268] adlı eseridir. Ombudsman kurumu hakkındaki ilk kapsamlı çalışma ise Ömer BAYLAN'ın *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli*[269] adlı eseridir.

Ombudsmanlık kurumu, ilk kez 1982 Anayasasının hazırlık aşamasında gündeme gelmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Hukuk Fakültesi'nin öğretim üyeleri tarafından hazırlanmış olan Gerekçeli Anayasa

---

[265] Avşar, s. 252; Aksi yönde Akıncı, s. 369.

[266] Güçlü bir idarî rejime sahip Fransa'da, Fransız İdare hukuku geleneklerine pek uygun düşmeyen bir kurum olan Ombudsman kurumunun kurulmasına başta Danıştay olmak üzere pek çok kesim tarafından karşı çıkılmıştır. Ancak kurumun idare üzerindeki denetim ve etkilerinin çok tanınmış ve yayılmış olması ile bir çok ülkede eriştiği kendine özgü başarılar Fransa'da bir Ombudsman kurumu oluşturulması için çalışmaların başlamasına zemin hazırlamış 3 Ocak 1973 tarihinde ülkede "Mediateur" adı ile Ombudsman kurumu kurulmuştur., Oytan, ss. 614-616.; Gözler ve Kaplan, s. 810;

[267] Engin Saygın, "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XII, Sayı: 1-2, Yıl: 2008, s. 1048.

[268] Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970.

[269] Ömer Baylan, **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, TC İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No: 12, Gaye Matbaası, Ankara, 1978.

Önerisi'nde Ombudsman "Kamu Denetçileri Kurulu" olarak şu şekilde tasarlanmıştır: "Kamu Denetçileri Kurulu vatandaşların dilek ve şikâyetlerini inceler ve temel hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesini gözetir. Kurul beş kişiden oluşur. Cumhurbaşkanı; TBMM'nin, Danıştay'ın, Sayıştay'ın, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ile Türkiye Barolar Birliği'nin ayrı ayrı göstereceği ikişer adaydan birini beş yıllık bir süre için Kamu Denetçisi olarak atar. Kamu Denetçileri Kurulu her yıl ve gerekli gördükçe, çalışmaları ve temel özgürlüklerin gerçekleşme durumu hakkında TBMM'ye ve Cumhurbaşkanına rapor verir. Bu raporlar Resmi Gazete'de yayınlanır. Kamu Denetçileri Kurulu'nun kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir". Bu öneriyi hazırlayanlar demokratik bir devlet düzeni içinde herkesin, her konuda dilek ve şikâyetlerini iletmesi ve bunların dikkate alındığını görmesi son derece önemli olduğunu belirtmiştir. Vatandaşlar böylelikle devlet yönetimine doğrudan katılacak, devlet yönetimiyle doğrudan iletişim kuracak, onu denetleyebilecektir. Yönetim ise vatandaş dilek ve eğilimlerini öğrenerek bilgi eksikliklerinin giderebilecek yanlış yapmama ya da yanlışlarını düzeltme olanağı bulacaktır. Kamu Denetçileri Kurulu, vatandaşların özgürlüklerinin gerçekleşmesini gözetmekle birlikte onların dilek ve şikâyetlerinin izlenmesinde, toplanıp değerlendirilmesinde, edindiği deneyimler ışığında yönetime iyileştirici ve yenileştirici öneriler getiren bir kurum olacaktır[270].

Milli Güvenlik Konseyi[271] Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne bağlı öğretim üyelerinin sunduğu "Kamu Denetçileri Kurulu" önerisini kabul etmemiştir. Ancak 1982 Anayasası ile Devlet Denetleme Kurulu'nu kurmuştur. Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluşu -bu kurum ombudsman olmasa bile- idarenin işlem ve eylemleri üzerindeki bir denetleme mekanizmasına duyulan ihtiyaca yönelik olarak görülmektedir[272].

Türkiye'de Ombudsman kurulmasına yönelik öneride bulunan bir diğer önemli çalışma ise Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1991 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Raporu'dur. Raporun bir bölümü

---

[270] Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982, s. 139.

[271] 12 Eylül 1980'de Türk Silâhlı Kuvvetleri'nin ülke yönetimine bütünüyle el koymasından sonra kurulan Milli Güvenlik Konseyi, kurulduğu günden, demokratik düzene geçiliş tarihine kadar yasama görevini üstlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Özbudun, ss. 51-58.

[272] Süleyman Arslan, "Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı", **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 3. Kitap: Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1992, s. 1044.

denetime ayrılmış, denetimdeki başlıca sorunlara değinilmiştir. Raporda, denetimle ilgili problemlere değinildikten sonra, bunlar için çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Bu önerilerden bir tanesi de Devlet Denetleme Kurulu'nun kamu denetçisi olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması şeklindedir[273].

Türkiye'de Ombudsman kurumu kurulmasına yönelik önerilerin ortaya çıkması kurumun gittikçe artan bir seviyede akademik dikkati çekmesine yol açmıştır. Ombudsman kurumuna yönelik bu akademik ilgi idare hukuku üzerine düzenlenen konferans ve kongrelerde de görülebilecektir[274]. Aynı şekilde konuya ilişkin akademik ilginin artmasının neticesinde birçok kitap ve makale de ortaya çıkmıştır. Türk akademisyenlerin Ombudsman konulu çalışmalarında benzer metotlar izlenerek önce kurum tanımlanmakta, ardından kurumun en temel ve ayırt edici özelliklerine değinilmekte ve devamında değişik ülkelerdeki Ombudsman kurumları aralarında karşılaştırma yapılmaktadır. Bu çalışmaların öncelikli ve genel amacı kurumun akademik ve siyasi çevre kadar topluma tanıtılmasıdır. Bu çalışmalarda genel olarak kurumun idarî denetim yönüne vurgu yapılmakta ve hem idare hukukçuları hem de insan hakları hukukçuları kurumu etkin bir insan hakları koruma mekanizması olarak görmemektedir. Son olarak söz konusu çalışmaların hepsi Ombudsman kurumunun kararları bağlayıcı olmasa da idarenin bu kararlara uyacağını varsaymaktadır[275].

Ombudsman kurumu ile ilgili düzenlemeler kalkınma planlarında da yer almıştır. Devlet Planlama Teşkilatı[276] tarafından hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanan beş yıllık kalkınma planlarında Ombudsman kurumu ya da benzer nitelikte bir kurumun oluşturulmasından söz edilmiştir. Nitekim ilk olarak Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında "Devlet Avukatlığı Kurumu" adı altında

---

[273] Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu), **TODAİE Yayınları**, Ankara, 1991, s. 23.

[274] 1990 yılında düzenlenen Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi'nde özel bir oturum Ombudsman kurumuna ayrılmıştır. Bu kongrede ULER Ombudsman kurumunun Türkiye'deki uygulamasını görme amaçlı seçilecek bir pilot bölgede İnsan Hakları Ombudsmanı kurulmasını önermiştir. Yıldırım Uler, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)"**, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 3. Kitap, İdari Yargı, Ankara, 1992, s. 1027.

[275] Saygın, ss. 1049-1050.

[276] Devlet Planlama Teşkilatı, 3.6.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile lağvedilerek, görevi Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir.

uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden çözümleyecek bir kurumun oluşturulacağından bahsedilmektedir[277].

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına gelindiğinde ise Amaçlar, İlkeler ve Politikalar başlığı altında; "Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye'de kurulmasını" izlenecek politikalar arasında sayılmıştır[278].

Sekizinci Beş Yıl Kalkınma Planında ise konu biraz daha açılmış, kurumun amacı : "Kamu yönetimi vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir Kamu Denetçisi (Ombudsman) sistemi kurulacaktır. Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamasına önem verilecektir[279]" şeklinde ifade edilmiştir.

Ombudsman kurumu konusunda yapılan öneriler, sadece kamu kuruluşlarının çalışmaları ile sınırlı değildir. Konuyla ilgili sivil toplum örgütleri de çeşitli çalışmalar hazırlamışlardır. Bu doğrultuda Türk Sanayici ve İşadamları Derneği'nin 1997 yılında yayımlanan raporu kamuoyunda ve hükümet çevrelerinde büyük yankılar uyandırmıştır. Raporda, Ombudsmanın genel özelliklerinden ve dünyada belli başlı ülkelerdeki Ombudsman uygulamalarından bahsedilmiştir. Ayrıca, Türkiye'de idarenin eylem ve işlemleri üzerinde mevcut denetim mekanizmalarının bireylerin hak ve özgürlüklerini korumada yetersiz kalması nedeniyle; idarenin denetiminde formaliteden ve şekilcilikten uzak, süratli, masrafsız, re'sen araştırma yetkisine sahip bir denetim mekanizması olan Ombudsman kurumunun kurulmasının demokrasimiz için bir ihtiyaç olduğu belirtilmektedir[280].

---

[277] Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1979, s. 484.
[278] Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 1996, s. 119.
[279] Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Başbakanlık DPT Yayınları**, Ankara, 2001, s. 194.
[280] Oğuz Babüroğlu ve Nevra Hatipoğlu, **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, Yayın No: TÜSİAD-T/1997, İstanbul, 1997.

C. Türkiye'de "Ombudsman Kurulmasına Yönelik Anayasal ve Yasal Düzenleme Süreci

Türkiye'de Ombudsman kurumunun tanıtılması ve bir Ombudsman oluşturulması yönündeki çalışmalar çok daha önce başlamış olmasına karşılık, bu yönde yasal düzenleme sürecine başlanması görece daha yakın zamanda olmuştur. Ancak kuruma yönelik ilk yasal düzenleme faaliyetleri sonuçsuz kalmıştır. Türkiye'de Ombudsman kurumunu oluşturmaya yönelik ilk somut adım ise Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 28 Eylül 2008 tarihinde kabul edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur.

1. Ombudsman Kurumu Oluşturmaya Yönelik İlk Kanun Çalışmaları

Adalet Bakanlığı'nca 24.11.1997 tarihinde "*Ombudsman (kamu denetçisi, arabulucu, kamu hakemi, medenî hakların savunucusu, parlamento komiseri) Sisteminin Kurulmasına İlişkin Kanun Tasarısı*" hazırlanmak üzere yüksek mahkeme üyeleri, bilim adamları ve konunun uzmanlarından oluşan bir Komisyon kurulmasıyla başlayan yasalaşma süreci ilgili Komisyonun çalışmaları ile "*Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı Taslağı*" adıyla 05.10.1998 tarihinde kamu kurum ve kuruluşlarının görüşüne sunulmuştur. Gelen görüşler değerlendirilerek hazırlanan "*Kamu Denetçiliği Kurumu Tasarısı*" önce Başbakanlığa 14.09.2000 tarihinde de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sevk edilerek Türkiye'de Ombudsman kurumunun oluşumuna yönelik ilk yasal düzenleme hazırlığı olmuştur[281]. Ancak ilgili kanun tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmuş olmasına ve komisyonlarca incelenmesine rağmen ilgili yasama döneminde sonuçlandırılamayarak kadük olmuştur.

Ülkemizde Ombudsman kurumu oluşturulmasına yönelik bir diğer yasal düzenleme hazırlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 5227 sayılı ve 15.7.2004 tarihli "*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*"dur. Mezkûr kanun ile yerel düzeyde bir

[281] Akıncı, ss. 361-369; Sezen, ss. 72, 84; Tutal, s. 172.; İlgili kanun tasarısının hazırlanmasında Hikmet Sami Türk ve Zekeriya Temizel gibi siyasi kimliklerinin yanında akademik geçmişe de sahip olan ombudsman savunucuları büyük rol oynamıştır. Saygın, s. 1051.

Ombudsman kurumunun oluşumu öngörülmüştür. Kanunun "*Kamu Yönetiminde Denetim*" başlığını taşıyan üçüncü kısmındaki 42. maddesi ile yerel ombudsman kurumu olarak "*Mahallî İdareler Halk Denetçisi*" düzenlemiştir[282]. Söz konusu

[282] **Mahallî idareler halk denetçisi**

MADDE 42.- Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.

Halk denetçisi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) fıkrasının l, 4, 5, 6 ve 7 nci bentlerinde belirtilen şartları taşıyan; en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl meslekî tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin üçte iki çoğunluğunun kararı ile seçilir. İlk iki turda üçte iki çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluk aranır. Bu turda salt çoğunluk sağlanamadığı takdirde, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü tur oylama yapılır ve dördüncü turda en çok oy almış bulunan aday seçilir. Halk denetçiliğine kişiler kendileri aday olabileceği gibi, il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilir.

Halk denetçisi seçildikten sonra varsa siyasî partisiyle ilişiği kesilmiş sayılır.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlar.

Halk denetçisi, görevini engelleyen fizikî ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya sonradan kaybetmesi sebepleriyle il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilir. Bu şekilde boşalan halk denetçiliğine, kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir.

Halk denetçisi, görevinin devamı süresince, herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluşta ücretli bir işte çalışamaz. Kamu görevlileri arasından seçilen halk denetçisi, bu süre için kurumundan aylıksız izinli sayılır. İzinli oldukları sürece memuriyetleri ile ilgili özlük hakları devam ettiği gibi, bu süreler terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır, terfileri başkaca bir işleme gerek kalmadan süresinde yapılır. Bu şekilde seçilen halk denetçilerinin kadroları ve tâbi olduğu sosyal güvenlik kurumu ile ilişkileri devam eder, ancak bunların ve diğer halk denetçilerinin daha önce tâbi oldukları sosyal güvenlik kurumlarına ödenmesi gereken primleri kendileri tarafından yatırılır.

Halk denetçisinin bürosu ve iş yükü ile orantılı sayıda personel il özel idaresi tarafından sağlanır. Halk denetçisine, il nüfusu 500.000'e kadar olan illerde 50.000; 500.001-1.000.000 olan illerde 60.000; 1.000.001-2.000.000 olan illerde 70.000 ve 2.000.001'den fazla olan illerde 80.000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Halk denetçisi gördüğü hizmet nedeniyle talep sahiplerinden hiçbir şekilde ücret veya başka bir karşılık alamaz.

Halk denetçisi, birinci fıkrada sayılan kuruluşların gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlâl edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırkbeş gün içinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna açıktır.

İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır.

Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz. Halk denetçisi incelemesi sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir.

Menfaati ihlâl edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine otuz gün içerisinde halk denetçisine

Kanun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmesinin akabinde Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmiş; daha sonra ise kanunlaşamamıştır.

2. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Ombudsman Kurumu Oluşturma Çabalarına Etkisi

Ülkemizde bir Ombudsman kurumu oluşturulmasına yönelik çalışmalarda Avrupa Birliği üyelik sürecinin de büyük etkisi olmuştur. Türkiye - Avrupa Birliği ilişkileri çerçevesinde Avrupa Birliği'nin Türkiye'de bir Ombudsman kurumu kurulması konusundaki yaklaşımı Avrupa Komisyonu'nun istişare amaçlı Türkiye ziyaretlerinden sonra hazırladıkları raporlarda görülebilmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği yolunda özellikle yargının bağımsızlığının güçlendirilmesi ve insan haklarının tam olarak uygulandığı bir ortamın geliştirilmesi konularını gözden geçirme amaçlı yaptığı ilk ziyaret sonrasında hazırlanan 1. İstişari Ziyaret Raporu'nda "*Mahkemelerde Aşırı İş yükünü Önleme ve Azaltmaya Yönelik Tedbirlere İlişkin (86) 12 No'lu Avrupa Konseyi Tavsiyesinin 1. Hedefi uyarınca, bireyler ve kamu kuruluşları arasında vuku bulan özel hukuk uyuşmazlıklarının, uzlaştırma kurulları ya da benzer organlar tarafından çözülebilmesine imkân verecek usûl kuralları ve mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılmasını, tavsiye ediyoruz.*[283]" denilmiştir. Nitekim 2003/5930 karar sayılı "*Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması,*

---

başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez.

Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idarî yargıya müracaat hakkının önşartı değildir.

Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.

[283] Türkiye Cumhuriyetinde Yargı Sisteminin İşleyişi, İstişarî Ziyaret Raporu, 28 Eylül 2003-10 Ekim 2003, Hazırlayanlar: Kjell Bjornberg-Paul Rıchmond, Brüksel, 2003, s. 119 http://www.abgm.adalet.gov.tr/pdf/ist1tr.pdf, (20.03.2014).

Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair" Bakanlar Kurulu kararının "*Yargının işlevselliği ve kapasitesinin artırılması suretiyle etkin bir yargı sisteminin tesis edilmesi*" başlığı altında "*Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı*" öncelikle yürürlüğe konacak mevzuat içinde yer almıştır[284].

Avrupa Birliği Komisyonunun 2. İstişari Ziyaret Raporu'nda; Adalet Bakanlığı'nın İlk İstişarî Ziyaret Raporuna cevabında bahsedilmiştir. Söz konusu cevapta tavsiyeye uygun olarak, bireylerin ve kamu kurumlarının taraf olduğu uyuşmazlıkların çözümü için iki aşamalı bir hukukî başvuru yolunun kabul edilmesinin plânlandığı; ilk olarak, Genel İdare Usûlleri Hakkında bir Kanun Tasarısının Başbakanlıkta incelenmekte olduğu ve ikinci olarak da, Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün Türkiye'ye Ombudsman sistemini getirmek için Ombudsman hakkında bir kanun tasarısı hazırlık çalışması başlattığı belirtilmiştir. Avrupa Birliği Komisyonu'nun ilgili raporunda "*Biz, Adalet Bakanlığı'nın mahkemeler önündeki bireylerin ve kamu kurumlarının taraf olduğu özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümünü, zaman ve masraf gerektirmeksizin, kolaylaştırmak için tasarladığı tedbirleri aktif şekilde gerçekleştirmeye çalıştığını gözlemlemekten memnuniyet duymaktayız. Türkiye'de alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarının kurulmasının, hukuk mahkemeleri önündeki önemsiz uyuşmazlıkların sayısının önemli ölçüde azalmasına yardımcı olabileceğine ve böylece genel verimliliğin artmasına neden olabileceğine inanmaktayız.[285]"* ifadeleriyle sürece verilen destek ifade edilmiştir.

3. Ombudsman Kurumu Oluşturulmasına Yönelik Kanunun Kabulü ve Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı

Türkiye'de somut olarak Ombudsman kurulmasına yönelik atılan adımlardan ilki ise 28.09.2006 tarihli ve 5548 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"[286]dur. Söz konusu Kanun, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilmiş ve Meclis'te aynen kabul edilince

[284] RG, 27.07.2003, S. 25178 Mük.
[285] Türkiye Cumhuriyetinde Yargı Sisteminin İşleyişi, İstişarî Ziyaret Raporu, 11-19 Temmuz 2004, Hazırlayanlar: Kjell Bjornberg-Paul Rıchmond, Brüksel, 2004, ss. 73-74, Http://Www.Abgm.Adalet.Gov.Tr/Pdf/İst2tr.Pdf, (20.03.2014).
[286] RG, 13.19.2006, S. 26318.

Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanının ve 123 milletvekilinin Anayasa Mahkemesine iptal ve yürürlüğü durdurma başvurusu üzerine, Anayasa Mahkemesi 27.10.2006 tarihli ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı kararı[287] ile mezkûr kanunun yürürlüğünü durdurmuş, 25.12.2008 tarihli ve E. 2006/140, K. 2008/15 sayılı kararı[288] ile de, yasanın tümünü iptal etmiştir.

Anayasa Mahkemesi iptal kararında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu iki temel gerekçeyle Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Bunlardan ilki ilgili Kanunun Anayasamızdaki "idarenin bütünlüğü" ilkesine aykırı düştüğü yönünde Anayasa Mahkemesinin görüşüdür.

Anayasa Mahkemesi mezkûr iptal kararında özetle:

> "İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlanması ve idarî yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür…Anayasa'nın 123. maddesi uyarınca, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi mümkün olmakla birlikte, kamu tüzel kişisi olarak kurulan idarî bir kurumun "idarenin bütünlüğü ilkesi" gereğince idarenin bünyesinde ve idarî teşkilat yapısı içinde yer alması gerekmektedir…Anayasa'da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanıması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bu konuda sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında, Anayasa'da öngörülen kurallara uygun hareket edilmesi zorunludur. Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa'da öngörülen idarî teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin

[287] RG, 01.11.2006, S. 26333.
[288] RG, 04.04.2009, S. 27190.

bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz…Anayasa'nın 123. maddesine göre idarî teşkilat içinde merkezî idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa'nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır."

gerekçeleriyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasını "idarenin bütünlüğü" ilkesine aykırı bulmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'na yönelik iptal kararının Anayasa'ya aykırılık gerekçelerinin diğerini ise Kanun'da Başdenetçi ve denetçiler olarak tanımlanan Ombudsmanların Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu görüşü oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi ilgili kararında:

"Anayasa'nın 87. maddesinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir" denilerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri açıkça belirtilmiştir.

Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanma ve görevleri yerine getirme şeklindeki hükümlerin, genel nitelikteki görevleri düzenleyen bu maddeye alınması uygun görülmüştür. Madde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek

diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Anayasa'da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki[289] de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa'nın 87. maddesi ile uyumlu değildir."

ifadeleriyle Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görevleri arasında sayılmayan kamu denetçisini seçme yetkisinin yasa ile Meclise verilmesinin Anayasa'ya uygun olmadığını belirtmektedir.

Doktrinde Anayasa Mahkemesinin söz konusu iptal kararı çeşitli nedenlerle eleştirilmiştir. ÖZBUDUN, Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu iptal kararını yerinde bulmamış ve Anayasa Mahkemesi'nin mezkûr kararını şu ifadelerle eleştirmiştir: "*Anayasa Mahkemesi'ne göre, TBMM'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 87'nci maddesinde açıkça belirtilmiştir... Madde, TBMM'nin Anayasa'da gerek bu maddede gerek diğer maddelerinde düzenlenmiş olan bütün görev ve yetkilerini kapsayacak şekilde düşünülmüştür. Oysa 87'nci maddede "... dan ibarettir" veya "... ile sınırlıdır" gibi sınırlayıcı bir ifade yoktur. Bir an için böyle olduğu varsayılsa bile, 87'nci maddede "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" ve "Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek" yetkileri, parlamentoların en doğal yetkileri olarak yer almaktadır. Türkiye'de kanun yapma (yasama) yetkisi, bütün anayasa hukukçularımızın hemfikir olduğu gibi, genel ve aslî bir yetkidir.*

[289] Anayasa Mahkemesi 11.07.1991 tarihli ve E. 1990/39, K. 1991/21 sayılı; 01.11.1990 günlü ve 3677 sayılı "Sayıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun" un kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan bir davada, Sayıştay Kanunu'nun Başkan ve üyelerin seçimine ilişkin 5. ve 6. maddeleri Anayasa'nın 87. maddesinde yönünden inceleyerek Anayasa'nın Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi konusunda açık bir kural koymadığını, ancak, bu konuda yasa ile yapılacak düzenlemenin de Sayıştay'a ilişkin Anayasa'nın 160. maddesi ile TBMM'nin görev ve yetkilerini sayan 87. maddesinin özüne ve sözüne uygun olması gerektiğini, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan anayasal bir organ olan Sayıştay'ın Başkan ve üyelerinin seçiminin Anayasa'da gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin TBMM genel kurulunca yapılmasının anayasal sistemin, diğer bir anlatımla TBMM ile Sayıştay arasındaki ilişkinin doğal sonucu olduğunu belirtmiştir. RG, 23.05.1992, S. 21236.

Diğer bir deyimle, TBMM'nin kanun yapma yetkisi, Anayasa'nın belli bir hükmüne aykırı olmadıkça, sınırsızdır. İdarenin her işleminin kanuna dayanma zorunluluğunun (idarenin kanunîliği ilkesi) olmasına karşılık, kanunun Anayasa'dan açık bir icazet alma zorunluluğu yoktur; yeter ki, Anayasa'nın belli bir hükmüne aykırı olmasın. Ayrıca Anayasa Mahkemesi, iptal gerekçesinde, Anayasa'nın 123'üncü maddesine aykırılık noktası üzerinde de durmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin bu gerekçesini de kabule imkân yoktur. Yasama organına bir kamu kurumu veya kuruluşu kurma yetkisi veren hükmün, "idare"ye ilişkin 123'üncü maddede yer alması, TBMM'nin idare dışında bir kamu kurumu kuramayacağı anlamına gelmez. Anayasa'nın hiçbir yerinde bunu yasaklayıcı bir hüküm yoktur. Esasen kamu denetçiliği kurumunun mahiyeti, onun, "idare" içinde yer almasına engeldir. Kamu denetçiliği Kurumu, yabancı örneklerin de gösterdiği gibi, idareyi idarenin dışında ve yasama organı adına denetleyen, kendine özgü bağımsız bir kurumdur. Dolayısıyla, kamu denetçiliği kurumunun kurulmasının, "idarenin bütünlüğü ilkesi"ne aykırı olacağı söylenemez. Böyle bir kurum kurulmasının, Anayasa'nın hangi yasaklayıcı hükmüne aykırı olduğu Anayasa Mahkemesi kararında açıklanmamaktadır.[290]

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararı ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Anayasamızın 123. maddesindeki "idarenin bütünlüğü ilkesi" ne aykırı bulmasının nedeni bu kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bir komisyonu veya ona bağlı bir organ olarak görmesidir[291]. Oysa bilindiği üzere Kamu Denetçisi Kurumu'nun Başdenetçi ve denetçilerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmeleri, Ombudsman literatüründe açıkça ortaya konulduğu üzere kurumun temel

---

[290] Ergun Özbudun, "Ombudsmanlık ve Anayasa Mahkemesi", http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=29 , (16.03.2014); Aynı yönde Fendoğlu, s. 24.; Sibel İnceoğlu, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, 9 Mart 2011, Bildiriler Kitabı, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, Doğuş Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 56.; A: Şeref Göübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt II, İdari Yargılama Hukuku, 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 8.

[291] Saygın, s. 1063; "*Anayasa Mahkemesi'nin, kamu denetçiliği kurumunu, idarî teşkilat içinde merkezî idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurum olarak nitelemesi, Yüksek Mahkeme'nin kamu denetçiliği kurumunun yapısını ve işlevlerini doğru yorumlamadığını göstermektedir.*", Selman Karakul, "Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerindeki Olası Etkileri", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, 9 Mart 2011, Bildiriler Kitabı, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, Doğuş Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 156.

özelliklerinden olan bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması için bir ön koşuldur.

4. "Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı"nın Anayasal Bir Hak ve "Kamu Denetçiliği Kurumu"nun Anayasal Bir Kurum Haline Gelmesi

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu iptal kararında belirtilen hususlar göz önüne alınarak 5982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un çerçeve 8. maddesi ile Anayasamızın dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddesinde değişiklik yapılmıştır. Söz konusu Anayasa değişikliği 12.09.2010 tarihli halkoylaması ile kabul edilmiş, kesin sonuçların 23.09.2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir. İlgili değişiklik ile Anayasamızın 74. maddesinin başlığı "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değiştirilerek ilgili madde şu şekilde düzenlenmiştir:

> "Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.
>
> Kendileriyle ilgili başvurmaların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.
>
> Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.
>
> Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur.
>
> Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı

işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usûl ve esaslar kanunla düzenlenir.[292]"

Söz konusu Anayasa değişikliği ile Anayasamızın sadece "dilekçe hakkı"nı düzenleyen 74. maddesine iki yeni hak daha eklenmiştir. Bunlardan ilki "bilgi edinme hakkı"dır. Esasen Anayasa değişikliğinden önce, 9.10.2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu[293] ile düzenlenen bilgi edinme hakkı, bu değişiklikler sonrasında Anayasal hak haline getirilmiştir. Yönetimde demokratikleşmenin esaslı unsurlarından olan "bilgi edinme hakkı"nın Anayasamıza girmiş olması önemli bir gelişmedir[294]. Anayasamızın 74. maddesine eklenen diğer hak ise "kamu denetçisine başvurma hakkı" olmuştur.

Aynı şekilde "Kamu Denetçiliği Kurumu" da Anayasal bir kurum olarak idare hukukumuza girmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usûl ve esaslar kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına Anayasal dayanak sağlayan 7.5.2010 tarihli ve 5982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un çeşitli hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmıştır. Söz konusu iptal davasında 7.5.2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun'un 8. maddesinin Anayasanın 74. maddesinin üçüncü fıkrasını yürürlükten kaldırarak maddeye eklediğini ifade ettiği üçüncü fıkradaki "ve Kamu Denetçisine Başvurma" ibaresi ile madde başlığındaki "ve Kamu Denetçisine Başvurma" ibaresinin ayrıca dördüncü, beşinci ve altıncı fıkralarının Anayasaya aykırılığı hususunda iki gerekçe öne sürülmüştür.

İlk olarak idareye yönelik şikâyetleri incelemekle görevli bir idarî kurumun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlanması, yasamanın bu kurumun işlevleri bakımından yürütme üzerinde üstünlük kazanması anlamına geldiği ifade

[292] Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasını öngören bu maddede Kurumun temel özelliği olan bağımsızlık ve tarafsızlığına ilişkin gereken koşulların öngörülmemesi hatta Kurumun özerkliğine vurgu dahi yapılmamış olması dikkat çekicidir.
[293] RG, 24.10.2003, S. 25269.
[294] Özay, demokratik yönetimin (Günışığında Yönetim) üç unsuru olduğunu ifade etmektedir. Bunlar İdare'nin karar alma mekanizmasının önceden belli bir usûle bağlanması, bilgi edinme özgürlüğü ve İdare'nin karar alma sürecinin katılıma açık olmasıdır.

edilerek bu durumun Anayasanın 2. maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında sıralanan Başlangıç ilkelerinden "kuvvetler ayrılığı" ile bağdaşmayacağı iddia edilmiştir. Yine Kamu Başdenetçisinin seçiminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olmasının da kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun düşmediği ifade edilmiştir.

Bir diğer Anayasa'ya aykırılık gerekçesini ise ilgili düzenlemenin "hukuk devleti" ilkesine aykırı olduğu görüşü oluşturmaktadır. Bu görüş mezkûr kanunda Kamu Denetçiliği Kurumunun görevlerine, yetkilerine ve inceleme sonunda yapacakları işlemlere ilişkin hiçbir belirleme yapılmamış olmasını ve bu hususların kanunla düzenleneceğinin belirtilmesini işlevi ve yetkileri belirsiz bir kurum oluşturulması olarak değerlendirmekte ve böyle bir belirsizliğin hukuki güven duygusunu sarsacağı, keyfiliğe yol açacağı ve bu nedenlerle Anayasanın 2. maddesinde belirtilen "hukuk devleti" niteliği ile bağdaşmayacağı olarak ifade edilmektedir. Ayrıca kurumun denetiminin kapsamının belirtilmemesi nedeniyle hakkında yargıya başvurulan veya yargı kararı verilmiş idarî işlemlerin de denetim alanı içinde olacağı öngörülerek bu hususun da hukuki güvenilirlik ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmadığı ileri sürülmektedir.

Anayasa Mahkemesi kararında öncelikle "kuvvetler ayrılığı" ve "hukuk devleti" ilkelerinin üzerinde genel bir açıklama yaparak;

> "temel işlevi kamu yönetiminin şeffaflaşması ve bireylerin temel haklarına saygı göstermesine katkıda bulunmak suretiyle hukuk devletinin güçlenmesini sağlamak olan ombudsman ya da kamu denetçiliği kurumu, Avrupa demokrasilerinin temel kurumlarından birisi haline gelmiştir.
>
> Kamu gücünü kullanan makamların işlemleriyle ilgili olarak vatandaşların şikâyetlerini incelemekle görevli bağımsız bir kurum olan kamu denetçiliğinin, kendine ulaşan şikâyetlerle ilgili olarak hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından inceleme yaparak ulaştığı sonuçları ilgili kurumlara bildirmesi ve gerekli tedbirlerin alınmasını amaçladığı anlaşılmaktadır. Böyle bir kurumun oluşturulmasının hukuk devletini ortadan kaldırdığı ya da içini boşaltarak anlamsızlaştırdığı söylenemez.

Parlamenter sistemlerde parlamentoların temel işlevlerinden birisi yürütme organını denetlemektir. Nitekim Anayasa'nın 98 ilâ 99. ve 100. maddelerinde bu denetim yöntemleri düzenlenmiştir. Yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan siyasi yürütmeden ibaret olmayıp, idare geniş anlamda yürütmenin bir parçasıdır. Siyaset için zaten var olan denetim yetkisinin idareyi de kapsayacak şekilde genişletilerek idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlayacak yeni ilkesini ortadan kaldırması ya da anlamsız hale getirmesi söz konusu olamaz.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, Anayasa'nın başlangıcında belirtildiği gibi, devlet organları arasında işbölümü ve medeni bir işbirliği anlamına gelip organların karşılıklı olarak birbirlerini dengelemeleri esasına dayanır. Yürütmenin yasama tarafından denetlenmesi de bu ilkenin somutlaştırılması anlamına gelir. O nedenle kamu denetçiliği kurumunun kurulması kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı değildir.

Öte yandan, dava dilekçesinde Kamu Başdenetçisinin seçimine ilişkin öngörülen usûlün hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine aykırı olduğu ileri sürülmüşse de, farklı seçim usûllerinden herhangi birisinin tercih edilmesi kurucu iktidarın takdir yetkisi içinde olduğundan, bu hükümde somutlaşan tercihin kuvvetler ayrılığı ilkesini ortadan kaldırdığı söylenemez.

Kurumun yapısı ve kamu denetçilerinin seçimi gibi hususların düzenlenmesinin kanuna bırakılmasında hukuk devleti ilkesini değiştiren bir yön bulunmamaktadır.[295]"

ifadeleriyle iptal isteminin reddine oybirliğiyle karar vermiştir.

Görüldüğü üzere ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına yönelik yasal düzenlemelerle ilgili Anayasa Mahkemesi'nin önüne iki kere iptal davası gitmiştir. Anayasa Mahkemesi, önüne benzer Anayasaya aykırılık gerekçeleriyle gelen davalarda 2008 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet

[295] RG, 01.08.2010, S. 27659 Mük.

Meclisi'ne bağlanamayacağını kabul etmişken Anayasa'da yapılan değişiklik üzerine 2010 tarihinde verdiği kararda Kurumun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlanmasında herhangi bir sakınca bulmamıştır.

III. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN YAPISI VE İŞLEVLERİ

Bir çok ülkede uygulamaya konulan Ombudsman kurumu ile ilgili önemli olan nokta, her ülkenin Ombudsmanı kendi sosyal politik yapısına, hukuk sistemine, kültürel ve demografik özelliklerine göre uyarlamasıdır. Kurum bu nedenle temel özellikleri aynı olmakla birlikte, her ülkede farklı görev, yetki ve statüye sahiptir.

Ülkemizdeki Ombudsman kurumu uyarlaması olan, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, demokratikleşme, açık ve hesap verebilir idarenin oluşturulması, insan haklarının korunması, idarenin geliştirilmesi açılarından büyük bir ilerlemedir. Nitekim Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında da ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmuş olması büyük bir memnuniyetle karşılanmıştır[296]. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kısa sürede işlevsel hale gelmesi de vatandaşların haklarının güvence altına alınması açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir[297].

A. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kuruluş Nedenleri

1. Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları Kapsamında Açık, Ulaşılabilir ve Hesap Verebilir Bir Yönetimi Destekleyici Bir Kurum Olması

Türk kamu yönetimi; büyük ölçüde liyakate ve katılımcılığa dayanmayan, saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik planlama gibi etkin ve çağdaş yönetimin temel niteliklerinin eksik olduğu yönetim uygulamalarını içeren bir görünüm arz etmektedir. Bu çerçevede, yapılan birçok kamuoyu yoklaması, vatandaşların, kamu yönetiminin kalitesinden memnun olmadıklarını göstermektedir. Ülkemizde yaşanılan birçok toplumsal soruna çözüm üretilemeyişinin temelinde de küresel

[296] Avrupa Birliği 2012 İlerleme Raporu, s. 12.
[297] Avrupa Birliği 2013 İlerleme Raporu, s. 11.

gelişmelerin gerisinde kalmış hantal bürokratik yapı ve yönetim zihniyeti bulunmaktadır.

Mevzuatçı, merkeziyetçi, gelenekçi yönetim anlayışı denetim sistemimize de aynen yansımıştır. Mevzuata uygunluğu temel alan, hemen her konuyu merkezî yönetime taşıyan ya da ileten, toplumsal gelişmelere uygun olarak yenilikleri tavsiye etmek yerine katı bürokratik gelenekleri korumayı tercih eden bu sistem kamu yönetimindeki bu anlayışın devamı niteliğindedir[298].

Mevcut sıkıntıların giderilmesi amacıyla kamu yönetimimizde çok boyutlu bir reform gerçekleştirilmesi konusu uzunca bir süredir ülkemizin gündeminde yer almaktadır[299]. Kamu yönetiminde yapılacak yeniden düzenleme ve iyileştirme çalışmalarına paralel olarak denetim sistemimizde anlayış değişikliği ihtiyacı doğmuştur. Bu reform çalışmaları kapsamında anti-bürokratik yapının öngörüldüğü, yönetime katılım, hesap verebilirlik, açıklık ve etkinlik gibi ilkelere dayalı kurumların oluşturulması hedeflenmektedir[300].

Dünyanın pek çok ülkesinde yönetimin halkla olan ilişkilerini iyileştirmek, halkın güven ve desteğini kazanmak konularında örnek uygulamaları bulunan Ombudsman kurumu, halkın şikâyetlerini dikkate alarak yönetimde gerekli değişiklik ve düzenlemelerin yapılması hususunda etkili rol oynaması ile yönetimde katılımcı bir anlayışın sağlaması; kamu kurumları üzerinde etkin denetim yetkileri bulunması ile şeffaf ve hesap verilebilir yönetimin sağlanması; kuruma ulaşmanın basit ve maliyetsiz oluşu ile anti-bürokratik bir yapının öngörülmesi ile Türk kamu reformu için önemli bir kurum haline gelmiştir. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ülkemizdeki kamu yönetimi reformunu destekleyici bir nitelik arz etmektedir.

2. Diğer Denetim Yollarının Aksaklıkları ve Yetersizliklerini Tamamlayıcı Bir Kurum Olması

[298] Akın, s. 100.
[299] Kamu Yönetimimizde yapılan yeniden düzenleme çalışmaları için bkz. Bilal Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2008.
[300] Akın, s. 78; Gölönü, s. 3; H. Kutay Kesim ve Ali Petek, "Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 4, Yıl: 2005, ss. 48-55.

Türkiye'de idare üzerindeki denetim yollarına çalışmamızın ilk bölümünde değinmiştik. Bunlar; siyasal denetim, yönetsel denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi gibi farklı denetim türleridir. Bu denetim türlerinin her biri bir bütünün parçası gibidir ve birbirlerinin eksiklerini tamamlamaktadır. Ancak bu denetim yollarından hiç biri mükemmel işleyen, hiçbir sorun ya da aksaklık çıkarmayan, hiçbir eksiklikleri olmayan yöntemler değildir. Bu denetim yollarının aksaklıkları ve yetersizlikleri ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu yoluyla idarenin denetlenmesi hususunda bir ihtiyaca yol açmıştır. Sorun bu mekanizmalara alternatif bir denetim kurumu oluşturmak değil; idarenin denetlenmesini bir ilke olarak kabul edip bu ilkeyi gerçekleştirmek için ne kadar mekanizma varsa hepsinin ülkenin özgül şartlarına uygulayıp değerlendirmekle ilgilidir[301].

a. Siyasal Denetimin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi gensoru yoluyla yapacağı denetimle Başbakanı, Hükümeti veya bir bakanı görevden alabilir. Ayrıca yaptığı denetimler sonucunda gerekli gördüğü hususlarda yasal düzenlemeler yapabilir. Ancak bunların dışında, siyasal denetimin pratikte etkili bir denetim yolu olmadığı söylenebilecektir[302].

Yasama organının yürütme üzerindeki denetimi parlamento içi denetim olarak düzenlenmiştir. Başka bir ifadeyle parlamenterlerin muhatabı profesyonel yöneticiler değil, bunların bağlı olduğu bakanlardır. Eleştiri ve önerilerin bu bakanlara yöneltilmesi gerekmektedir. Ancak parlamenterler bir partiye üye olmalarından dolayı siyasi olarak özgür kararlar verememektedirler. Özellikle iktidar partisine mensup milletvekilleri hükümeti zora sokacak, icraatlarını yanlış gösterecek duruma sokmaktan kaçınacak; iktidar partisine mensup bakanları parlamento içinde açıkça eleştirmekten çekinecektir. Nitekim parti içi demokrasinin zayıf olduğu ve lider otoritesinin güçlü olduğu Türkiye gibi ülkelerde parti içi muhalefet, çok zayıf da olsa, büyük bir şekilde cezalandırılmaktadır. Ayrıca muhalefetin de bu yoldaki denetim girişimleri de iktidarı eleştirmek ve akla yatkın çözüm önerileri sunmaktan çok, iktidar partisini yıpratma amacına yönelmekte ve etkin bir denetim

[301] Esgün, s. 269; Özden, 186.
[302] Gözler, Anayasa Hukuku, s. 270.

amaçlanmamaktadır[303]. Siyasal denetimdeki bir diğer aksaklık ise milletvekili sayısı ile şikâyetlerin sayısı arasındaki oransızlıktır. Özellikle Dilekçe Komisyonu'na gelen dilekçe sayısına bakıldığında komisyondaki üye sayısı ile başedilemeyecek kadar çok dilekçe geldiği görülmektedir. Bazı dönemlerde 4.000'in üzerinde dilekçe Meclise ulaşmıştır. Bu durumda dört kişiden oluşan kurulun ön inceleme yaptığı dilekçe sayısı da 1.000'in üzerinde olmaktadır. Daha sonra ise on beş kişiden oluşan Dilekçe Komisyonu'na kişi başına incelemek üzere 260'tan fazla dilekçe düşmektedir. Bir insanın bu kadar çok dilekçeyi sağlıklı bir şekilde inceleyip doğru kararlar alabilmesi neredeyse imkânsızdır[304].

c. Yönetsel Denetimin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri

Yönetsel denetimin bazı sınırları ve olumsuzlukları, idarenin denetlenmesinde bu denetim türünü de yetersiz bırakmaktadır.

Bireyler tarafından bir kamu personeli hakkında hiyerarşik üste yapılan şikâyet çoğu zaman hiyerarşik üst tarafından işleme konulmamakta, konulsa bile mevzuata açıkça aykırılığın olmadığı durumlarda üst, astın korunması peşin yargısı ile hareket edilmektedir. Yine astın işlemlerinde üstün de sorumluluğunun olması nedeniyle hiyerarşik üstün, astın hatalarını kapattığı veya görmezlikten geldiği bir gerçektir. Esasen hiyerarşik denetimin asıl amacı idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini koruma olmayıp, idarenin kurum içi işleyişinin bozulmasını engellemek ve mevzuata uygunluğunu sağlamaktır. Dolayısıyla bir amaç sapması olduğundan hiyerarşik denetimin tek başına, idare edilenlerin hak ve özgürlüklerini idare karşısında gereği gibi koruyabilen bir denetim mekanizması olarak görmek zordur[305].

Yönetsel denetimin başka bir yolu olan özel denetim sisteminde de bazı yetersizlikler bulunmaktadır. Örneğin, Devlet Denetleme Kurulu kendisinden beklenen işlevi gereği gibi yerine getirememektedir. Bireylerin şikâyet yoluyla başvuramaması, kendiliğinden harekete geçememesi ve raporlarını kamuoyuna

[303] Baylan, s. 155; Temizel, ss. 31-32; Özden, s. 127.
[304] Özden, ss. 126-127.
[305] Baylan, ss. 146-147; Temizel, ss. 28-29; Mutta, s. 25.

açıklayamaması gibi nedenler Devlet Denetleme Kurulunun işlevselliğini zayıflatmaktadır[306].

c. Yargı Denetiminin Aksaklıları ve Yetersizlikleri

İdarenin yargı yoluyla denetimi, diğer denetim yöntemlerine göre en etkili ve bağlayıcı yol olmasına rağmen; bu yöntemin de uygulanmasında karşılaşılan sorunlar ve yetersiz kaldığı noktalar mevcuttur.

Yargı denetimindeki aksaklıklara baktığımız zaman ilk olarak karşımıza yargının yavaş işlemesi ve sonuca geç ulaşılması sorunu çıkmaktadır. İdari yargıda iş yükünün ağır olması davaların sonuçlandırılmasını geciktiren en önemli etkendir. Hukuk sistemlerinin son derece karmaşık bir hal alması sonucunda yargı organlarının iş yükü çok artmıştır. Buna karşılık yargısal denetim organları kendilerini çağın gereklerine göre yenileyemeyerek bir davayı üç beş yıl, hatta daha çok uzun sürede sonuçlandırabilmektedirler[307].

Yargı denetiminin bir diğer aksaklığı ise yargı sürecinin çok biçimsel olması, biçimsel koşulları bilmeyen ya da gereği gibi yerine getiremeyenlerin haklarını kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalmasıdır. Ayrıca yargı düzenindeki terim ve kavram karmaşası ve hukuk dilinin hukukçu olmayanlarca anlaşılamaması hak kaybının boyutlarını daha ciddi noktalara getirmektedir[308].

Yargı denetimine getirilen başka bir önemli eleştiri de yargı denetiminin oldukça pahalı oluşudur. Yargıya başvurma neticesinde vatandaşlar mahkeme harçları, avukatlık ücretleri, bilirkişi masrafları gibi ağır maddi yüklerin altına girmek durumunda kalmaktadır. Bir de davanın kaybedilmesi durumunda yargılama giderlerinin yüklenilmesi gibi daha başka masraflar da ortaya çıkabilmektedir. Bütün bunlar vatandaşların idare karşısında yargı yoluyla haklarını arama isteğini azaltmaktadır[309].

Bütün bunların dışında idare aleyhine çok sık sayıda dava açılması veya idarenin benzeri davaları açmak zorunda kalması ve sonuçta idarenin devamlı yargı

[306] Gözübüyük ve Tan, Cilt II, s. 6; Sanal, s. 231 vd.
[307] Temizel, s. 26; Mutta, s. 43; Özden, s.123
[308] Temizel, s. 26; Mutta. s. 43; Baylan. s. 151.
[309] Temizel, s. 26; Mutta, s. 43, Özden, s. 123. ; Baylan, s. 151.

organları önüne gelişi idarenin görevlerini gereği gibi yerine getirmediği, haksızlık ve usulsüzlük yaptığı, yasalara ve hukuk ilkelerine uymadığı şeklinde bir izlenim yaratmakta, bireylerin bu nedenle idareye karşı güveni sarsılmaktadır[310].

d. Kamuoyu Denetiminin Aksaklıkları ve Yetersizlikleri

Medya ve baskı gruplarının, kamuoyunun oluşumunda çok ciddi bir etkisi vardır. Ancak bu durum onların aynı oranda faydalı ve zararsız oldukları anlamına gelmez. Aksine aynı oranda da tehlikeli olabilecekleri gözden kaçmamaktadır. Medyanın tarafsızlığının ve sağduyusunun çok tartışmalı olduğu düşünülürse, objektif olmayan ve taraf tutan medyanın ülkede yönetimin denetimi adına faydadan çok zarar getirebileceği de akılda tutulmaktadır. Türkiye'de bazı medya grupları ve patronları kendi kişisel ekonomik ve siyasi çıkarları doğrultusunda elleri altındaki medya organlarını yönlendirmektedirler. Medyanın yanlış bilinçlendirmesine karşı kamuoyu çoğu kez savunmasız kalmakta ve medyanın etki alanından kurtulamamaktadır[311].

3. Yargının İş Yükünün Azaltılması Hususunda Yardımcı Olabilecek Bir Kurum Olması

İdarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması hukuk devleti ilkesinin temel gereklerindendir. Esas kural bu olmakla birlikte, idare ile bireyler arasındaki anlaşmazlıkların yargı yoluna gidilmeden çözümlenmesi ve idare tarafından ya da idare aleyhine açılabilecek davaların azaltılması amacıyla çareler aranmakta, başka bir ifadeyle yargı yolunun mümkün olduğunca az kullanılmasına önem verilmektedir[312].

Yargı yolunun idare ile bireyler arasındaki anlaşmazlıklar için az başvurulacak ve en son tercih edilecek yol olarak tutulmak istenmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. İlk olarak yargı denetiminin aksaklıkları ve

[310] Arif T. Payaslıoğlu, "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, Yıl: 1969, s. 5.
[311] Özden, ss. 128-129.
[312] Payaslıoğlu, s. 4.

yetersizliklerinin açıklandığı kısımda bahsettiğimiz gibi yargı işlemleri uzun sürmekte, biçimsel olduğu için hak kayıplarına yol açabilmekte ve genellikle bireyler için masraflı bir yol olmaktadır. Yargı organına başvurular arttıkça mahkemelerin iş yükü çoğalmakta ve bu nedenle hâkimler anlaşmazlıkları gereği gibi dikkat ve titizlikle inceleme olanağı bulamamaktadırlar. Ayrıca idarenin devamlı yargı organları önüne gelişi, idarenin görevlerini gereği gibi yerine getirmediği, haksızlık ve usulsüzlük yaptığı, yasalara ve hukuk ilkelerine uymadığı şeklinde bir izlenim yaratmakta, bireylerin bu nedenle idareye karşı güvenlerini sarsmaktadır.

Ülkemizde özellikle yargılama sürecinin uzunluğu ciddi bir sorun haline gelmiş ve uyuşmazlıkların çözüm süresi adil yargılanma ölçeği dışına çıkma sonucunu doğuracak kadar uzamıştır. İdari yargıda yaşanan gecikmenin çeşitli nedenleri olmakla birlikte, gecikme esas olarak, idarî yargıya yapılan başvuruların sürekli olarak artmasından ve yargı yerlerinin gelen talepleri karşılamakta yetersiz kalışından kaynaklanmaktadır[313].

İdari yargılama sürecindeki bu sıkıntıların önüne geçilmesi amacıyla yargı öncesi çözüm usullerinin[314] kullanılması teşvik edilmeye başlanmıştır. İdare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkların yargıya taşınmadan farklı mekanizmalar vasıtasıyla çözüme kavuşturulması yargı öncesi çözüm usullerinin temel hedefidir.

İşte Ombudsman kurumu dar anlamda yargı öncesi çözüm usulleri kapsamına girmemekle beraber etkin bir şekilde işleyen bir Ombudsman mekanizması idare ile bireyler arasında meydana gelen sorunları çözerek uyuşmazlıkların yargıya taşınmasını önleyecek ve yargı yerlerinin iş yükünü hafifletecektir[315].

B. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Amacı

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun amacı 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu[316]'nun 1. maddesi ile 28.03.2013 tarihli ve 28601

[313] Nusret İlker Çolak, "İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolu Olarak İdari Uzlaştırma Kurulları", **Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi**, Sayı: 65-66, Yıl: 2010, ss. 131-132.
[314] İdari uyuşmazlıklarda yargı öncesi çözüm usulleri için bkz. Zehra Odyakmaz ve Serkan Çınarlı, **İdari Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Orion Kitabevi, 2013.
[315] Odyakmaz ve Çınarlı, s. 41;Zehra Odyakmaz, "İdari Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları (Türk Mevzuatı ve Uygulamaları)" **Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları Sempozyumu**, Editör: Mehmet Tiryaki, 3-5 Nisan 2006, Ankara, ss. 68-69.; Sezen, s. 81.
[316] RG, 29.6.212, S. 28338.

mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"in (Kurum Yönetmeliği) 1. maddesinde belirtilmektedir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "*Amaç*" başlıklı 1. maddesine göre; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluş amacı kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmaktır. Bu madde hükmüne göre: "*kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumu*" oluşturulmuştur.

Yine Kurum Yönetmeliğinin "*Amaç ve Kapsam*" başlıklı 1. maddesinde kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturma amacı belirtilerek bu suretle 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'nun kurulduğu ifade edilmiştir.

"Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı"nın genel gerekçesinde kanun koyucu tarafından kamu yönetiminin Dünyada ve ülkemizdeki değişme ve gelişmelere paralel olarak yeniden yapılandırılması ihtiyacı bulunduğu ve bu nedenle kamu hizmetleriyle ilgili Devlet görevlilerinin yeniden değerlendirilmesi ve halkın idareden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin zorunluluk arz ettiği belirtilmiştir. Kapsamı giderek genişleyen idare- birey ilişkilerinden kaynaklanan şikâyetlere etkin ve hızlı çözümler getiren bir kuruma duyulan ihtiyaç nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur[317]. Bu gerekçeden de anlaşılacağı üzere kanun koyucuyu Kamu Denetçiliği Kurumu'nu kurmaya yönelten saik idare ile bireyler arasındaki sorunları etkin ve hızlı bir şekilde çözecek bir mekanizma kurmaktır.

[317] **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları(1/626)**, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yasama Dönemi: 24 Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 276, ss. 4-5.

Anayasamıza "Kamu Denetçiliği Kurumu"nu getiren 5982 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" un ilgili maddesinin madde gerekçesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, bireylerin idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetlerini incelemekle görevlendirildiği, pek çok Avrupa ülkelerinde işletilen bu müessesenin, idarenin işleyişi konusunda standartlar oluşturacağı, ilkeler belirleyeceği ve önemli katkılar sunacağının düşünüldüğü, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulup faaliyete geçirilmesinin, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının da bir gereği olduğu ifade edilmiştir[318]. Söz konusu gerekçede de Anayasa koyucunun Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması hususunda hem Avrupa Birliği Müktesebatına uyum sağlama amacını güttüğü hem de idarenin işleyişinden kaynaklanan şikâyetleri çözecek bir mekanizma ile idarenin işleyişini iyileştirmeyi hedeflediği görülmektedir.

C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Yapısı

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısı 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile düzenlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısı ile ilgili doktrinde özellikle Kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması hususunda önemli eleştiriler ve görüşler ileri sürülmüştür. Ayrıca 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun pek çok maddesi Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nin önüne gitmiştir[319]. Anayasa Mahkemesi 27.12.2012 tarih ve E.

---

[318] **Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanı İstanbul Milletvekili Recep Tayyip Erdoğan ve 264 Milletvekilinin; 7/11/1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/656),** Türkiye Büyük Millet Meclisi Yasama Dönem: 23, Yasama Yılı: 4, Sıra Sayısı: 497, s. 12.

[319] Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Emine Ülker TARHAN ve Levent GÖK ile birlikte 116 milletvekili tarafından 14.6.2012 günlü, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun;
1-3. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (f) bendinin,
2- 4., 5. ve 6. maddelerinin,
3- 8. maddesinin (4) numaralı fıkrasının,
4- 10. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (c) bendinin,
5- 11. maddesinin (5) ve (6) numaralı fıkralarının,
6- 13. ve 15. maddelerinin,

2012/96, K. 2012/206 sayılı kararı[320] ile ilgili kanundaki düzenlemeleri Anayasa'ya uygunluk yönünden incelemiş ve ilgili maddelerin Anayasa'ya aykırılığı bulunmadığına hükmedip iptal talebini reddetmiştir.

Çalışmamızın bu bölümünde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısına yönelik düzenlemeler doktrindeki eleştiri ve görüşler ile Anayasa Mahkemesinin ilgili hususlardaki karar gerekçeleri belirtilerek işlenecektir.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kuruluşu

Kamu Denetçiliği Kurumu yetkisini Anayasamızın 74. maddesinden almaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Anayasamız tarafından öngörülmesi, Ombudsman kurumunun temel özelliği olan bağımsızlığının sağlanması açısından büyük önem arz etmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşu 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasında belirtilmektedir. Bu hükme göre Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurum olarak kurulmuştur.

a. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İdari Teşkilatımız İçindeki Yeri

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarî teşkilatımızdaki diğer kurumlardan farklı bir nitelik arz etmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki Kamu Denetçiliği Kurumu ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu için merkezî idarenin içinde yer almamaktadır. İdarî teşkilatımız içindeki kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlar, merkezî idare içindeki kurumlara bağlanarak ya da ilgili veya ilişkili kurum niteliğine getirilerek

---

7- 17. maddesinin (4) numaralı fıkrasının ilk cümlesinin,
8- 18. maddesinin,
9- 20. maddesinin (1) ve (3) numaralı fıkralarının,
10- 22. maddesinin,
11- 24. maddesinin (2) numaralı fıkrasının,
12- Geçici 1. maddesinin (4) numaralı fıkrasının,
Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 17., 19., 36., 38., 74., 81., 103., 123., 125. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi hakkında istemde bulunulmuştur.

[320] RG, 25.05.2013, S. 28657.

kurulmaktadır. Ancak bu Kurum, merkezî idareye değil, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak kurulmuştur. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nu daha önce de belirttiğimiz üzere "*Anayasa'nın 123. maddesine göre idarî teşkilat içinde merkezî idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak "İdare" dışında kurulması ve "Yasama"ya bağlanması olanaklı değildir."* gerekçesiyle "idarenin bütünlüğü" ilkesine aykırı bulmuştur[321]. Ancak Kurum'un Anayasa değişikliği ile bizzat Anayasamız tarafından kurulması ile, Kurumun Anayasa'ya aykırılığı ortadan kalkmıştır[322]. Zaten Kamu Denetçiliği Kurumu mahiyeti itibariyle idarenin dışında kurulmak zorundadır. Aksi itibariyle Kurum'un temel özelliği olan "bağımsızlığı" ortadan kaldırılmış olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak kurulmuştur. Ancak onun bir parçası değildir. Çünkü ondan ayrı bir tüzel kişiliği bulunmaktadır[323]. Kurumun ayrıca idarî ve mali bağımsızlığı da bulunmaktadır. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı sadece sorumluluğu kabul edilmelidir[324]. Bunun dışında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu'na emir ve talimat verme, genelge gönderme, tavsiye ve telkinde bulunma gibi yetkileri bulunmamaktadır[325].

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak kurulması hukuk devleti ilkesi, hak arama hürriyeti, erkler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmadığı iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiştir. Anayasa Mahkemesi bu hususta;

> "Kamu gücünü kullanan makamların işlemleriyle ilgili olarak vatandaşların şikâyetlerini incelemekle görevli bağımsız bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun, kendine ulaşan şikâyetlerle ilgili olarak hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından inceleme yaparak ulaştığı

[321] RG, 04.04.2009, S. 27190.
[322] Gözler ve Kaplan, s. 811.
[323] Gözler ve Kaplan, s. 811.
[324] Yasin, s. 152.
[325] **6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**
Bağımsızlık ve tarafsızlık
MADDE 12 – (1) Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.
(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.

sonuçları ilgili yerlere bildirmesi ve gerekli tedbirlerin alınmasını amaçladığı anlaşılmaktadır. Böyle bir Kurumun oluşturulmasının hukuk devletini ortadan kaldırdığı ya da içini boşaltarak anlamsızlaştırdığı söylenemez ve Anayasa'nın 74. maddesinde yapılan düzenlemeyle Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM'ye bağlanması ise anayasa koyucunun tercihidir.[326]"

ifadeleriyle Kurum'un Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlanmasını oybirliği ile Anayasa'ya uygun bulmuştur.

Ombudsman kurumu, çoğu ülkede yasama organının bir uzantısı olarak görülse de; kamu otoritelerinin eylem, işlem ve davranışlarını denetlemekle sorumlu tutulmuş olan yargı ve parlamento erklerinin dışında yer alır. Yerine getirdiği işlevle "kamu" olarak adlandırılan yönetsel yapının kuruluş ve işleyiş biçimini güvenceleştirmekte, demokratik bir toplum olarak onun; kendi işlem, eylem ve davranışlarından sorumlu tutulabilmesini sağlamaktadır[327].

b. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Oluşumu

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşumu 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 4. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmektedir. Bu hükme göre *"Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur."* Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır.

Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşmaktadır. Genel Sekreterlik; Kurumun idarî ve mali işleriyle sekreterya hizmetlerini yerine getirmek üzere Genel Sekreter ve diğer idarî personelden oluşmaktadır(6328 sayılı Kanun md. 6/1- md. 9/1).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başarısı hususunda en büyük endişelerden biri genelde az nüfuslu ülkelerde başarı yakalamış bir kurum olan Ombudsmanın kalabalık nüfusa sahip Türkiye'de nasıl işleyeceği noktasındadır[328].

[326] AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.
[327] Akıncı, s. 371.
[328] Özden, s. 183; Avşar, ss. 251-252.

Söz konusu endişeler Anayasa Mahkemesi'ne de taşınmış "*bir Kamu Başdenetcisi ve 5 Denetçiden oluşacak sistem, 75 milyona yakın nüfusu olan ülkemizin ihtiyaçları için yeterli olmayacaktır. Üstelik alanlarında uzmanlaşmamış Denetçilerden oluşan bir yapı, etkili olamayacağı gibi, zamanla Kurum'da çalışan bürokrat uzmanların görüş, öneri ve tavsiyelerine göre işleyen, etkilenmeye acık bir yapıya dönüşecektir."* gerekçesiyle ilgili hükmün iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi ise kurumun yapısı itibariyle iş yüküyle başa çıkıp çıkamayacağı hususunun kanun koyucunun takdirinde olduğunu belirterek oybirliği ile istemi reddetmiştir[329].

Kamu Denetçiliği Kurumu başlangıçta ağır bir iş yükü ile karşılaşabilecek olsa da, daha sonra bazı sorunların yoluna konmasıyla iş yükü azalabilecektir. Bununla birlikte Başdenetçilik her ne kadar bir Başdenetçi ile 5 denetçiden oluşsa da 150 Kamu Denetçiliği Uzmanı, 50 Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir. Dolayısıyla çok daha fazla sayıda bir personel denetimden görevli ve sorumlu olacaktır[330]. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma alanlarına ilişkin işbölümü esasları getirilmiştir.(6328 sayılı Kanun md. 8/4, Kurum Yönetmeliği md. 44) Böylelikle denetçiler arasında branşlaşma ve uzmanlaşma sonrasında iş yükünde de azalma mümkün olacaktır.

c. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Bağımsızlık ve tarafsızlık Ombudsman kurumunun temel özelliğidir. Kamu Denetçiliği Kurumu, görevini yerine getirirken, gerek atama yapan otoriteye gerekse denetim yetkisi kapsamındaki kuruluşlara karşı bağımsız olmak zorundadır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Kurumun bağımsızlığını ve tarafsızlığını düzenleyen 12. maddesine göre;

> *"(1)Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.*
>
> *(2) Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır."*

[329] AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.

Bu maddenin Kurumun temel özelliği olan bağımsızlık ve tarafsızlık özelliğini ortaya koymada yetersiz kaldığı düşünülebilir olsa da Kurumun esas bağımsızlık ve tarafsızlık özelliği Kamu Başdenetçisi ile denetçilerin hukuki statüleri ile Kurumun mali ve örgütsel bağımsızlığının sağlanıp sağlanmadığı konularında ortaya çıkacaktır. Bu nedenle Kurum'un istenilen bağımsızlık ve tarafsızlık düzeyine sahip olup olmadığı tespit edilirken Kurum Kanununun tamamını göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

2. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Hukuki Statüleri

a. Kamu Başdenetçisinin ve Denetçilerin Görevleri

Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir. Başdenetçinin görevleri 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 7. maddesinin birinci fıkrasında sayılmaktadır. Bu hükme göre Başdenetçinin görevleri;

"a) Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.

b) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.

c) Yıllık raporu hazırlamak.

ç) Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.

d) Raporları kamuoyuna duyurmak.

e) Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirlemek.

f) Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.

g) Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak.

ğ) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak." olarak belirlenmiştir.

Denetçilerin görevleri 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 7. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiştir. Bu hükme göre denetçilerin görevleri, kanunla Başdenetçiye verilen görevlerin yapılmasında ona yardım etmek ve Başdenetçi tarafından kendilerine verilen görevleri yapmaktır.

b. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Nitelikleri

Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aranacak şartlar 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 10. maddesinde belirlenmiştir. Bu hükme göre;

"Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

a) Türk vatandaşı olmak.

b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.

c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve 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."

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkin olabilmesinin en önemli unsurlarından biri de Başdenetçi ve denetçilerin bürokrasi konusundaki uzmanlığı olacaktır. Bu nedenle Başdenetçi ve denetçilerin nitelik olarak devleti ve kamu kurumlarını tanımaları, kamu yönetimini iyi bilip sorunları çözümleyebilme yeteneğine sahip olmaları gerekmektedir.

Başdenetçi ve denetçilerin aynı zamanda asgari bir hukuk bilgisine sahip olması da önemlidir. Nitekim önüne gelen uyuşmazlıkları hem hukuka uygunluk yönünden incelerken hem de özellikle önüne gelen uyuşmazlıkları insan hakları açısından değerlendirirken insan hakları hukuku konusunda bilgi sahibi olması gerekmektedir.

Bu hususta Başdenetçi ve denetçilerin seçiminde aranacak nitelikleri belirleyen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 10. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi, "*Kanunun öngördüğü yapıda denetçilere, zorunlu olarak "hukuk fakültesi ya da programlarında yeteri miktarda hukuk eğitimi veren fakültelerden mezun olma" koşulu getirilmemiştir. Halbuki, İsveç, Finlandiya, Danimarka, Norveç gibi Kamu Denetçiliği'nin iyi bicimde uygulandığı ülkelerde Denetçilerin hukuk eğitimi alması zorunludur. Çünkü insan hakları kavramından anlayabilmek, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarını takip edip anlayabilmek, buna göre insan hakkı ihlalinin olup olmadığını denetleyecek kamu denetçisinin mutlaka iyi bir hukuk eğitimi almış olması, hukuk fakültesi veya programlarında hukuk derslerine yeterince yer veren sosyal bilimler fakültelerinden mezun olması bir zorunluluktur."* gerekçesiyle Anayasanın, 2 nci, 5 inci, 6 ncı, 11 inci ve 74 üncü maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali talep edilmiştir. Anayasa Mahkemesi söz konusu istemi "*Kuruma yapılacak başvuruların konu ve alan itibariyle çeşitliliği de göz önüne alınmak suretiyle yapılacak işin niteliğine uygun mezuniyet şartının aranmasında Anayasa'nın 2. ve 74. maddelerine aykırılık bulunmamaktadır.*" gerekçesiyle oybirliğiyle reddetmiştir.

Başdenetçi ve denetçi seçilebilmek için kanunda aranan niteliklerden bir diğeri de "*Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak."*tır. Söz konusu hükmün amacı seçilecek kişilerin tarafsızlığının sağlanmasıdır. Ancak bu düzenlemenin Başdenetçi ve denetçilerin tarafsızlığını sağlama konusundaki yeterliliği şüphe uyandırmaktadır. Zira; adaylıktan hemen önce siyasi parti üyeliğinin

sona erdirilmesi mümkün olup, anılan düzenleme bu yönüyle şekli bir düzenleme olmaktan öteye gidemeyebilecektir. Bu bağlamda geçmişte ve halen herhangi bir siyasi partide üye olmamış olmak ya da en azından geçmişte ve halen herhangi bir siyasi partide görev almamış olmak şartı getirilebileceği gibi anılan görevlere seçilecek kişilerin, üzerinde uzlaşılması durumunda ise "siyasi partiye üye olmama şartının" kaldırılabileceği bir düzenleme yapılması tarafsızlığın sağlanması açısından daha yerinde bir seçim olabilecektir[331]. Ancak ilgili maddenin gerekçesinde daha önce siyaset alanında hizmeti bulunan kişilerin adaylıklarının önlenmemesinin amaçlandığı belirtilmektedir. Dolayısıyla ülkemizde siyasetle uğraşmış veya milletvekilliği yapmış kişilerin Kamu Denetçiliği Kurumu'na Başdenetçi ya da denetçi olarak seçilmelerine olanak sağlamak kanun koyucunun bir tercihi olmuştur.

Başdenetçinin ve denetçilerin seçiminde aranılan niteliklerden bir diğeri ise "yaş şartı"dır. Yaş şartı, Başdenetçi için elli, denetçilerin için ise kırk olarak kabul edilmiştir. İdarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarından doğan idare ile bireyler arasındaki idarî uyuşmazlıkları çözümleyebilmek için belli bir idarî birikime sahip olmak gerekmektedir. Ayrıca idare mekanizmasının dışında bulunarak idare ile ilgili şikâyetleri değerlendirerek haklı bulduğu takdirde idareye tavsiyede bulunacak kişinin, idare tarafından sözünün dinlenebilmesi için bu kişilerin saygınlığı, dürüstlüğü hemen herkes tarafından kabûl görmesi icap edip belli bir yaşın üstünde olması gerektiği düşünülmüştür[332].

6328 sayılı Kanun'un "emeklilik" başlıklı 33. maddesinin 2. fıkrasına göre "*Sosyal güvenlik kuruluşlarının herhangi birinden emekli aylığı almakta olanlardan Başdenetçi ve denetçi seçilenlerin, istekleri hâlinde emekli aylıkları kesilir.*" şeklindedir. Dolayısıyla emekli olmuş birisinin seçilmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır.

Başdenetçi ve denetçiler yasal düzenlemelerle kendilerine hangi olanaklar sağlanırsa sağlansın gerçek güç ve otoritelerini kendi kişiliklerinden alacaklardır. Bu nedenle özelikle Başdenetçinin seçiminde herkesin güvenle başvurabileceği,

[331] Tutal, ss. 206-207; Baylan da bu görevler için aday gösterileceklerin, daha göreve başlamadan belli bir siyasal fikrin izleyiciliği ile suçlanmak suretiyle yıpratılmamaları için daha önce milletvekilliği, belediye başkanlığı gibi görevlerde çalışmamış olmalarının ön koşul olarak getirilmesinin yararlı olacağını ileri sürmüştür. Bkz. Baylan, s. 168.

[332] Zehra Odyakmaz, Yalçın Bostancı, Oğuzhan Güzel, "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 103, Yıl: 2012, s. 20.

bağımsızlığından emin olunan, otoritesine inanılan, herkesin tanıdığı ve kabullendiği bir kişiliğinin olması Kurumun kendini topluma kabul ettirebilmesi ve geleceğini garanti altına alması açısından gerekliliktir.

c. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Seçimi

Kamu Başdenetçisinin ve denetçilerin seçim süreci 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "*Adaylık ve Seçim*" başlıklı 11. maddesinde, Kamu Başdenetçisinin seçim nisapları ise Anayasamızın 74. maddesinin 5. fıkrasında belirlenmiştir. Bilindiği üzere Başdenetçinin ve denetçilerin seçim usulleri özellikle bağımsızlıklarının sağlanabilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "*Adaylık ve Seçim*" başlıklı 11. maddesi seçim sürecini şu şekilde düzenlemiştir: "*Başdenetçi veya denetçilerden birinin görev süresinin bitmesinden doksan gün önce, bu görevlerin herhangi bir sebeple sona ermesi hâlinde ise sona erme tarihinden itibaren on beş gün içinde durum, Kurum tarafından Başkanlığa bildirilir. (2) Başkanlık tarafından ilân edilen başvuru süresi içinde, 10 uncu maddede yazılı nitelikleri taşıyanlardan, Başdenetçi veya denetçi aday adayı olmak isteyenler Başkanlığa başvuruda bulunurlar. (3) Komisyon, Başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa bildirir. (4) Genel Kurul, bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde, Başdenetçi seçimlerine başlar. Başdenetçi gizli oyla seçilir.*"

Anayasamızın Kamu Başdenetçisinin seçim nisaplarını belirleyen 74. maddesinin 5. fıkrasına göre; "*Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur*".

Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili en çok eleştirilen husus Kamu Başdenetçisi'nin seçim yöntemi olmuştur. Ombudsman kurumu gücünü parlamentodan dolayısıyla milletten almaktadır. Bu doğal ilişkinin sonucu olarak da

genel olarak parlamentolar tarafından seçilir ve görevlerinden alınırlar. Bu nedenle Anayasamızda Başdenetçinin seçim görevinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiş olması yerinde bir düzenlemedir. Ancak Başdenetçinin seçiminin nihayetinde Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile seçilmesine olanak vermesi, Ombudsmanın nitelikli çoğunluk tarafından seçilmesi gerekliliği yönünden isabetsiz kalmaktadır. Bu seçim yöntemi, gerekli bağımsızlığın ve tarafsızlığın sağlanamayacağı görüşüyle eleştirilmektedir[333].

Başdenetçinin seçiminde eleştiri noktası olan bir diğer husus ise başvuruda bulunan aday adayları arasından üç adayı Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonun[334] belirleyecek olmasıdır. Başdenetçi adaylarının Komisyon tarafından belirlenmesi Kurumun bağımsızlığına ve tarafsızlığına zarar verebilecektir[335].

---

[333] *"...Başdenetçinin basit çoğunlukla seçilebilmesine imkân veren hükmün sakıncalı olduğu açıktır. Kamuoyu, muhtemelen, böyle bir seçimin gerekli tarafsızlığı sağlamayacağını düşünebilecek, bu da başdenetçinin halkın gözündeki saygınlığını ve prestijini olumsuz yönde etkileyecektir*.", Ergun Özbudun, "Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, 9 Mart 2011, Bildiriler Kitabı, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, Doğuş Üniversitesi Yayınları, 2012, (Sempozyum), s. 38; "*Bu seçim usulü en çok milletvekiline sahip siyasi partinin kamu başdenetçisini tek başına belirleyebileceği sonucunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla aslında kamu başdenetçisini Meclis'ten çok Meclis'teki en büyük parti veya hükümet belirleyecektir. Oysa kamu başdenetçisinin seçiminde Meclis'te uzlaşma aranması onun bağımsız ve tarafsız olmasının ön koşuludur*" İnceoğlu, s. 60; "*...Başdenetçi ve denetçilerin adaylık ve seçim süreçlerinin, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun organik bağımsızlığını sağlamaktan uzak olduğu açıktır. Parlamento'da basit çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partilerin kendi adaylarını kolaylıkla başdenetçi ve denetçi olarak seçtirebilmesine olanak tanınması, parlamento ombudsmanından beklenen bağımsızlığın sağlanmasını uygulamada elverişsiz hale getirmiştir"* Karakul, s. 161. Aynı yönde Erhürman, s. 166.

[334] Söz konusu Komisyon Kamu Denetçiliği mekanizmasının etkin bir şekilde çalışabilmesi açısından Mecliste bu işe özgü bir komisyonun kurulması yaşamsal bir önem taşıdığı halde, kanunun Kamu Denetçiliği Kurumu için Mecliste özel bir komisyon kurulacağı yönünde İçtüzüğe yollamada bulunmamış olması Kamu Denetçiliği Kurumunun bağımsızlığını yok edecek nitelikte olduğu ,çünkü Kamu Denetçiliği kurumuyla İdarenin tasarruf ve davranışları denetleneceğinden Meclisteki mevcut komisyonlarda olduğu gibi Komisyona iktidar partisi milletvekilleri ağırlıklı olarak katılacağı, bu denetimden beklenen fayda elde edilemeyecek böylece kamu denetçiliği bağımsız olamayacağı nedenleriyle Anayasanın Başlangıç, 2 nci, 5 inci, 6 ncı, 7nci, 8 inci, 9 uncu,11 inci ve 36 ncı maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi ise kararında *"TBMM'nin, çalışmalarını öncelikle Genel Kurul adına niyabeten görev yapan Komisyonları aracılığıyla olgunlaştırdığını, TBMM komisyonlarının görev alanlarının ise en başta yasama ve denetim işlevine göre belirlenmekte; denetim ve yasama komisyonları arasındaki görev dağılımının da ihtisaslaşmaya göre belirlendiğini; Kamu Denetçiliği Kurumunun, bu alanda ihtisas sahibi Dilekçe ve İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ile ilişkilendirilmesi çerçevesinde adı geçen Komisyonlarca oluşturulan Karma bir Komisyon kurulmasında Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmadığını*" ifade ederek Anayasa'ya aykırılık iddiasını oybirliği ile reddetmiştir. AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.

[335] "*Ombudsmanın seçiminde yürütmenin etkisinin bulaşma ihtimalini asgariye indirgemenin yolu da, yargı organları dışındaki diğer kurumların aday gösterme olanağını ortadan kaldırmak olsa gerektir.*" Erhürman, s. 167.

Denetçilerin seçimi ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. maddesinin 6. fıkrasında düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm denetçilerin seçimini Komisyona bırakmıştır. Denetçilerin seçim usulleri ise Kamu Başdenetçisinin seçilme usulüne benzer nitelikte düzenlenmiştir[336].

Denetçilerin seçim usulünde de yine çoğulcu bir seçim yöntemi öngörülmemiş olması, Kurumun bağımsızlık ve tarafsızlığını zedelemektedir.

Denetçilerin seçimi hususunda bir diğer eleştiri ise Başdenetçinin kendi yardımcıları olarak çalışacak olan denetçilerin seçiminde rol sahibi olmamasıdır[337]. Başdenetçinin denetçilerin seçiminde aktif rol oynaması Kurum'un örgütsel bağımsızlığının sağlanması açısından gerekliliktir.

d. Kamu Başdenetçisi ile Denetçilerin Görev Süreleri ve Yeniden Seçilebilme

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "*Görev Süresi*" başlıklı 14. maddesinin birinci fıkrasına göre "*Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır*."

Doktrinde Kamu Başdenetçisinin görev süresinin ne kadar olması gerektiği tartışılırken görev süresinin ve yeniden seçilip seçilemeyeceği hususunun Kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından büyük önem taşıdığı üzerinde durulmaktadır. Görev süresinin dört yıl olarak düzenlenerek özellikle parlamento seçimleri ile paralel hale getirilmesi Kurumun bağımsızlığını zedeleyecek niteliktedir[338].

---

[336] **Adaylık ve seçim**
MADDE 11 – (6) Komisyon tarafından oluşturulacak alt komisyon, başvuruda bulunan aday adayları arasından, seçilecek denetçi sayısının üç katı kadar adayı, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren onbeş gün içinde belirler ve 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.

[337] Özbudun, Sempozyum, s. 39.

[338] "*Türkiye'de ombudsmanın bağımsızlığının kamuoyu nezdinde teyidi, onun seçimini genel seçimlerden en az etkilenecek bir yönteme kavuşturmakla mümkündür. Bu şartlar altında,*

Doktrinde bu nedenle görev süresi olarak parlamento seçimlerinden daha uzun olarak 5-7 yıl arası süreler önerilmiştir.

6328 sayılı Kanunun 14. maddesinin üçüncü fıkrası ise Başdenetçi veya denetçilerin bir dönem daha Başdenetçi ya da denetçi olarak görev yapabileceklerini öngörmüştür. Doktrinde söz konusu yeniden seçilme hususu da eleştirilmektedir. Başdenetçinin ikinci kez seçilmesinin Başdenetçinin görev süresince kendisini seçen hükümet çoğunluğuna bağlı hareket etmesini teşvik edeceği ifade edilmektedir[339].

e. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Görevlerinin Sona Ermesi ve Görevden Alınmaları

Kamu Başdenetçisi ya da denetçilerin görevleri ölüm, istifa, görev süresinin sona ermesi ya da görevden alınma gibi nedenlerle sona erebilir.

6328 sayılı Kanunun "Emeklilik" başlık 33. maddesinin son fıkrası uyarınca, "*Başdenetçi ve denetçiler hakkında 8/6/1949 tarihli ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası ile 5510 sayılı Kanunda yer alan yaş haddine ilişkin hükümler uygulanmaz.*" Söz konusu hükümle bu görevlere seçilenlerin görevlerine emeklilik yaşından sonra da devam etmelerine olanak sağlanmıştır[340].

Kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının korunması hususunda önemli olan konulardan bir diğeri de Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmalarıdır. Bu göreve getirilen kişilerin belli koşullar altında görevden alınması zorunluluklarının ortaya çıkabilmesi mümkündür. Her ne kadar bazı ülkelerde Ombudsman'ın görev süresi sona ermeden görevden alınamayacağı düzenlenmişse de görevini tam olarak yerine getiremeyen bir görevlinin o makamı işgal etmesindeki sıkıntı daha büyük olacaktır. Ancak burada önemli olan görevden alma yolunun siyasal karar

---

ombudsmanın görev süresinin Parlamento'nun görev süresinden daha uzun bir süre olarak belirlemek en doğru yol gibi görünmektedir. Böylece ombudsman, hiç olmazsa belli bir süre kendisini seçmemiş olan, dolayısıyla maddi ve manevi herhangi bir bağı bulunmayan bir parlamentoyla çalışmak durumunda kalacaktır." Erhürman, s. 168. Aynı yönde Baylan, s. 166; Avşar, s. 129.

[339] İnceoğlu, s. 60; Aynı yönde Temizel, s. 79; Avşar, s. 129; Baylan, s. 167.; Erhürman, ss. 168-169.

[340] Odyakmaz/Bostancı/Güzel, s. 22.

organlarının kurum üzerinde bir baskı oluşturmasına olanak vermeyecek şekilde düzenlenmesidir[341].

Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmaları hususu 6328 sayılı Kanun'un 15. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde de üç farklı görevden alma nedeni yer almaktadır. Buna göre Başdenetçi veya denetçiler seçilme niteliklerini taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya seçilme niteliklerini sonradan kaybetmeleri halinde, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giymeleri halinde ya da kısıtlanmaları halinde görevden alınabileceklerdir. Söz konusu maddenin ilk fıkrasına göre, "*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.*", ikinci fıkrası ise seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giymeleri halinde ya da kısıtlanmaları halinde görevden alınabilme usulünü düzenlemektedir. Bu hükme göre de *"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."*

İlgili düzenlemede Başdenetçi ve denetçilerin seçilme yöntemleri dikkate alınarak görevden alınma hususunda farklılığa gidilmiştir.

Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmalarına ilişkin 6328 sayılı Kanun'un 15. maddesinin "usul ve biçimde paralellik" ve "savunma hakkı" ilkelerine aykırı oldukları gerekçeleri ile Anayasaya aykırılıkları ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi söz konusu hükümle ilgili olarak *"...usulde paralellik ilkesi gereğince Başdenetçiyi seçmeye yetkili olan TBMM Genel Kurulu yine aynı usulle Başdenetçiyi maddede sayılan hallerde görevden alabilecektir.Öte yandan, dava dilekçesinde, kuralla getirilen düzenlemenin savunma hakkını engellediği ileri sürülmekte ise de, maddenin (1) numaralı fıkrasında Başdenetçi ve denetçilerin Kanun'da sayılan niteliklerinin bulunmadığının sonradan tespit edilmesi hâlinde ilgili organlarca görevin sona ermesine karar verileceği düzenlenmiş olup, Kanun'da sayılan*

[341] Baylan, s. 166.

niteliklerin bulunmadığının tespiti ve nitelik kaybı değerlendirmesinde ilgilinin konu hakkında beyanının alınacağında kuşku yoktur. Maddenin (2) numaralı fıkrasında ise, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyen veya kısıtlanan Başdenetçi hakkındaki mahkeme kararının TBMM Genel Kurulu'nun, denetçi hakkındaki mahkeme kararının ise Komisyon'un bilgisine sunulmasıyla anılan sıfatların herhangi bir işleme gerek olmaksızın kendiliğinden sona ereceği düzenlenmiş olup savunma hakkının mahkeme aşamasında kullanılacağı açıktır." ifadelerini kullanarak oybirliğiyle Anayasa'ya aykırılık bulunmadığına karar vermiştir[342].

Kanun'da Başdenetçinin herhangi bir sebeple görevden alınması durumunda yeni Başdenetçi seçilene kadar kimin Başdenetçi olarak görev yapacağı ise düzenlenmemiştir. Bu durumun bir eksiklik olduğu düşünülmektedir[343].

f. Kamu Başdenetçisi ve Denetçiler hakkında Ceza Soruşturması ve Kovuşturması

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığının sağlanabilmesi için bir diğer önemli konu Kamu Başdenetçisi ile denetçiler hakkında yürütülecek ceza soruşturma ve kovuşturmalarının usulüdür.

Başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının iznine bağlanmıştır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii ise, Danıştay 1. Dairesi[344]dir (6328 sayılı Kanun md. 31/1).

---

[342] AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.

[343] Tutal, s. 232.

[344] 6.1.1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanununun 2.6.2004 tarihli ve 5183 sayılı Kanunun11. maddesi ile değişik 42. Maddesinin k bendi uyarınca Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin mevzuat uyarınca görülecek işleri inceleme ve gereğine göre karara bağlama görevi Danıştay Birinci Dairesi'ne verilmiştir.

Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılacaktır. Açılacak kamu davası, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde görülecektir. Temyiz mercii, Yargıtay Ceza Genel Kuruludur.(6328 sayılı Kanun md. 31/2) Ağır ceza mahkemesinin görev alanına giren suçlara ilişkin suçüstü hâli ise genel hükümlere tabi tutulmuştur. (6328 sayılı Kanun md. 31/son)

g. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Çalışma İlkeleri ve İş Bölümü Esasları

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma ilkeleri 6328 sayılı Kanunun 8. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre denetçiler arasında iş birliğini sağlamak ve bunların uyumlu çalışmasını gözetmek Başdenetçi'nin görevidir. Denetçiler, Başdenetçi tarafından görevlendirildikleri konu veya alanlarda tek başlarına çalışır ve önerilerini Başdenetçiye sunarlar. (6328 sayılı Kanun md. 8/1-2)

Maddede ayrıca Kurumun, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözeteceği hükme bağlanmıştır. (6328 sayılı Kanun md. 8/3)

Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler ise Kurum Yönetmeliğinde belirlenmiştir[345].

[345] 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 8. maddesinin 4. fıkrası hükmüne göre "*Denetçilerin Başdenetçi tarafından görevlendirilecekleri konu veya alanlara ve aralarındaki iş bölümüne ilişkin ilkeler yönetmelikle belirlenir*." Söz konusu hüküm Yasa'da yönetmelikle yapılacak düzenlemeye ilişkin temel ilkeler belirlenmemiş olduğu, söz konusu fıkrada yürütmeye bırakılmış olan yönetmelikle düzenleme yetkisi, asli bir düzenleme yetkisi olup dolayısıyla yürütmeye geniş bir düzenleme yetkisi verildiği; yasada belirtilmesi gereken söz konusu hususlara yasada yer verilmemesi, yasaların açık, anlaşılabilir ve sınırlan belirli kurallar içermesi gereğinin hukuk güvenliğinin gerçeklemesi için ön koşul kabul edildiği hukuk devleti anlayışına ve dolayısıyla Anayasanın 2 nci maddesine aykırı düştüğü gerekçeleriyle Anayasa'ya aykırılığı öne sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi kararında "*Kurumun ve Başdenetçi ile denetçilerin görevlerinin Kanun ile belirlenmek suretiyle genel çerçevenin çizildiği, dava konusu kuralda ise Kanun tarafından belirlenmiş görevlerin konu ve alan itibariyle denetçiler arasında nasıl paylaştırılacağının ve denetçiler arasındaki iş bölümünün nasıl düzenleneceğine ilişkin ilkelerin yönetmelikle belirleneceği öngörüldüğü anlaşıldığından Kurumun iç işleyişine ilişkin ilkelerin yönetmelikle düzenlenmesi asli düzenleme yetkisinin devri olarak nitelendirilemez*." ifadeleriyle ilgili hükümde oybirliğiyle Anayasa'ya aykırılık bulmamıştır. AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657; Başdenetçi ve denetçiler arasındaki iş bölümü gibi önemli bir konunun kanunda düzenlenmeyip yönetmeliğe bırakılması doktrinde de eleştirilmiştir. Bkz. Özbudun, Sempozyum, s. 40.

İş bölümüne esas konu ve alanlar Kurum Yönetmeliği'nin 44. maddesinde belirlenmiştir. İlgili maddede iş bölümüne esas konu ve alanlarda geniş bir ayrım yapılmıştır. Buna göre, iş bölümüne esas konu ve alanlar: insan hakları; kadın ve çocuk hakları; engelli hakları; ailenin korunması; sosyal hizmetler; eğitim-öğretim, gençlik ve spor; bilim, sanat, kültür ve turizm; adalet, milli savunma ve güvenlik; sağlık; nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları; kamu personel rejimi; mülkiyet hakkı; ekonomi, maliye ve vergi; enerji, sanayi, gümrük ve ticaret; çalışma ve sosyal güvenlik; orman, su, çevre ve şehircilik; ulaştırma, basın ve iletişim; gıda, tarım ve hayvancılık; mahallî idarelerce yürütülen hizmetler; diğer konu ve alanlar olarak ayrılmıştır.

İş bölümü yapılırken denetçilerin tecrübe ve uzmanlık alanlarının gözetilmesi; şikâyet sayısının ve şikâyet yoğunluğun dikkate alınması; benzer konuların aynı denetçinin sorumluluğunda bulundurulması esastır. (Kurum Yönetmeliği md. 45)

h. Kamu Başdenetçisi ile Denetçilerin Mali ve Sosyal Hakları

Başdenetçiye, Başbakanlık Müsteşarı; denetçilere Başbakanlık müsteşar yardımcıları için belirlenen her türlü ödemeler dâhil mali haklar tutarında aylık ücret ödenir. 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer mevzuat uyarınca Başbakanlık Müsteşarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan Başdenetçi, Başbakanlık müsteşar yardımcılarının yararlanmış olduğu sosyal hak ve yardımlardan da denetçiler aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlanır. (6328 sayılı Kanun md. 16)

ı. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilere Yönelik Yasaklar

6328 sayılı Kanunun 30. maddesinde Kamu Başdenetçisi ve denetçilere yönelik yasaklar öngörülmüştür. Başdenetçi ve denetçiler 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, kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

Başdenetçi, denetçiler, bu görevleri süresince resmî veya özel hiçbir görev alamazlar, ticaretle uğraşamazlar. Ancak 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 hâlleri hariç tutulmuştur.

3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Teşkilatı ve Personeli

a. Genel Sekreterlik

Genel Sekreterlik; Kurumun idarî ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirir. Genel Sekreterlikte Genel Sekreter ve diğer idarî personel görev yapar. (6328 sayılı Kanun md. 9/1)

Genel Sekreterliğin görevleri Kurumun büro işlerini yürütmek, personelin şahsi dosyalarını tutmak, Kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak, personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek,

Kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek, Kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak ve Kanunlarla verilen veya Başdenetçilik tarafından verilen diğer işleri yapmak olarak belirlenmiştir. (6328 sayılı Kanun md. 9/2)

Genel Sekreter, en az dört yıllık yükseköğretim kurumu mezunu, Devlet Memurları Kanununa tabi görevlerde on yıl hizmeti bulunan ve aynı Kanunun 48 inci maddesinde yazılı şartlara sahip olanlar arasından Başdenetçi tarafından atanır. (6328 sayılı Kanun md. 24/1) Genel Sekretere Başbakanlıktaki genel müdürlere uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır.

Kurumun idarî personeli Başdenetçi tarafından atanacaktır. Kurumda görev yapacak idarî personele ilişkin herhangi bir nitelik 6328 sayılı Kanun'da öngörülmemektedir. Bu personel atanması yönünden özellikleri itibariyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olacaktır[346]. Kurumun bu personellerine Başbakanlıkta aynı unvanlı ve aynı dereceli kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanacaktır. (6328 sayılı Kanun md. 27/3)

Kamu Denetçiliği Kurumunda çalışacak Genel Sekreterin ve diğer idarî personelin Başdenetçi tarafından atanmasının hüküm altına alınması Kurumun örgütsel bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması açısından yerindedir. Nitekim Kamu Başdenetçisi kendi örgütünün başıdır ve kendi personelinin hiçbir politik baskı altında kalmadan seçebilmelidir.

b. Kamu Denetçiliği Uzmanlığı ve Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı

[346] 6328 sayılı Kanun'un 24. maddesinin 2. fıkrası "*Diğer personel Başdenetçi tarafından atanır*." hükmünü içermektedir. Söz konusu hükme yönelik olarak diğer personelin niteliğine ilişkin herhangi bir belirleme yapılmadığı, Başdenetçiye atama yapma konusunda sınırsız yetki tanındığı gerekçesiyle Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi kararında "*dava dilekçesinde, başdenetçiye sınırsız yetki tanındığı ve Başdenetçiye verilen yetkinin Kurum'un kuruluş amacıyla bağdaşmadığı ileri sürülmekte ise de, atanması öngörülen "diğer personel"in özellikleri itibariyle 657 sayılı Kanun'a tabi olduğu… Bu nitelikleri taşıyanların Başdenetçi tarafından atanmalarını engelleyen bir hüküm bulunmadığı, Başdenetçiye verilen bu yetkinin sınırsız olmadığı, bu tercihin yasa koyucunun takdir hakkı kapsamında kaldığı anlaşıldığından, iptali istenilen kuralın Kanun'un 1. maddesinde yer verilen Kurum'un amaçlarına ve Anayasa'nın 74. maddesine aykırı olduğu söylenemez.*" ifadesiyle oybirliğiyle hükmün Anayasa'ya ayırılığının bulunmadığını belirtmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim hizmetlerinde görev yapmak üzere ayrıca Kamu Denetçiliği Uzmanlığı ve Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılığı kadroları ihdas edilmiştir.

Kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atanabilmek için, Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartları sağlamak, dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, yapılacak giriş sınavında başarılı olmak ve sınavın yapıldığı yılın ocak ayının ilk günü itibarıyla otuz beş yaşını doldurmamış olmak şartları aranmaktadır.

Kamu denetçiliği uzman yardımcılığına atananlar, en az üç yıl çalışmak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında en az (C) düzeyinde puan veya uluslararası kabul görmüş yabancı dil seviye tespit sınavlarından bu puana denk puan almış olmak şartıyla kamu denetçiliği uzmanı unvanını alırlar.

Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri ve yeterlik sınavının şekli ile kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcılarının görev, yetki ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller Kamu Denetçiliği Uzmanlığı Yönetmeliğinde[347] belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik ile uzmanların görev ve yetkileri şunlardır: (Yönetmelik md. 33)

a) Şikâyet başvurularını incelemek ve araştırmak.

b) Dağıtım bürosunda verilen görevleri yapmak.

c) İnceleme ve araştırma konusuyla ilgili olarak tanık veya ilgili kişileri dinlemek.

ç) Yıllık raporun ve özel raporların hazırlanmasında görev almak.

d) Kurumsal stratejinin planlanmasına ve güncelleştirilmesine yönelik çalışmalara yardımcı olmak.

e) Kurumun görev alanına ilişkin olarak ulusal ve uluslararası alandaki gelişmeleri takip etmek.

[347] RG, 28.03.2013, S. 28601 Mük.

f) Kurumun görev alanı ile ilgili mevzuatın hazırlanmasına ve uygulanmasına veya iş ve işlemlerin geliştirilmesine ilişkin çalışmalar yapmak ve gerektiğinde etki analizi yapmak.

g) Kurum tarafından düzenlenen eğitim programlarına katılmak.

ğ) Kurumun görev alanı ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantı, seminer ve eğitim programları ile çalışma gruplarına katılmak.

h) Kurumun görev alanına giren konularda projeler hazırlamak veya katılmak, hazırlanan projelere destek sağlamak, Kurumun hizmet kapasite ve kalitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak ve yapılan çalışmalara katılmak.

ı) Uzman yardımcılarının yetiştirilmesine, bilgi ve tecrübelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak.

i) Başdenetçi veya denetçiler tarafından verilen benzeri nitelikteki diğer görevleri yapmak.

Uzman yardımcıları ise belirtilen görevlerin yapılmasında uzmanlara yardımcı olmak ve Başdenetçi veya denetçiler tarafından verilen benzeri nitelikteki diğer görevleri yapmakla görevlendirilmiştir.

Kamu denetçiliği uzmanlarına aynı derecede bulunan Başbakanlık uzmanları, kamu denetçiliği uzman yardımcılarına Başbakanlık uzman yardımcılarına uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanır. (6328 sayılı Kanun md. 27/3)

c. Personele Yönelik Yasaklar

Kurum'da görev yapan diğer personel de Başdenetçi ve denetçilerle aynı yasaklara tabi tutulmuştur. Buna göre 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.

Genel Sekreter, kamu denetçiliği uzman ve uzman yardımcıları; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyemezler.

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.

4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Bütçesi ve Gelirleri

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması açısından önemli konulardan biri de bütçedir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 4. maddesinde Kurumun "özel bütçeli" olduğu ifade edilmiştir.

Baylan'a göre, Ombudsman kurumunun bütçesi yasalarla belirlenecek sınırların içerisinde bakanlık bütçelerinden ayrı olmalı, bütçeden yapılacak harcamalar konusunda ombudsman tam yetkili kılınmalı ve kurumun mali konularda bağlı olacağı tek organ Sayıştay olmalıdır[348].

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 29. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun gelirleri olarak "a) Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazine yardımı; b) Diğer gelirler." sayılmıştır.

D. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İşlevleri

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun varlık nedeni 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun amacını belirleyen 1. maddesinde belirtildiği üzere, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır. Dolayısıyla Kurumun temel işlevi olarak "denetim" fonksiyonu karşımıza çıkmaktadır. Kurumun temel işlevi idarenin denetlenmesi

[348] Baylan, s. 168; Aynı yönde Avşar, s. 255.

olmakla birlikte, Kurum ayrıca insan haklarının korunması, yönetimde iyi idare ilkelerinin hayata geçirilerek "kötü yönetim"in engellenmesi işlevleri de üstlenmiştir.

Çalışmamızın bu bölümünde esas olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idare üzerindeki inceleme, araştırma ve denetleme işlevi üzerinde durulmak suretiyle, Kurumun tüm işlevleri açıklanmaya çalışılacaktır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İdare Üzerindeki İnceleme, Araştırma ve Denetleme İşlevi

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu'nun "*Kurumun Görevi*" başlıklı 5. maddesinin birinci fıkrasına göre Kamu Denetçiliği Kurumu: *"idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve* davranışlarını*; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir."*

a. Denetimin Kapsamı

Anayasamızın 74. maddesinin 4. fıkrasında belirtildiği üzere Kamu Denetçiliğinin görev alanı "idare"dir. Yine 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanununun 5. maddesinde de Kurumun görev alanı "idare" olarak belirlenmiştir. Anayasamızda ve ilgili kanunda düzenlenen idarenin kapsamını belirtmeden önce "idare" kavramından ne anlaşılması gerektiğinin üzerinde durmakta yarar vardır.

(1) Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Görev Alanına Giren "İdare" Kavramı

İdare, iki tür anlamda kullanılmaktadır. İlk olarak Devletin belli bir tür organlarını, kuruluşlarını ifade etmektedir. İkinci olarak ise, Devletin belli bir tür faaliyetlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. İlk anlamda kullanıldığında idare

kavramı "organik anlamda idare" ikinci anlamda ise "fonksiyonel anlamda idare" ortaya çıkmaktadır[349].

Organik anlamda idare, Anayasa'ya göre yasama ve yargı organlarından tamamen ayrı, yürütme organının 123 ila 137. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre organik anlamda idare, yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan kısmıdır. Fonksiyonel anlamda idare ise; Devletin yasama ve yargı faaliyetleri ile yürütmenin salt siyasal nitelikli faaliyetleri dışında kalan toplumun günlük yaşamına dair, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla devlet ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen faaliyetlerdir[350].

Anayasamızın 74. maddesinin 4. fıkrasında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği düzenlenmiştir. Aynı şekilde 6328 sayılı Kanunun 5. maddesine göre Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine harekete geçecektir. Bu metinlerde belirtilen "idare" organik anlamda değil, fonksiyonel anlamda idareyi ifade etmektedir. Yani gerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının gerekse hakim ve savcıların idarî nitelikteki bütün işlem, eylem ve tutumları Kamu Denetçisinin inceleme alanına girecektir[351].

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanını oluşturan "idare" kavramı 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin birinci fıkrasının e bendinde açıklanmıştır. Bu hükme göre idare; "*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini*" ifade etmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu öncelikle fonksiyonel anlamda idare kavramına dâhil olan tüm alanlarda denetime yetkilidir. Ancak bununla da yetinilmeyerek denetimin kapsamı kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Nitekim günümüzde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi

[349] Günday, s. 3; Gözübüyük ve Tan, Cilt I, ss. 16-26; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 30; Gözler ve Kaplan, ss. 10-25; Zabunoğlu, Cilt 2, s. 45, Sancakdar, s. 45-50.
[350] Günday, s. 4, 14; Gözler ve Kaplan, ss. 15, 23.
[351] Kadir Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 94, Yıl: 2011, s. 364.

yaygın olarak uygulanmakta ve bu husus Ombudsman denetiminin çerçevesini de değiştirmektedir[352]. Bu gelişmeyi karşılamak için kanun koyucu tarafından Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim görevi sadece kamu idareleri ve bunların çalışanlarını değil, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.

(2) Denetim Kapsamının İstisnaları

Kamu Denetçiliği Kurumunun denetim kapsamının istisnaları 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 5. maddesinin 2. fıkrasında sayılmıştır. Bu hüküm kapsamında Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri Kurumun görev alanı dışındadır.

aa. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Kapsamının İstisnası Olarak Cumhurbaşkanının Tek Başına Yaptığı İşlemler ile Re'sen İmzaladığı Kararlar ve Emirler

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirlerin Kurumun görev alanı dışında bırakılması ile Anayasamızın 105. maddesinin 2. fıkrasındaki "Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz." hükmü ile paralel bir düzenleme getirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu bir yargı merci olmadığına göre bu işlemlerin denetim dışı tutulmasının Anayasa açısından bir

[352] Günümüzde yaşanan değişiklikler ombudsman sistemlerini de etkilemektedir. Bu değişikliklerden önemli ikisini kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ile Devletlerin özel hukuk alanında yaptıkları işlemlerin artması oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ombudsmanın denetim alanı gittikçe daralmaktadır. Ancak demokrasi kavramıyla ilişkili belli temel ilkelere bağlılığın koruyucusu olan ombudsman, bu süreçte sonuçlara vakıf olmalı yönetimde demokrasinin kendisiyle oldukça alakalı ve önemli olan özelliklerini kaybetmemesi için bekçi gibi hareket etmelidir. Andre, s. 423.

zorunluluk olmadığı ileri sürülmekte ise de[353] Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenleme ile ilgili "*Yargı denetimi, hukuka uygunluk denetimini kapsar. Anayasa ile belirli işlem ve eylemlere karşı yargı yolunun kapatılması ile bu işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetimi kapsamı dışında tutulması amaçlanmaktadır. Kanun koyucunun bu alandaki takdir yetkisini kullanarak iptali istenen kural ile Anayasa'daki bu hükümlere paralel olarak belirtilen nitelikteki işlem ve eylemlere ilişkin denetim yapılmamasını öngördüğü anlaşılmıştır. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirlerin Kurumun görev alanı dışında bırakılmasında Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.[354]"*ifadeleriyle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim kapsamına istisna oluşturan bu hükmü Anayasa'ya uygun bulmuştur.

Bununla birlikte Anayasamızın 105. maddesinin 1. fıkrasında "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur." hükmü uyarınca bu nitelikteki kararların Kurumun görev alanı dışında bırakılmadığı görülmektedir.

Anayasamızın 105. maddesinin 1. fıkrasında yer alan söz konusu kural Anayasa hukukumuzda "karşı-imza" kuralı olarak adlandırılmaktadır. Bu kural, yürütme yetkisinin gerçekte Cumhurbaşkanında değil, yürütme organının sorumlu unsuru olan Bakanlar Kurulu'nda olduğu anlamına gelir. Çünkü yetki ile sorumluluğun birbirine paralel olması, kamu hukukunun temel ilkelerinden biridir. Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu, aslında onun yetkisizliği demektir[355].

bb. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Kapsamının İstisnası Olarak Yasama ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin İşlemler

Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararların Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanının dışında bırakılması, Kurumun denetim kapsamını "idare"nin oluşturması nedeniyle

[353] İnceoğlu, s. 62.
[354] AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.
[355] Gözler, Anayasa Hukuku, s. 328.

yerindedir. Ancak Kurum fonksiyonel anlamda idare üzerinde denetime yetkili olduğu için gerek yasam organının gerek yargı organının idarî fonksiyon niteliğindeki eylem, işlem, tutum ve davranışlarını denetleyebilecektir.

Yargı faaliyeti, yargı organı olan bağımsız mahkemelerin, hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını çözme adına yürüttükleri faaliyetlerdir. Yargı organlarının hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarına ilişkin olmayan işlemleri yargı faaliyetinin değil, idarî faaliyetin içindedir. Örneğin, yargı organlarının idarî personeline, yazı işlerine, bazı durumlarda hâkimlerin disiplinine, yargı organlarının iç çalışma düzenine, yargı organlarının daireleri arasında görev dağılımına ilişkin işlemleri yargısal nitelikte değil, idarî niteliktedir[356]. Yargı organının idarî işlemlerinin denetim kapsamına alınması özellikle önemlidir. Çünkü uygulama açısından düşünüldüğünde, vatandaş şikâyetlerinin büyük çoğunluğu yargı mercilerinde işlerin yürümediği, rüşvet ve benzeri suç söylentilerinin dolaştığı ve yargıçların devamlı görevleri başında bulunmadıkları konularında toplanmaktadır. Hâkim ve savcıların bu tür konularda muhatapları olan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun üyeleri de yine hakimlikten gelmiş ve meslek içi dayanışma yoluyla yargı organlarında görev yapan arkadaşlarını koruma eğiliminde kişilerdir. Bu nedenle yargı organlarının da denetim altına alınması zorunludur[357].

Yasama faaliyeti Anayasanın başta 87. maddesi olmak üzere öteki maddelerinde yasama organına verilen görev ve yetkileri; hükümetin siyasal denetimini yapmak, kanun yapmak, değiştirmek ve kaldırmak ve meclis kararları almak (örneğin Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanına ilişkin kararları onaylamak) olarak üç grup altında toplayabiliriz. Yasama organının bunlar dışındaki faaliyetleri idarî fonksiyona dahil olacaktır[358].

cc. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Denetim Kapsamının İstisnası Olarak Türk Silahlı Kuvvetlerinin Sırf Askerî Nitelikteki Faaliyetleri

[356] Günday, s. 3; Gözübüyük ve Tan, Cilt I, ss. 16-26; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, s. 30; Gözler ve Kaplan, ss. 10-25; Zabunoğlu, Cilt 2, s. 45, Sancakdar, s. 45-50, Tutal, s.203.
[357] Baylan, s. 171.
[358] Günday, s. 11.

6328 sayılı kanun son olarak Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetlerini denetim kapsamı dışında bırakmıştır. Doktrinde söz konusu hüküm, Türk Silahlı Kuvvetlerinin askeri nitelikte olmayan faaliyetleri ile askeri faaliyetlerini birbirinden ayırma konusunda yetersiz olması nedeniyle eleştirilmektedir[359].

"Askeri nitelikteki faaliyet" kavramının muğlak kalmış olması ve ihtisaslaşmış bir Kamu Denetçiliği sistemi kanunla öngörülmemiş olduğu için, TBMM adına personelinin karşılaştığı insan hakları ihlallerini, çalışma koşullarını ve kötü muameleyle ilgili şikâyetlerinin kurum tarafından incelenemeyerek, mağduriyetlerin giderilmesi ve hak ihlallerinin tekrarlanmasının önüne geçilemeyeceği gerekçeleriyle Kurumun denetim kapsamına ilişkin bu istisnanın Anayasa'ya aykırılığı öne sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenleme ile ilgili "*Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri ibaresinin belirsiz olduğu ileri sürülmekte ise de bu ibare ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin eğitim, talim, tatbikat gibi sadece askeri nitelikteki faaliyetleri kastedilmekte olduğundan kuralda Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır*[360]." ifadeleriyle oyçokluğu ile Anayasa'ya aykırılığın bulunmadığı yönünde karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına yönelik Fulya KANTARCIOĞLU, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Engin YILDIRIM'ın karşıoyları bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi üyesi Fulya KANTARCIOĞLU karşıoy gerekçesinde, Anayasamızın 10. maddesindeki eşitlik ilkesini vurgulayarak Kurumun denetim kapsamının diğer istisnalarının Anayasa hükümlerinden kaynaklandığını ancak Türk Silahlı Kuvvetlerine tanınan bu ayrıcalığın hiçbir hukuki nedene dayanmadığını belirtmiştir. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı dışında, yürütme içinde yer alan kurum ve kuruluşların tümü denetim kapsamına alındığı halde, Türk Silâhlı Kuvvetlerinin kapsam dışında tutulmasının imtiyaz oluşturduğunu ve Anayasa'nın 10. maddesi ile bağdaşmadığını ifade etmiştir.

---

[359] İnceoğlu, s. 62; Özbudun, Sempozyum, s. 40; Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısına ilişkin Alt Komisyon raporunda sırf askeri nitelikteki faaliyetlerin Kamu Denetçisinin görev alanı dışında tutulmasıyla ilgili olarak Genelkurmay ve Milli Savunma Bakanlığı yetkililerinin görüşlerine başvurulduğu, sırf askeri nitelikteki faaliyetlerden anlaşılması gerekenin; askeriyenin işleyişinden kaynaklanan, atış, manevra, tatbikat, eğitim, nöbet gibi disiplini tesis etmede yararlanılan ve diğer idarî kurumlarda benzerlerinin olmadığı faaliyetler olarak tanımlandığı belirtilmiştir.

[360] AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.

Anayasa Mahkemesi üyesi Osman Alifeyyaz PAKSÜT karşıoy gerekçesinde, öncelikle idarenin bir parçası olduğunda kuşku bulunmayan silahlı kuvvetlerinin hangi faaliyetlerinin sırf askeri, hangi faaliyetlerinin ise karma veya sivil faaliyetler olduğunun belirlenmesinin idarî işlemle gerçekleşeceğini ve bu nedenle "sırf askerilik" niteliğinin her somut olayda mevcudiyetinin yargı denetimine tabi olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle Anayasa tarafından açık bir şekilde kendisine genel görev ve yetki verilen Kamu Denetçiliği Kurumu'na, bu yetkinin daraltılması sonucunu doğuracak şekilde yasa kuralı konulmasının, yasa koyucunun takdir alanı içerisinde olmadığını ve söz konusu istisna düzenlemesinin Anayasa'nın 74. maddesiyle bağdaşmadığını belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi üyesi Engin YILDIRIM ise karşıoy gerekçesinde, sırf askeri nitelikteki bir faaliyetin hem silahlı kuvvetler personeli, hem de sivil şahıslar açısından ciddi bir hak ihlaline neden olabileceğini belirterek, söz konusu istisna düzenlemesinin nedeninin askeri yetkililerin disiplin endişesi olduğunu; disiplini tesis etme adına hakaret, fiziki şiddet, zor kullanma ve psikolojik baskı yapma gibi hak ihlallerini sırf askeri faaliyet olarak görüp, Meclis adına yapılan bir denetimin dışında tutmanın ise insan hakları düşüncesinin günümüzde ulaştığı seviyeyle uyuşmadığını, bu nedenle söz konusu düzenlemenin Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırı olduğunu ifade etmiştir.

Esasen ülkemizde Silahlı Kuvvetler "hizmet gerekleri" gerekçe gösterilerek 1960 sonrasında ve özellikle 1971 Anayasa değişiklikleri ile belirginleşen şekilde sivil idareden ayrı olarak düzenlenmeye başlanılmıştır. Bu anlayış 1982 Anayasası ve sonraki düzenlemelere de yansımıştır[361]. Hâlen daha Silahlı Kuvvetlerin "sırf askeri nitelikte faaliyetleri"nin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetimi dışında bırakılması bu anlayışın bir yansımasıdır. Nitekim söz konusu "sırf askeri nitelikteki faaliyet" kavramı muğlak bir kavram olup, Silahlı Kuvvetlerin hemen tüm işlemleri ve eylemleri ile tutum ve davranışları bu kapsama dahil edilebilecektir. Bu durum ise karşıoy gerekçelerinde de ifade edildiği üzere gerek Anayasamızın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine, gerek Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim kapsamını herhangi bir sınırlama getirmeyerek "idare" olarak ifade eden Anayasamızın 74. maddesinin 4. fıkrasına, gerekse Silahlı Kuvvetler nezdinde askeri hizmet gerekleri gerekçe

[361] Soybay, ss. 108-109.

gösterilerek yapılan her türlü insan hakkı ihlalinin önünü açması nedeniyle Anayasamızın 2. maddesindeki "hukuk devleti" ilkesine aykırıdır.

Pek çok yazar tarafından sadece askeri alanda görevli olmak üzere ayrı bir Ombudsman kurumu oluşturularak askeri faaliyetler hususundaki denetim sıkıntısının aşılacağı ifade edilmektedir[362].

b. Denetimin Konusu

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim alanını idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile "tutum ve davranışları" oluşturmaktadır. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun da belirtildiği üzere, Kurumun denetiminin konusunu idarenin *işleyişi* oluşturmaktadır.

İdarî işlem; idarî fonksiyonun yerine getirilmesi için yapılan kamu hukuku işlemidir. İdarî işlem kamu gücü kullanılarak yapılır. Ancak idarî işlemler yalnızca idare organları tarafından yapılan işlemler değildir. Yasama organının ve yargı organlarının da idarî fonksiyona dahil olarak yaptıkları işlemler idarî işlem sayılırlar.

İdarî eylemler ise yine idarî fonksiyonun yerine getirilmesine yönelik olan ve bu fonksiyonun yerine getirilmesi sırasında ortaya çıkan genellikle iradeden soyutlanan hareket ya da bir davranışdır[363]. Görüldüğü üzere idarî eylemler de zaten idarenin davranışı olarak kabul edilmektedir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda, Kurumun denetiminin konusu olarak idarenin tutum ve davranışları ayrıca düzenlenmiştir. Ancak idarenin tutum ve davranışlarının ne olduğu ya da idarî eylemlerden nasıl ayrılacağı hususunda herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

İdarenin tutum ve davranışları doktrinde idarî eylem ve işlemler dışında, aslında hukuka ve ahlaka aykırı olmamakla beraber idarenin bireylerle ilişkilerinde ortaya konan ve bireyleri rahatsız eden, idareden bezdiren, şikâyet konusu olan haller olarak açıklanmıştır. Bunlar örneğin bireylerin işlerinin gereksiz yere uzatılması, "bugün git yarın gel" diye sürüncemede bırakılması gibi durumlar olabilecektir.

---

[362] "*Askeri kurumlarda da hizmet eden erler ve diğer personelin de vatandaş oldukları ve pekâlâ, bu yönetimlerin keyfî ve yasal olmayan uygulamaları ile karşılaşabilecekleri dikkate alınmalıdır. Bu durumda, kanımızca, iki seçenek vardır. Ya askeri kuruluşlar da tümüyle Ombudsman kurumunun yetkileri içine alınmalı, ya da hizmetin özelliği göz önüne alınarak ayrı bir Askeri Ombudsman kurumu düşünülmelidir.*"Baylan, s. 170; Akıncı, s. 365;

[363] Günday, s. 122.; İdari eylemler ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Taner Ayanoğlu, **İdari Eylemin Tanımlanması**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2004.

Bunların dışında bireylere yapılan genel görgü kuralları dışı hitap ve muameleler veya gereksiz yere bekletilmeleri, idarenin eylem ve işlemi olmayıp, tutum ve davranışı olarak ifade edilmiştir[364].

c. Denetimin Niteliği

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetiminin niteliği Kurumu diğer denetim kurumlarından ayırmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu görev alanına giren işlem, eylem ve davranışları hem "hukuka uygunluk" hem de "hakkaniyete uygunluk" yönlerinden incelemektedir.

Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olarak idare hukuka bağlı olmak zorundadır. Dolayısıyla idarenin işlem ve eylemleri üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapılması temel bir gerekliliktir. Ancak bazı durumlarda yasa ile kural eksiksiz de uygulanmış olsa bazı adaletsizlikler ortaya çıkabilmektedir. Yani idarenin hukuka uygun davranmış olması kamu vicdanını yaralayan, hakkaniyetli olmayan, bireyleri yeterince tatmin etmeyen uygulamalar gerçekleştirmesinin önüne geçememektedir. Bu noktada "hukuka uygunluk" denetimi bireylere ihtiyaçları olan geniş ve derin bir denetim imkânı sağlayamamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu söz konusu sıkıntıların önüne geçmek amacıyla hukuka uygunluk denetimine kıyasla çok daha geniş ve derin[365] bir denetim türü olan "hakkaniyete uygunluk" denetimi yapmaktadır.

Hakkaniyete uygunluk denetimini daha anlaşılır kılmak için *hakkaniyet* kelimesinin üzerinde durmakta fayda vardır. Hakkaniyet, hukuk sistemlerinin doğuşundan bu yana hukukun ortak temeli gibi görülür ve "adalet"in hakkaniyet olarak anlaşılması gerekmektedir[366]. Hakkaniyet, aslında adil bir toplumu oluşturan şey(ler)in doğasını yakalayıp kavrayacak genel ilkeler ileri süren bir etik anlayışıdır.

---

364 Zehra Odyakmaz, "Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı: 14 (10. Yıl Özel Sayısı, Yıl: 4, Temmuz 2013, s. 9.

365 Kaboğlu, idarî yargı denetimi incelenirken kullandığı "derin denetim ilkesi"ni yargıcın denetim sırasında sahip olduğu yetkilerin genişliğini ifade ettiğini belirtmektedir. Bkz. Kaboğlu, s. 171. O halde denetimin derinliği ifadesi denetim yapacak makamın, denetim yetkilerinin genişliğini belirtmek için kullanılabilecektir.

366 John Rawls, **A Theory of Justice**, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1971.

Buna göre, bir toplumun adil olması için gerekli olan şey hakkaniyete uygunluktur. Adil bir toplum, tüm yurttaşlarının bireysel haklarını ve özgürlüklerini koruyan kurumları olan ve kaynakların dağıtımını en uygun şekilde sağlayan bir toplumdur[367].

Hukukun temelinde yer alan "hakkaniyet" kavramını, yapacağı denetimle idare ile bireyler arasındaki ilişkide gözetecek olan Kamu Denetçiliği Kurumu görüldüğü üzere hukuk ile adaleti birleştirme gibi önemli bir misyon üstlenmiştir.

d. Denetim Ölçütü Olarak "İyi Yönetim İlkeleri"

Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin her türlü işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışlarını "iyi yönetim ilkeleri"ni gözeterek incelemek ve araştırmakla yükümlüdür. (Kurum Yönetmeliği md. 1) Ombudsman kurumunun hedeflerinden biri de idarenin kötü yönetimini önleyerek bireylerin iyi yönetim ilkelerine göre yönetilmelerini sağlamaktır. Bu hedef mevzuatımıza Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetim faaliyetini gerçekleştirirken, iyi yönetim ilkelerini, birer ölçü norm haline getirmesi gerekliliği olarak yansımıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu görevini yerine getirirken, önüne gelen şikâyet konusu idarî işlem ve eylem ile tutum ve davranışlarda kötü yönetim olup olmadığını inceleyebilmesi için öncelikle "iyi yönetim ilkeleri"nin tespit edilmiş olması gerekmektedir.

"İyi yönetim ilkeleri" Kurum Yönetmeliğinin 6. maddesinde örnekleyici olarak sayılmıştır. Bu düzenlemeye göre Kurum inceleme ve araştırma yaparken "*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 gözetecektir.

İdare hukuku mevzuatımızda "İyi Yönetim İlkeleri" adı altında düzenlenmiş kesin kurallar içeren başka bir düzenleme tespit edilememiştir. Bu anlamda

[367] Talip Kabadayı, "<Hakkaniyet> Adaletin Temelidir", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S: 15, Y: 2013, s. 52.

ülkemizde yaygın olarak kabul gören bir "iyi yönetim" kavramı olmasa da, iyi yönetim hakkında özel bir hüküm içeren Avrupa Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesi ve iyi yönetim ilkeleri ile ilgili bir kılavuz ve kaynak teşkil eden Avrupa İyi İdari Davranış Kodu (The European Code of Good Administrative Behaviour), Kurum'a çalışmalarında yol gösterebilecektir.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı Aralık 2000 Nice zirvesinde ilan edilmiş ve daha sonra da Avrupa Anayasası'nın Kuruluşuna İlişkin Andlaşma'nın II. kısmını teşkil etmiştir. Şart, Birlik vatandaşlığının temel bir hakkı olan iyi yönetilme hakkını da içermektedir[368]. Avrupa Temel Haklar Şartı'nın "İyi İdare Hakkı" başlıklı 41. maddesine göre[369]:

> "1. Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir.
>
> 2. Bu hak, şunları içermektedir:
>
> – herkesin, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkı;
>
> – herkesin, kendi dosyasına erişme hakkı ve meşru gizlilik çıkarlarına ve mesleki ve ticari gizliliğe saygı gösterilmesi;
>
> – idarenin, kararları konusunda gerekçe gösterme yükümlülüğü.
>
> 3. Herkes, Topluluğun kuruluşları veya görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında yol açtıkları her türlü zararı, Üye Devletlerin yasalarındaki ortak genel ilkelere göre Topluluğa tazmin ettirme hakkına sahiptir.
>
> 4. Herkes, Birliğin kuruluşlarına, Andlaşmaların lisanlarından birinde mektup gönderebilir ve kendisine aynı lisanda cevap verilmesi zorunludur."

Avrupa Temel Haklar Şartında yer alan iyi bir yönetim hakkının uygulamada ne anlama geldiğini daha detaylı bir şekilde açıklamak amacı ile Avrupa Doğru İdari

---

[368] Ayrıntılı bilgi için bkz. Oğuz Şimşek, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında İyi Yönetim Hakkı", **DEÜ SBE Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, Yıl: 2007, ss. 91-107.

[369] Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın Türkçe metni için bkz. http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/hukuk/temelhak.pdf (17.06.2014).
Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın İngilizce metni için bkz. http://wwweuroparl europaeu/charter/pdf/text_enpdf (17.06.2014)

Davranış Kodu (The European Code of Good Administrative Behaviour) yürürlüğe konmuştur[370].

Bu düzenlemelerin dışında iyi yönetim ilkeleri ile ilgili bir diğer önemli kaynağı Avrupa Komisyonu'nca hazırlanan "Avrupa Yönetişimi hakkında Beyaz Kitap[371]" oluşturmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan bu metinde iyi yönetişimin[372] beş ilkesi olarak açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık ilkeleri ortaya konulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun karar örnekleri incelendiğinde Kurumun inceleme ve araştırmalarında iyi yönetim ilkelerini gözettiği ve pek çok kararında Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nı referans olarak kullandığı görülmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından hakkında sağlık kurulu raporu düzenlenmesi amacıyla hastaneye sevk edilen şikâyetçinin, hastaneye ilgili sağlık raporunun düzenlenmesi amacıyla yapılan sosyal inceleme tetkiklerine ilişkin protokol ve hazırlanan formun kendisine verilmesi istemiyle yaptığı başvurusunun reddedilmesi sonucunda, Kamu Denetçiliği Kurumu'na yaptığı başvuruyu inceleyen Kurum, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın 18[373]. ve 22[374]. maddelerine atıf

---

[370] Ayrıntılı bilgi için bkz. Bahtiyar Akyılmaz, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", **GÜHFD**, Cilt: 7, Sayı: 1-2, Yıl: 2003, ss. 143-158.

[371] White Paper of European Governance, Commission of European Communities (CEC) 2001.

[372] Yönetişim kavramı yeni bir yönetim sürecine veya toplumun nasıl yönetileceğine ilişkin yeni bir metoda atıfta bulunularak "yönetim" kelimesinin anlamındaki değişmeyi işaret etmektedir. "*Stoker yönetişimin beş anahtar özelliğine dikkat çekmektedir:*

i. *Yönetişim; hükümetten doğan ancak onun ötesinde bir kurumlar ve aktörler setini işaret eder.*
ii. *Yönetişim; sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmekte bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar.*
iii. *Yönetişim; ortak eyleme taraf olan kurumlar arasında karşılıklı güç bağımlılığını tanımlar.*
iv. *Yönetişim; kendi kendini yöneten otonom aktörler ağına ilişkindir.*
v. *Yönetişim, komuta etmek ya da erk kullanmakta hükümetin gücüne dayanmayan bir işlerin yürütülebilme kapasitesinin varlığını kabul etmektedir.* " Gerry Stoker, "Governance As a Theory: Five Propositions", **International Social Science Journal**, Vol: 155, 1998, p. 18, s. 41'den aktaran H. Kutay Kesim ve Ali Petek, "Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 4, Aralık 2005.

[373] *18. madde-Kararların gerekçelerinin belirtme yükümlülüğü:* Kurumun gerçek bir kişinin hak ve menfaatlerini olumsuz şekilde etkileyebilecek her kararında, ilgili olaylar ve hukuki dayanağı işaret edilerek kararın gerekçesi belirtilecektir. Yetkili, yetersiz ya da belirsiz ya da bireysel gerekçe içermeyen kararlar almaktan kaçınacaktır.

[374] *22. madde- Bilgi talebi:* Yetkili sorumluluğu altındaki ilgili bir konuda bilgi talep edenlere talep ettikleri bilgileri verecektir. Yetkili, uygun olduğu durumlarda, uzmanlık alanını ilgilendiren bir konuda nasıl idarî işlem başlatılacağı hakkında bilgi verecektir. Yetkili verdiği bilgilerin açık ve anlaşılır olmasına dikkat edecektir

yaparak tavsiye kararı vermiştir. Kararda, Kamu Başdenetçisince, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasının yukarıda belirtilen maddeleri ışığında, şikâyetçiye makul bir süre içerisinde cevap verilmiş olmasının olumlu bir yaklaşım olduğu, ancak verilen cevabın hukuki dayanak ile bireysel gerekçe içerecek şekilde açık ve anlaşılır olması gerektiği değerlendirmesi yapılmıştır[375].

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir başka kararında, … Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.'nin hazırladığı ve adı "Tuvalet-Banyo Mobilize Sistem" olan projesini KOSGEB Samsun Merkezî Hizmet Müdürlüğü Değerlendirme ve Karar Kuruluna sunan şikâyetçinin, projesinin kurul tarafından reddedilmesi üzerine KOSGEB Samsun Hizmet Merkezî Müdürlüğü'ne yaptığı itiraza cevap olarak; Ar-Ge, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı Esaslarının 6'ıncı maddesi 9'uncu fıkrasında Kurulun projeyi, kabul edebileceğini, reddedebileceğini, proje konusu ile ilgili üniversite öğretim elemanlarından görüş talep edebileceğini veya yeniden değerlendirme yapmak üzere başvuru sahibinden revizyon isteyebileceğini, Kurulun kabule ve redde ilişkin verdiği kararların nihai olduğunu belirtilmiştir. Bunun üzerine şikâyetçi bir üst kurula itirazda bulunmuş, yaptığı itiraz gerekçe belirtilmeksizin reddedilmiştir. Kurum Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası'nın 18. maddesine ve Kurum Yönetmeliğinde belirtilen iyi yönetim ilkelerine dayanarak idareye yapılan her türlü yazılı başvuruda, yapılan başvurulara verilen cevapların gerekçeli, açık ve anlaşılır şekilde olmaması nedeniyle Başkanlık Birimince İtiraz Komisyonu oluşturulması ve projenin içerik yönünden reddinin yeniden ele alınması yönünde tavsiye kararı vermiştir[376].

Kurumca verilen kararlar incelendiğinde iyi yönetim ilkelerinin uygulanması hususunda en büyük sıkıntıların idareye yapılan başvurulara açık, gerekçeli, anlaşılır cevap verilmemesi olduğu görülmektedir[377]. Bireylere idarî işlem ya da eylem öncesinde yeterli aydınlatıcı bilgilerin verilmemesi de bir diğer sık karşılaşılan kötü yönetim uygulamasıdır[378]. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kötü yönetim uygulamalarını tespit etmesi ile idarenin hatalarının belirlenerek düzeltilmesi ve böylelikle idarenin iyileştirilmesi sağlanabilecektir.

[375] Karar No : 2013/27
[376] Karar No :2013/29
[377] Karar No :2013/18**,** Karar No : 2013/27, Karar No :2013/29
[378] Karar No : 2013/11, Karar No: 2013/107.

5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İnsan Haklarını Koruma İşlevi

İnsan hakları, idare hukukunda önceden sadece kolluk bakımından ele alınırken; günümüzde, idare hukuku insan hakları bağlamında incelenmeye başlanmıştır[379]. İdarenin bazen kamu hizmeti sunmak bazen de kamu güvenliği sağlamak amacıyla insan haklarına müdahalesi günlük yaşamda çok sık karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle idarenin denetlenmesi, dolaylı olarak, insan haklarının da korunması anlamına gelmektedir[380].

Bugün ülkemizde dâhil bir çok ülkede insan hakları konusunda pozitif hukuk alanında önemli bir ilerleme kaydedilmiştir. Ancak esas sıkıntı pozitif hukukun uygulanması noktasında karşımıza çıkmaktadır[381].

Pozitif hukuktaki iyileşmeler bir yana bırakılırsa bugün insan haklarının korunması konusunda ilk sorun olarak bireylerin hukuka ve hukuk düzenine güvenlerini sağlamaktır. Bireylerin, devletin hukuku uygulamak ve insan haklarını yaşama geçirmek konusundaki samimiyetine inanmaları gerekmektedir[382]. Bu açıdan bakıldığında idarenin denetlenmesi hususundaki var olan mekanizmalar dışında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmuş olması her şeyden önce devletin bir samimiyet göstergesi olarak kabul edilebilecektir. Ancak Devlet bu noktadaki samimiyetini sadece Kurum'u hayata geçirmekle gösteremez. Devlet aynı şekilde Kurum'un hazırladığı raporların gereğini yerine getirmeli ve etkin bir soruşturma yürütmesinin önünü açacak her türlü güvenceyi sağlamalıdır. Aksi halde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmuş olması idareyi kurulmadan önceki dönemden de daha kötüye götürebilecek, bireylerin idareye duydukları güven daha da zayıflayacak ve bütçeden önemli harcamalar yapılarak oluşturulmuş olan bu kurum, vatandaşlara

---

[379] Tekin Akıllıoğlu, "Yönetim Hukukunda İnsan Hakları", **AÜSBFD İHMD**, Cilt: III, Sayı:4, Yıl: 1995, s. 9; Tekin Akıllıoğlu, "İnsan Hakları ve Yönetim Hukuku (Avrupa Yönetim Hukukunun Oluşumunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Rolü)" **2000 Yılında İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara, 11-12 Mayıs 2000, Danıştay Yayınları, s. 117.

[380] Tufan Erhürman,"İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu", **Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı**, 7-9 Aralık 1998, TODAİE Yayınları, Ankara, 2000, (İnsan Hakları), s. 340.

[381] Pozitif hukuk ile devletin işlem ve eylemlerinin; pozitif hukuk uygulamasının çelişmesi, farklılık taşıması karşısında "hukuka uygun davranan devlet" yani hukuk devleti pozitif hukukunu ve uygulamasını doğal hukuk ile uyumlu hale getirmeye çalışan devlet olarak ifade edilebilecektir. Öğütçü, s. 586.

[382] Erhürman, İnsan Hakları, s. 343.

sunulmuş umut ışığının daha da fazla söndürülmesinden başka bir anlama gelmeyecektir[383].

a. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İnsan Haklarını Koruma Konusundaki Etkileri

Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işlem ve eylemleri ile tutum ve davranışları hakkında aldığı şikâyet başvurularını "*insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde*" incelemekle görevlidir (6328 sayılı Kanun md. 5). Dolayısıyla Kurumun inceleme ve araştırma faaliyetlerinde "insan hakları" temel hareket noktasıdır. Bu noktada hemen belirtmek gerekir ki; Kurumun aldığı tavsiye kararlarında Anayasamızda düzenlenmiş temel hak ve özgürlüklere ilişkin normlar yanında uluslararası norm ve standartlar ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatları da üst norm olarak değerlendirilmektedir[384]. Böylelikle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin insan haklarının ihlali niteliğindeki işlem, eylem ile tutum ve davranışları üzerindeki denetleyici işlevi ortaya çıkmaktadır. Günümüzdeki insan haklarının genişleyişi de göz önüne alındığında idare esasen hukuka ya da hakkaniyete aykırı pek çok hareketiyle insan hakları ihlallerine yol açmaktadır.

Her ne kadar Kamu Denetçiliği Kurumu'nun temel görevi idarenin denetlenmesi olsa da Kurum Yönetmeliği'nde Kurumun insan haklarını koruma işlevinin daha çok ön plana alındığı görülmektedir. Nitekim yönetmelikte kuruma yapılacak başvuruların konularının insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması durumunda yapılacak denetimin usulüne ve şartlarına ilişkin Kuruma çok daha geniş bir çalışma alanı yaratıldığı dikkat çekmektedir. Örneğin, Kuruma şikâyet başvurusu yapılması için kural olarak şikâyetçinin menfaatinin bulunması aranırken, şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması durumunda bu menfaat şartının aranmayacağı belirtilmektedir(Kurum Yönetmeliği md. 7). Benzer şekilde şikâyetten vazgeçme, şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi ve şikâyetçinin ölümü veya tüzel kişiliğinin sona ermesi hâllerinde kural olarak

[383] Erhürman, İnsan Hakları, s. 348.
[384] Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık raporu, s. 52.

incelemeye son verilirken; şikâyetin insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda Kurumun inceleme ve araştırmaya devam edebilmesine olanak sağlanmıştır(Kurum Yönetmeliği md. 30). Konuyla ilgili bir diğer önemli yönetmelik hükmü ise şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde Kurumun yerinde inceleme ve araştırma yapılabilecek olmasına yönelik düzenlemedir (Kurum Yönetmeliği md. 22/4). Özellikle yerinde inceleme yapabilme imkânı, Kurumun nitelikli bir denetim yapabilmesi için büyük önem taşımaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun insan hakları konusunda eğitici faaliyetler düzenleme gibi bir görevi bulunmamakla birlikte Kurum'un bu konuda önemli eğitici işlevler yürütebilmesi de mümkündür. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun eğitici etkisi, insanları, haklarının varlığından ve bu hakların korunması yollarından haberdar etme düzeyinde kendini gösterecektir[385]. Kurum tarafından konferanslar düzenlenmesi veya Başdenetçi ya da denetçiler tarafından çeşitli konferanslarda bildiri sunulması gibi insan hakları alanına dair eğitici etkinliklerde bulunulması mümkündür. Bu şekilde uygulamayla edinilen bilgi, görüş ve öneriler eğitici platformlarda halka ulaşabilecektir. Bunun dışında Kurum'un hazırladığı raporların toplumun geniş kesimlerine ulaştırılması da eğitici bir işlev görecektir. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hazırladığı raporların sadece başvuranlara değil, halkın en geniş kesimine iletilmesinin yöntemleri araştırılmalı[386] ve raporlar halkın aydınlanmasını da sağlayacak bir dille yazılmalıdır. Kurum'un raporları ayrıca kamu görevlileri içinde eğitici bir işlev görecektir.

Eğitici etkisinin yanında iyi işleyen etkin bir Kamu Denetçiliği Kurumu'nun varlığı, bu Kurum tarafından denetlenebileceğini bilen idarenin hukuka ya da hakkaniyete aykırı bir işlem, eylem ya da davranışta bulunurken bir kez daha düşünmesine yol açacaktır. Böylelikle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun caydırıcı etkisi ortaya çıkmaktadır.

---

[385] Erhürman, İnsan Hakları, s. 343.

[386] Bu konuda bir örnek olarak Avusturya Ombudsman Bürosu gösterilebilecektir. Avusturya Ombudsman Bürosu üyeleri, her hafta Pazar günleri "prime time"da, bir televizyona programına çıkmakta ve ülkenin belli yerlerine düzenledikleri şikâyet dinleme gezileri sırasında yerel radyolara konuk olmaktadırlar. Nikolaus Schwarzher, "The Austurian Ombudsman (Volsanwalt)", **Public Administration in Austrian** (Ed. Federal Chancellery), Austria, 1992, s. 18'den aktaran Erhürman, İnsan Hakları, s. 344.

Kamu Denetçiliği Kurumu son olarak önüne gelen şikâyetler üzerine başlattığı soruşturmalarda tespit ettiği insan hakları ihlallerini belirleyerek ilgili kurumlara sunacak böylelikle kurumların aynı ihlalleri yinelemesinin önüne geçecektir. Yine Kamu Denetçiliği Kurumu insan hakları konularına ilişkin mevzuat eksiklikleri tespit ettiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunduğu raporlarda mevzuat değişikliği önerisi yapabilecektir. Kurum'un bu tespitlerinin dikkate alınması idare üzerinde düzeltici bir etki yapabilecektir.

b. İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Türkiye İnsan Hakları Kurumu İle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Karşılaştırması

Ulusal anlamda insan haklarını koruma konusunda kurumsallaşma faaliyetleri hususunda tüm dünyada iki tür kurumsallaşma modeli karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan biri Ulusal İnsan Hakları Komisyonu modeli diğeri ise Ombudsman modelidir. Kimi ülkeler yalnızca Ombudsman modelini hayata geçirirken, kimi ülkeler Ulusal İnsan Hakları Kurumu modelini uygulamaktadır. Pek çok ülke ise hem Ombudsman kurumu hem de Ulusal İnsan Hakları Kurumu'nu ayrı ayrı kurmuştur[387]. Ülkemizde de hem Kamu Denetçiliği Kurumu hem de Türkiye İnsan Hakları Kurumu kurularak ulusal anlamda insan haklarını koruma mekanizmaları açısından iki modelin de uygulandığı bir yapı ortaya konulmuştur.

İlk olarak söylenmelidir ki iki kurumun da birçok konuda birbirinden ayrılması, araya çok net ayrımlar konulması mümkün olmamaktadır. Bu iki kurumun da görev ve yetki alanları belli noktalarda iç içe geçmiştir. Ancak gerek görev ve yetkileri, gerek yöntemleri, gerek statüleri açısından önemli farklılıkları da bulunmaktadır.

21/6/2012 tarihli ve 6332 sayılı Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanununun 4. maddesinde, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun görev ve yetkileri "*insan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak; işkence ve kötü muamele ile mücadele etmek; şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek; sorunların çözüme kavuşturulması doğrultusunda girişimlerde bulunmak; bu amaçla eğitim faaliyetlerini yürütmek; insan hakları*

[387] Fendoğlu, s. 129. Ulusal Kurumlara ilişkin modellerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Eren, ss. 34-57.

alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla araştırma ve incelemeler yapmak" olarak belirlenmiştir. 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kanun ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi ise, *"...idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde*" bulunmaktır (6328 sayılı Kanun md.5). Görüldüğü üzere, Türkiye İnsan Hakları Kurumunun insan haklarının korunması konusundaki görev ve yetkileri daha ziyade genel niteliktedir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu da, idarenin eylemleri, tutum ve davranışları ile bir temel hak ya da özgürlüğün ihlal edilmiş olduğu iddia edildiğinde, tıpkı Türkiye İnsan Hakları Kurumu gibi, bu iddiayı araştırabilecek, inceleyebilecek ve karara bağlayabilecektir. Bu noktada her iki kurumun görev ve yetkilerinin belli ölçüde örtüştüğü öne sürülebilir. Aynı şekilde her iki kurum da bağlayıcı karar alma yetkisine sahip değildir.

Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun, insan hakları alanındaki sorunlar, gelişmeler ile kamu kurum ve kuruluşlarının bu alandaki performanslarını değerlendiren yıllık raporlar hazırlamak, bunları yayımlamak ve ilgili kişi ve kuruluşlara dağıtma; ayrıca görev ve yetkilerine ilişkin olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunu yılda en az bir defa bilgilendirme görevleri bulunmaktadır (6332 sayılı Kanun md. 7/e, 14/2). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da yürüttüğü faaliyet ve önerilerini kapsayan yıllık bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunma görevi bulunmaktadır. Böylece Türkiye İnsan Hakları Kurumu ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idare üzerinde siyasal denetimi ve kamuoyu denetimini harekete geçirme işlevlerinin de örtüştüğü söylenebilecektir[388].

Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun görev ve yetkileri incelendiğinde Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan farklı olarak insan hakları alanında inceleme ve araştırmalar yapma, eğitim faaliyetleri yürütme, insan hakları alanındaki gelişmeleri izleme gibi insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusundaki görev ve yetkilerinin çok daha fazla olduğu görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ise

[388] Metin Günday, "Kamu Denetçiliği Kurumu ile insan haklarıyla ilişkili kurumların görev ve yetkileri açısından değerlendirilmesi",(Bildiri), **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 3 Eylül 2013, Ankara, Basılmamış Sempozyum Bildirisi, (Değerlendirme)

idareyi denetleme fonksiyonu ön plandadır. Nitekim Kurum'un görev alanı da idare ile sınırlı tutulmuştur. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu insan hakları ihlalleri hususunda genel yetkili bir Kurum olmaktan ziyade idarenin insan hakları ihlallerini idarenin işlem, eylem ve tutum ve davranışları çerçevesinde inceleyebilen bir kurum niteliğindedir[389].

Türkiye İnsan Hakları Kurumu ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki bir diğer fark ise harekete geçme noktasında karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'nun re'sen araştırma ve inceleme başlatma yetkisi bulunmamakta, Kurum ancak şikâyet üzerine harekete geçmektedir. Türkiye İnsan Hakları Kurumu'na da insan haklarına ilişkin bir ihlal gerçekleştiğinde şikâyet ve başvuruda bulunma olanağı bulunmaktadır (6332 sayılı kanun md. 12). Ancak Türkiye İnsan Hakları Kurumu kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirmek amacıyla kendiliğinden de inceleme ve araştırmalar başlatabilecektir. Bir başka anlatımla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir hak ihlalini re'sen araştırma ve inceleme yetkisi bulunmayıp Kurum, usulü 6328 sayılı Kanunun 17 vd. maddelerinde düzenlenmiş olan bir başvuru üzerine harekete geçebilecektir. Bu başvuruyu ise, herhangi bir kimse değil, ancak idarenin bir işlemi ya da eylemi nedeniyle menfaati ihlal edilmiş olan kişi yapabilecektir. Zira; 6328 sayılı Kanunun 17/4. maddesine göre Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, öncelikle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen başvuru yollarının tüketilmiş olması zorunludur. Kuruma başvuru için tüketilmesi zorunlu olan bu başvuruları yapabilecekler ise, ancak idarenin tesis edeceği bir işlemde doğrudan menfaati olanlar ya da bir idarî işlem ya da eylem nedeniyle doğrudan bir menfaati ya da hakkı ihlal edilenlerdir. Görülmektedir ki, Kamu Denetçiliği Kurumunun insan haklarının korunması ile ilgili olarak sahip olduğu görev ve yetkiler, daha ziyade bireysel nitelikteki ihlallerin önlenmesine yöneliktir[390]. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7. maddesi ile konuyla ilgili genişletici bir düzenleme yapılarak Kuruma yapılacak

[389] "*Klasik anlamda ombudsman insan hakları konularıyla özellikle ilgilenmeyip insan haklarını ancak, idarenin hukuka uygunluğu çerçevesinde konu edinmektedir. Ombudsmanın görev ve yetki alanı, idarenin doğrudan insan hakları meselesi altında mütalaa edilmeyen tüm eylem ve işlemlerini kapsamasından dolayı daha geniştir. İnsan hakları ihlali niteliğinde olmayan doğrudan iyi/kötü yönetime ilişkin konuları ele alması açısından ilgi alanı daha geniştir.*", Fendoğlu, s. 128.
[390] Günday, Değerlendirme.

şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmayacağı düzenlenmiştir.

Türkiye İnsan Hakları Kurumu özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin bulundukları yerlere ziyaretler gerçekleştirmekle yetkilidir[391] (6332 sayılı kanun md. 7/f). Türkiye İnsan Hakları Kurumunun hizmet birimlerinden biri olan İşkence ve Kötü Muameleyle Mücadele Birimi özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin bulundukları yerlere haberli veya habersiz düzenli ziyaretler gerçekleştirmek, bu ziyaretlere ilişkin raporları ilgili kurum ve kuruluşlara iletmek, Kurulca gerekli görülmesi durumunda kamuoyuna açıklamak; ceza infaz kurumları ve tutukevleri izleme kurulları, il ve ilçe insan hakları kurulları ile diğer kişi, kurum ve kuruluşların bu gibi yerlere gerçekleştirdikleri ziyaretlere ilişkin raporları incelemek ve değerlendirmek konularında görevli ve yetkilidir. Kurumun ziyaret yetkisi işkence ve kötü muamelenin gerçekleşmeden önlenmesi açısından çok önemlidir. özellikle insan hakları ihlallerini önleyici işlevini ön plana çıkarmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapılabilme yetkisi bulunmaktadır. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilecektir (Kamu Denetçiliği Kurumu Yönetmeliği md. 2/4). Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ilgili yerlere ziyarette bulunarak yerinde inceleme yapabilmesi ihlalin gerçekleştiğine yönelik bir şikâyet almasına; dolayısıyla öncelikle ihlal iddiasında bulunulmuş olmasına bağlıdır. Bu açıdan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev ve yetkileri önleyici nitelikte değil düzeltici niteliktedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nu Türkiye İnsan Hakları Kurumu'ndan ayıran bir başka özellik ise Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru ile idarî yargı yoluna başvuru arasında kurulmuş olan ilişkidir. 6328 sayılı Kanunun 17/8. maddesine göre, Kamu Denetçiliği Kurumu'na dava açma süresi içinde yapılmış başvuru işlemeye başlamış olan dava açma süresini durduracaktır. Kurum, böyle bir başvuru

391 Ayrıca bkz. 4681 sayılı Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri İzleme Kurulları Kanunu, RG, 21.6.2001, S. 24439.

üzerindeki araştırma ve incelemesini en geç altı ay içinde sonuçlandıracak; araştırma ve incelemesinin sonucunu ve varsa önerisini ilgili merci ve başvurana bildirecektir. Başvurunun reddedilmesi halinde gerekçeli ret kararının tebliğinden itibaren; başvuru kabul edilip de Kurumun bildirdiği öneri doğrultusunda otuz gün içinde ilgili merci tarafından herhangi bir işlem yapılmaz ya da eylemde bulunulmaz ise otuz günün dolduğu tarihten itibaren durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. Ayrıca Kurumun altı ay içinde araştırma ve incelemeyi sonuçlandıramaması halinde de, durmuş olan dava açma süresi altı ayın sona erdiği tarihten itibaren yeniden işlemeye başlayacaktır(6328 sayılı Kanun md. 21/1-2-3). Böylelikle Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuru idarî yargıda dava açılmadan önce başvurulabilecek ihtiyari bir başvuru yolu olarak düzenlenmiştir. Oysa; Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun böyle bir görevi yoktur. Bir başka anlatımla, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'na görev alanı ile ilgili bir idarî işlem ya da bir idarî eylem nedeniyle yapılacak olan başvurunun, bu işlem ya da eyleme karşı idarî yargıda açılacak olan davanın süresi üzerine herhangi bir etkisi olmayacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun hukuki statüleri de farklılık göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasa da düzenlenmiş bir kurum iken Türkiye İnsan Hakları Kurumu kanunla kurulmuştur. Ayrıca "kamu denetçisine başvuru" bir Anayasal hak iken, Türkiye İnsan Hakları Kurumu'na yapılacak başvuru ancak dilekçe hakkının kullanılması kapsamında değerlendirilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı bir kurum olarak klasik idarî teşkilatlanmamızdan farklı bir şekilde kurulmuştur. Türkiye İnsan Hakları Kurumu ise Başbakanlıkla ilişkilendirilmiştir(6332 sayılı Kanun md. 3/2). Türkiye İnsan Hakları Kurumu diğer idarî kurumlarımıza benzer şekilde kurul olarak çalışmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu ise klasik Ombudsman kurumlarına benzer bir şekilde Başdenetçi tarafından idare edilmektedir.

Her iki kurumun da bağımsız statüde olduğu kanunlarınca belirtilmektedir. Her iki kuruma da görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamaz(6328 sayılı Kanun md. 12/1, 6332 sayılı Kanun md. 3/4). Ancak iki kurumun da fiilen bağımsızlığa sahip olup olmadıkları hususu kuruluş, teşkilat, görev

ve yetkileri açılarından ayrı ayrı incelenerek, pek çok görüş ve öneriye konu olmaktadır.

Ülkemizde yeni kurulan iki önemli kurum olan Türkiye İnsan Hakları Kurumu ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevlerini işbirliği ve müzakere içinde yürütmeleri insan haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından büyük öneme sahiptir[392].

6. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İdareyi İyileştirme İşlevi

Kamu Denetçiliği Kurumu araştırma ve incelemeleri sonucunda verdiği kararlarla idareye yanlış uygulamaları hakkında açıklamalarda bulunmaktadır. Bu raporları dikkate alan idare açısından, raporlar, idarenin nasıl iyileştirileceği, insan haklarını ihlal etmeyen, hukuka ve hakkaniyete uygun eylem, işlem ve davranışlarda bulunan bir idarenin nasıl oluşturulacağı konusunda idareye yol gösterecektir[393].

Kamu Denetçiliği Kurumu çalışmalarıyla "iyi yönetim ölçütleri"ni ortaya koyacak[394] ve bu ölçütlerin idare tarafından içselleştirilmesi için çaba gösterecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu ayrıca çalışmaları sırasında tespit ettiği yasal düzenleme eksikliklerini raporlarında belirterek ya da kararlarında mevzuat değişikliği tavsiyesinde bulunarak idare hukukunun da iyileştirilmesinin önünü açacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2013 Yıllık Raporunun bir bölümü de Kurumun çalışmaları sırasında tespit ettiği kamu yönetimindeki eksikliklere ve çözüm önerilerine ayrılmıştır. Bu bölümde raporda öncelikle kamu yönetimimizde tespit edilen eksiklikler açıklanmıştır. Sonrasında ise öncelikle Kurum mevzuatına ardından diğer mevzuata ilişkin değişiklik önerileri sıralanmıştır[395].

---

[392] "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar kurulmasına İlişkin İlkeler (Paris İlkeleri)" de ulusal kuruluşların, yargı gücü olsun olmasın insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasıyla yükümlü diğer organlarla (özellikle de ombudsman, arabulucu ve buna benzer organlarla) karşılıklı olarak danışma ilişkileri sürdürmeleri gerektiği belirtilmektedir. Paris İlkeleri, md. 6/(f).

[393] Erhürman, İnsan Hakları, s. 346.

[394] Ombudsmanın dönemsel raporlarındaki öneriler, kamu idaresi için "iyi yönetim ölçütleri" olarak algılanmaktadır. Akıncı, s. 293.

[395] Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, ss. 203- 224.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN DENETİM USÛLÜ

I. DENETİMİN BAŞLAMASI

A. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Harekete Geçmesinin Ön Koşulu: Şikâyet Başvurusu

Dünyada Ombudsman kurumu uygulamaları incelendiğinde üç farklı denetime başlama yolu karşımıza çıkmaktadır. Bunlar Kurum tarafından kendiliğinden denetim başlatılması, Kuruma başvuru üzerine denetime başlanması ve özel bir kişinin bireylerin şikâyetlerini Kuruma iletmesidir[396].

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetime başlaması yalnızca Kuruma başvuru yolu ile mümkün kılınmıştır. Nitekim 6328 sayılı Kanunun 5. maddesinde Kurumun "*şikâyet üzerine*" görevini yerine getireceği ifade

[396] Ombudsman kurumunun özel bir kişinin şikâyeti Ombudsmana iletmede aracı olması ile harekete geçmesine en belirgin örnek İngiltere Parlamento Komiseri'dir. Parlamento Komiseri (Parliamentary Comissioner for Administration) diye adlandırılan İngiltere'deki Ombudsman ancak Parlamento üyeleri tarafından kendisine iletilen şikâyetler üzerine harekete geçmektedir. Vatandaşların doğrudan Ombudsmana başvurması mümkün değildir. Özden, s. 86.

edilmektedir. Kurumun kendiliğinden harekete geçebileceğine ilişkin ise herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Türkiye'de bireyi değil devleti odak alan yönetim anlayışı, vatandaşların kamu yönetimine katılım eksikliği, merkezî idare teşkilatının aşırı büyümesi ve hantallaşması, kamu hizmetlerinin kötü veya eksik yürütülmesi veya hiç yürütülmemesi, yanlış istihdam politikaları, rüşvet ve yolsuzluk, aşırı kırtasiyecilik, teknolojik yeniliklerden tam olarak yararlanamama, pahalılık, gecikme, bilgilendirme eksikliği, taraflılık, gizlilik, adam kayırma, ayrımcılık gibi birçok sorun bulunmaktadır[397]. Bu bağlamda kamu denetçisine kendiliğinden harekete geçme yetkisinin tanınması büyük önem taşımaktadır. Nitekim Ombudsman kurumunun uygulandığı birçok ülkede ombudsmanlar kendiliklerinden harekete geçebilmekte, bu bağlamda denetim gezileri düzenleyebilmektedir. Ülkemizin sosyo-kültürel yapısı ile eğitim düzeyi de düşünüldüğünde bazı durumlarda hiç şikâyet yoluna başvurulmadığı, bazı durumlarda da şikâyette bulunma konusunda tereddüt yaşanacağı bilinmektedir. Bu nedenlerle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliği ve başarısı açısından Başdenetçi ya da denetçilerin medya, denetim gezisi ya da herhangi bir vasıta ile öğrendikleri idarenin işleyişine ilişkin sorunlara karşı re'sen denetim başlatabilmeleri bir gerekliliktir.

Sadece şikâyet üzerine harekete geçebiliyor oluşu Kamu Denetçiliği Kurumu'nun en büyük eksikliğidir ve Kurumun etkinliği önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır[398]. Söz konusu eksiklik, Avrupa Birliği İlerleme Raporlarına da yansımıştır[399].

---

[397] Karakul, s. 161.

[398] "*Ombudsman kurumunun tanıtıcı özelliklerinden biri vatandaşlardan bir başvuru gelmese bile, doğru bulmadığı idarî işlem ve eylemleri kendi inisiyatifi ile soruşturma konusu yapmak suretiyle idareyi eleştirebilmek yetkisidir…Türk Ombudsmanı da basında, günlük yaşantısında ve idarî kuruluşlara yaptığı denetleme gezilerinde karşısına çıkan aksaklıkları hiçbir kimseden emir almadan veya vatandaşlardan bir şikâyet beklemeden soruşturma konusu yapabilmelidir.*" Baylan, s. 173; "*Kendisine otomatik müdahale yetkisi tanınan ombudsman, yurttaşların muhtemel çekingenlikleri nedeniyle dile getiremedikleri olaylara da müdahale edebilecek ve şikâyete konu olmasa da zararlı uygulamaları soruşturabilecektir*." Temizel, s. 88; "*Ombudsmanın şikâyet yoluyla harekete geçebilme yanında, re'sen harekete geçebilme olanağına da sahip kılınması, Türkiye Cumhuriyeti'nde kurulacak ombudsman kurumunu idarî yargıdan ayıracak bir diğer önemli fark olarak karşımıza çıkacaktır. Re'sen harekete geçme yetkisiyle donatılmış ombudsman, hem yurttaşların hak arama yollarını bilmemeleri veya bunları çeşitli nedenlerle kullanmaktan çekinmeleri nedeniyle takip edilmeyen hukuka aykırı uygulamaları takip etme, hem de medyanın zaman zaman gündeme getirdiği, fakat kimsenin yargı organları önüne taşımaya cesaret edemediği olayların üzerine gidebilme olanağına kavuşturulmuş olacaktır.*" Erhürman, s. 175.

[399] Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu, s. 10; Türkiye 2012 İlerleme Raporu, s. 11.

B. Şikâyet Başvurularının Başlangıç Tarihi

6328 sayılı Kanunun yürürlük maddesi olan 36. maddesi, söz konusu kanunun "Başvuru ve Usûlü" başlıklı 17. maddesinin kanunun Resmi Gazete'de yayım tarihinden dokuz ay sonra yürürlüğe gireceğini düzenlemiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29.6.2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmış olup, Kuruma şikâyet başvuruları bu tarihten itibaren dokuz ay sonra, 29.3.2013 tarihinde başlamıştır. Ancak mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında şikâyet başvurularının başlaması bir yıl ertelenmiştir(6328 sayılı Kanun Geçici Md. 1/5). Bu düzenlemenin gerekçesi olarak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ülkemizde başarılı olabilmesi için öncelikle merkezî idarenin işlem ve eylemlerinde, belirli bir tecrübe kazandıktan sonra da mahallî idarelerin işlem ve eylemlerinde şikâyet başvurusu alması gerektiği ifade edilmiştir[400]. Bu nedenle mahallî idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin Kuruma yapılacak başvurular 29.3.2014 tarihinde başlamıştır.

Bilindiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından her takvim yılının sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlanması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından ilk faaliyet raporu şikâyetlerin kabul edilmeye başlandığı 29/03/2013 tarihinden itibaren 2013 yılı içindeki faaliyetlerin değerlendirildiği, Kurum kararlarından örneklerin ve mevzuat düzenlemelerine ilişkin önerilerin yer aldığı 2013 yıllık raporudur.

Söz konusu raporda Kuruma 2013 yılı içinde yapılan şikâyet başvuruları ile ilgili önemli istatistiki bilgiler yer almaktadır.

31/12/2013 itibarıyla Kuruma yapılan şikâyet başvurularının sayısı 7638'dir. Başvuruların büyük çoğunluğu (yaklaşık olarak % 57'si) internet sayfasında yer alan "e-başvuru" sistemi aracılığı ile yapılmıştır.

Kuruma yapılan başvuruların % 27'lik önemli bir kısmı "kamu personel rejimi"ne yöneliktir. Yaklaşık olarak %15'i "eğitim-öğretim, gençlik ve spor"

[400] **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları(1/626)**, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yasama Dönemi: 24 Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 276, s. 11.

alanında, %12'si "çalışma ve sosyal güvenlik" alanında, yüzde 11'i "ekonomi, maliye ve vergi" alanındadır.

Bölgelere göre başvuruların dağılımına bakıldığında, en fazla başvurunun %27 gibi bir oranla "Marmara Bölgesinden", %23'ünün ise "İç Anadolu Bölgesinden" yapıldığı belirlenmiştir. Başvuruların yüzde 1'lik kısmı ise yurtdışından alınmıştır.

Başvuruların en fazla yapıldığı il, nüfus büyüklüğüyle de orantılı olarak İstanbul'dur. Başvuruların % 18'unu alan İstanbul'u, %13 ile Ankara ve % 5 ile İzmir takip etmektedir.

İnsan hakları alanında toplam 263 başvuru yapılmıştır. Başvuruların, "düşünce, vicdan, inanç ve ibadet özgürlüğü" ile "yaşam hakkı, maddi ve manevi varlığın korunması ve kötü muamele" konularında yoğunlaştığı belirlenmiştir. Bu alanda toplumumuzda da geniş yankı bulan kolluk kuvvetlerinin toplantı ve gösteri yürüyüşü sırasında vatandaşlara orantısız güç kullanmasıyla ilgili şikâyetler de alınmıştır.

C. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Şikâyet Başvurusu Yapabilecek Kişiler

Anayasamızın 74. maddesinin üçüncü fıkrasında "kamu denetçisine başvurma hakkı"nı herkesin kullanabileceği belirtilmektedir. 6328 sayılı Kanunun 17. maddesinin ilk fıkrasında da Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçek ve tüzel kişilerin başvurabileceği ifade edilmektedir.

Görüldüğü üzere Kuruma başvuruda vatandaş olma şartı aranmamaktadır. Dolayısıyla Kuruma Türk vatandaşları gibi yabancılarda şikâyet başvurusu yapabilecektir. Yabancıların yapacağı şikâyet başvurularında, tabiiyet ya da karşılıklılık şartı aranmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'na hiçbir koşul getirmeden yabancılara da başvuru hakkı tanınması, Kurumu bu yönden yine bir denetim yöntemi sayılabilecek dilekçe hakkının kullanılması usûlünden ve tıpkı Kamu Denetçiliği Kurumu gibi idarenin açıklığını sağlama açısından büyük bir etkinliğe sahip olan bilgi edinme hakkının kullanılmasından ayırmaktadır.

Kuruma şikâyet başvurusu yapacak kişiler idarenin dışındaki kişiler olabileceği gibi kamu görevlileri de olabilecektir. Kuruma bireyler dışında tüzel

kişilerin de şikâyet başvurusu yapabilmesine olanak tanınmıştır. Böylelikle şirketler, sivil toplum kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar vb. tüzel kişiler Kuruma başvuru yapabilecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na başvuruda yaş şartı da aranmamakta, reşit olmayanların da başvuru yapabilmesine olanak sağlanmaktadır[401]. Zira küçüklerin fiil ehliyetlerinin sınırlanmasının nedeni onların yapmış oldukları işlem ve eylemler nedeniyle kendilerine zarar gelmesinin önüne geçmektir. Kamu Denetçisine başvurma hakkının kullanımında ise böyle bir durumun ortaya çıkması söz konusu değildir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na şahsen ya da vekil aracılığıyla başvuru yapılabilmektedir. Reşit olmayanlarla, kısıtlılar da kanuni temsilcileri aracılığıyla Kuruma başvuruda bulunabilecektir. Kanunî temsilci veya vekil aracılığıyla yapılan şikâyetlerde temsile veya vekâlete dair geçerli bir yetki belgesinin veya ispat belgesinin sunulması zorunludur(Kurum Yönetmeliği md. 11/1).

D. Şikâyet Başvurularının Şartları

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda ve Kurum Yönetmeliğinde, Kuruma yapılacak şikâyet başvurusu bazı şartlara tabi tutulmuştur. Bu şartlar iki tane olup; şikâyet başvurusunun menfaati ihlal edilen kişiler tarafından yapılabilecek olması ile Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunulmadan önce idarî başvuru yollarının tüketilmiş olmasıdır. Ancak her iki koşul da şikâyet başvurusunun konusuna göre aranmayabilecektir. Bu koşulların hangi hallerde aranmayacağı ilgili mevzuat ile düzenlenmiştir.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılacak Şikâyet Başvurusunda Menfaat İhlali Şartı ve Bu Şartın Aranmayacağı Haller

Öncelikle belirtmek gerekir ki Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda, Kuruma başvuru yapılması menfaat ihlaline bağlı tutulmamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurularının menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacağı, Kurum Yönetmeliği'nin 7. maddesi ile düzenlenmiştir. Kurumun yersiz ve gereksiz

[401] Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından çocukların Kuruma başvurularını kolaylaştırmak amacıyla ayrıca bir çocuk internet sayfası da açılmıştır. http://www.kdkcocuk.gov.tr/. (06.05.2014).

başvurularla oyalanmasının önüne geçilmesi amacıyla getirildiğini düşündüğümüz bu düzenleme kanımızca kamu denetçisine başvurma hakkını kısıtlayıcı bir niteliktedir. Zira Kamu Denetçiliği Kurumu zaten kendiliğinden harekete geçme imkânı bulunmayan bir kurumdur. Dolayısıyla idarenin işleyişine ilişkin bir sorunda şikâyet başvurusu yoluyla haberdar olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bir de bu başvuruyu menfaat koşuluna bağlaması Kurumun işleyişini iyice etkisizleştirecektir.

Bu endişe düşünülmüş olacak ki Kurum Yönetmeliğinde Kuruma yapılan başvurular bir ayrıma tutulmuştur. Şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmayacağı düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme Kurumun insan haklarını koruma işlevini yerine getirmesi açısından önem taşımaktadır. Nitekim bu hususlarda mağdur kişilerin Kuruma başvuru konusunda bilgi sahibi olmaları ve yaşadıkları insan hakları ihlallerinin engellenmesi hususunda kendi çabaları ile çözüm aramaları çoğu zaman mümkün olamamaktadır. Bu alanlarda Kuruma yapılacak şikâyet başvurularında özellikle sivil toplum kuruluşları etkin rol oynayacaktır. Bu nedenle sivil toplum kuruluşlarına Kuruma başvuruda bulunabilme imkânının tanınmış olması, onları idare-birey uyuşmazlıklarında çözüm sürecinin bir parçası haline getirmektedir. Böylelikle bireyler yanında dernekler ve vakıflar gibi sivil toplum kuruluşları da idarenin denetimi mekanizmasında aktif rol alabilecektir.

Görülmektedir ki Kurum Yönetmeliğinde, şikâyet başvuruları somut başvurular olarak nitelendirebileceğimiz doğrudan başvuru sahibini ilgilendiren konulara yönelik başvurular ve insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik başvurular olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur. Somut başvurularda başvuru sahibinin menfaat ihlali aranmakta ancak insan haklarına yönelik başvurularda başvuranın menfaat ihlali aranmamaktadır.

Başvurularda menfaat ihlalinin aranmasının yersiz ve gereksiz başvuruları önleyerek ciddiyet ve dürüstlüğü temin etmek açından önemli olduğunu belirttik. Diğer taraftan başvurularda aranan menfaat ihlali unsuru ileride açılacak olası davaya

hukuki zemin hazırlamak açısından da gerekli olarak görülmektedir[402]. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusu yapılması için aranan menfaat koşulunun niteliği üzerinde durulması yararlı olacaktır. Esasen Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak başvurularda aranan menfaat koşulu, idarî başvurularda aranan menfaat koşulu ile aynıdır. Nitekim Kuruma başvurulmadan önce idarî başvuru yollarının tüketilmesi zorunlu tutulmuştur.

İdari başvurular çoğunlukla idarî dava açma hazırlığı niteliğindedir. Bu nedenle idarî başvurunun unsuru olan menfaat kavramı da iptal davasının ön koşulu olan menfaat kavramı ile hemen hemen aynıdır[403]. İdari yargılama hukukumuzda menfaat koşulu Danıştay'ın içtihatları çerçevesinde belirlenmektedir. Danıştay genel olarak menfaat koşulunu geniş yorumlamaktadır. Danıştay'ın içtihatlarına göre iptal davası açılabilmesi için davacının maddi veya manevi, meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin bulunması gerekmektedir[404].

2. Kamu Denetçiliği Kurumu'na Yapılacak Şikâyet Başvurusunda İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesi Şartı ve Bu Şartın Aranmayacağı Haller

Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunmadan önce, 6328 sayılı Kanunun 17. maddesinin 4. fıkrası gereği 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununda öngörülen idarî başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yollarının tüketilmesi gerekmektedir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilir. Ancak burada da ikili bir ayrıma gidilmiştir. Şöyle ki Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idarî başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilecektir. Ayrıca idarenin tutum ve davranışlarına karşı ve kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı idarî başvuru yolları tüketilmeden Kuruma doğrudan başvuru yapılabilecektir (Kurum Yönetmeliği md. 12/5-6).

---

[402] Lutfi Duran, "İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu", **İÜHFM**, Cilt: XII, Sayı:1, s. 135.

[403] Ramazan Yıldırım, **İdari Başvurular**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş İkinci Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2006, s. 32.

[404] Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, 29. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, ss. 173-187; Yıldırım, s. 32.

6328 sayılı Kanunun 17. maddesinin gerekçesinde idarî başvuru yollarının tüketilmesine yönelik söz konusu şartın getirilişine ilişkin olarak *"...bu yolla idarenin işlemlerini gözden geçirmesi ve düzeltmesi imkânı sağlanmakta, dolayısıyla ilgililerin Kuruma veya mahkemeye başvurmadan sorunlarının giderilmesinin amaçlandığı*" ifade edilmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununda öngörülen idarî başvuru yolları; anılan Kanunun 10[405].,11[406]., 12[407] ve 13[408]. maddelerinde yazılı olan idarî başvurulardır.

Kurum Yönetmeliğinin "İdari Başvuru Yollarının Tüketilmesi" başlıklı 12. maddesinin ilk fıkrasında 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu kapsamında Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için öncelikle tüketilmesi gerekilen

---

[405] **İdari makamların sükutu:**
Madde 10 – 1. İlgililer, haklarında idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvurabilirler.
2. (Değişik: 10/6/1994 - 4001/5 md.) Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı,isteminin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez. Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi hallerinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idarî makamlarca cevap verilirse, cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler.
3. (Mülga: 10/6/1994 - 4001/5 md.)

[406] **Üst makamlara başvurma:**
Madde 11 – 1. İlgililer tarafından idarî dava açılmadan önce, idarî işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idarî dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idarî dava açma süresini durdurur.
2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır.
3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır.
4. (Mülga : 10/6/1994 - 4001/6 md.)

[407] **İptal ve tam yargı davaları:**
Madde 12 – İlgililer haklarını ihlal eden bir idarî işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu hususta kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler. Bu halde de ilgililerin 11 nci madde uyarınca idareye başvurma hakları saklıdır.

[408] **Doğrudan doğruya tam yargı davası açılması:**
Madde 13 – 1. İdari eylemlerden hakları ihlal edilmiş olanların idarî dava açmadan önce, bu eylemleri yazılı bildirim üzerine veya başka süretle öğrendikleri tarihten itibaren bir yıl ve her halde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak haklarının yerine getirilmesini istemeleri gereklidir. Bu isteklerin kısmen veya tamamen reddi halinde, bu konudaki işlemin tebliğini izleyen günden itibaren veya istek hakkında altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren, dava süresi içinde dava açılabilir.
2. Görevli olmayan adli ve askeri yargı mercilerine açılan tam yargı davasının görev yönünden reddi halinde sonradan idarî yargı mercilerine açılacak davalarda, birinci fıkrada öngörülen idareye başvurma şartı aranmaz.

başvuru yolları belirtilmektedir. Söz konusu hükme göre Kuruma şikâyet başvurusu yapılmadan önce; 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununun 10. maddesi uyarınca idarî davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idarî makamlara başvuru yapılması, 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununun 11. maddesi uyarınca idarî işlemin kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılmasının üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi, 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununun 12. maddesi uyarınca idarî işlemden dolayı doğan zararın giderilmesinin üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idarî dava açma süresi içinde istenmesi, 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununun 13. maddesi uyarınca idarî eylemin yazılı bildirimi veya başka suretle öğrenildiği tarihten itibaren bir yıl ve her hâlde eylem tarihinden itibaren beş yıl içinde ilgili idareye başvurarak hakkın yerine getirilmesinin istenmesi gerekmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununda düzenlenen idarî başvuru yolları dışında Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunmak için özel kanunlarda yer alan zorunlu idarî başvuru yollarının da tüketilmesi gerekli tutulmaktadır. Özel kanunlarda öngörülen zorunlu idarî başvuru yollarına örnek olarak 2.1.1961 tarihli ve 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanunun 38. maddesinde[409], 19.3.1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 7.,8., 64. ve 157. maddelerinde[410], 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 54. maddesinde[411] yer alan zorunlu idarî başvuru yolları gösterilebilir.

---

[409] **İhtilafı hal ve itiraz mercileri:**
Madde 38 – Genel Kurulun 36 ncı madde mucibince ilan edilecek kararlarının uygulanmasından dolayı valilikler ve Kurum Genel Müdürlüğü ile mevkuteler veya ilan verenler arasında çıkacak ihtilafların hal mercii, Kurum Yönetim Kuruludur.

[410] **Karar:**
Madde 7 – Baro yönetim kurulu, levhaya yazılma istemi hakkında başvurma dilekçesinin varış tarihinden itibaren bir ay içinde gerekçeli olarak karar vermekle ödevlidir.
Süresi içinde karar verilmediği takdirde, adayın avukatlığa kabûl istemi reddedilmiş sayılır. Bu halde aday bir aylık sürenin bitiminden itibaren onbeş gün içinde Türkiye Barolar Birliğine itiraz edebilir. İtiraz üzerine 8 inci madde hükmü kıyas yolu ile uygulanır.
Redde veya kovuşturma sonuna kadar beklenmesine dair karara itiraz:
Madde 8 – Baro Yönetim Kurulu, avukatlığa kabûl istemini reddettiği veya kovuşturma sonuna kadar beklenmesine
karar verdiği takdirde bunun gerekçesini kararında gösterir. Gerekçeli karar adaya tebliğ olunur.
Aday, bu karara karşı, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde, kararı veren baro vasıtasiyle Türkiye Barolar
Birliğine itiraz edebilir.
Baro yönetim kuruluna karşı özel görevler :

Kuruma başvuruda idarî başvuruların yapılmasının zorunlu tutulmuş olması Kurumun işlev alanının sınırlandırıcı nitelikte olduğu gerekçesi ile eleştirilmektedir. Örneğin, kamu görevlilerinin kendi kurumlarıyla ilgili şikâyetlerde idareye başvurmamalarında anlaşılabilir menfaatleri olabilmektedir. Suç ihbarı mahiyetindeki şikâyetlerde ihbar yapılacak idareye başvuruyu şart koşmak da istenilen sonuçları veremeyebilecektir. Yine başvuru için idarî başvuru zorunlu tutulduğunda kamu denetçisinin güncel gelişmelere ilişkin zamanında inceleme yapmasının engellenmesi de söz konusu olabilecektir[412]. Ayrıca belirtmek gerekir ki 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10. ve 11. maddelerinde düzenlenen idarî başvurular zorunlu olmayıp, isteğe bağlı olarak kullanılabilecek yollardır. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurusunda bulunabilmek için öncelikle bu başvuru yollarının tüketilmiş olmasının zorunlu tutulması kanımızca idare ve idarî yargılama hukukumuz ile bağdaşmamaktadır.

Kanunda Kamu Denetçiliği Kurumu'na telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idarî başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul etme imkânı tanınmış olması bu sakıncaları kısmen de olsa önlemeye olanak sağlamaktadır.

Madde 64 – Denetleme ve şikâyetle ilgili meselelerde avukat, bu kanunda gösterilen meslek sırrını saklama
yükümlülüğüne aykırı düşmedikçe, baro başkanına veya yönetim kuruluna yahut bunlar tarafından görevlendirilen üyelerden birine bilgi vermek ve istek üzerine dosyaları göndermek, dinlenmek üzere çağırıldığı hallerde baro başkanı, yönetim kurulu veya bu kurul üyelerinden birinin davetine uymak zorundadır.
(Değişik: 22/1/1986 - 3256/8 md.) Birinci fıkrada yazılı zorunluğa uymayan avukat hakkında, baro yönetim kurulu, onbin liradan yüzbin liraya kadar para cezası verebilir. Bu ceza her davet ve isteğe uymama halinde yeniden verilebilir.
Ancak, gönderilen yazıda, davet ve isteğe uymama halinde para cezası verileceğinin belirtilmiş olması şarttır.
Bu para cezasına karşı, tebliğinden itibaren onbeş gün içinde, baro disiplin kuruluna itiraz olunabilir. Baro disiplin kurulunun kararı kesindir.
Disiplin kurulu kararına karşı itiraz:
Madde 157 – Disiplin kurulu kararlarına karşı, Cumhuriyet Savcısı ve ilgililer, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde Türkiye Barolar Birliği Disiplin Kuruluna itiraz edebilirler.

[411] **İhalelere yönelik başvurular (2)**
Madde 54-(Değişik: 20/11/2008-5812/21 md.)
İhale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden aday veya istekli ile istekli olabilecekler, bu Kanunda belirtilen şekil ve usûl kurallarına uygun olmak şartıyla şikâyet ve itirazen şikâyet başvurusunda bulunabilirler.
Şikâyet ve itirazen şikâyet başvuruları, dava açılmadan önce tüketilmesi zorunlu idarî başvuru yollarıdır.

[412] Aktaş, s. 365.

Kamu Denetçiliği Kurumu, hem Açıköğretim Fakültesi Adalet Programı hem de Teknik Eğitim Fakültesi mezunu olan şikâyetçinin ÖSYM'nin aynı gün ve saatte yapacağını duyurduğu Dikey Geçiş Sınavı ve Teknik Öğretmenler için Mühendislik Tamamlama Programları Giriş Sınavının ikisine de girmek istemesi hakkındaki başvurusunu, idarî başvuru yollarının tüketilmemiş olmasına rağmen, şikâyetçinin her iki sınava girebilecekken sınavlardan birini tercih etmesi durumunda kalmasının diğer sınav sonucu elde edebileceği haklar açısından bir telafisi güç veya imkânsız zarar oluşturduğu gerekçesiyle kabul etmiştir[413].

Kurum başka bir kararında da Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi'nce kaldırılan yaz okulu uygulamasının tekrar uygulamaya konulması ve şikâyetçilere bu hakkın tanınması konusundaki idarî başvuru yolları tüketilmeden yapılan şikâyet başvurusunu, şikâyetçilerin üniversitesi son sınıf öğrencileri olmaları nedeniyle şikâyet konusunun çözümlenmesinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunduğuna karar vererek kabul etmiştir[414]. Kurum yine bir başka kararında şikâyetçiye yönelik ihalelerden men kararı alınmış olmasının, şikâyetçi aleyhine telafisi güç veya imkânsız zararlar doğması ihtimaline yol açabileceğini belirtilerek idarî başvuru yolları tüketilmesi şartı aranmaksızın inceleme ve araştırma aşamasına geçmiştir[415].

İzmir Dr. Behçet Uz Çocuk Hastalıkları ve Cerrahisi Eğitim ve Araştırma Hastanesinde asistan hekim olarak görev yapmakta olan şikâyetçinin kesintisiz 24 saatin üzerinde nöbet tutturulmak suretiyle çalıştırılması konusunda Kuruma yaptığı şikâyet başvurusu üzerine, Kurum Yönetmeliğin 12'inci maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan "İdarenin tutum ve davranışına karşı idarî başvuru yollarının tüketilmesi şart değildir' hükmüne istinaden idarî başvuru yollarının tüketilmesi koşulu aranmadan inceleme ve araştırma aşamasına geçilmiştir[416]. Kurum bir başka kararında da kolluk kuvvetlerince gerçekleştirilen arama eyleminin şikâyetçinin kamuoyu önünde itibarının zedelenmesine yol açacak nitelikte yapıldığı hakkındaki şikâyet

[413] Şikâyet No: 02-2013/101 Karar No : 2013/ 01. Aynı yönde Karar No : 2013/97 Şikâyet No :02.2013/239.
[414] Karar No: 2013/21.
[415] Karar No: 2013/22.
[416] Şikâyet No : 01.2013/210 Karar Tarihi : 13/01/2014.

başvurusunu ilgili hükme istinaden idarî başvuru yolları tüketilmeden kabul etmiştir[417].

Bu çerçevede, toplumda yankı bulan başta Taksim Gezi Parkı ve 1 Mayıs olaylarında da telafisi güç ve imkânsız zararların doğduğu yönünde değerlendirilme yapılarak, idarî başvuru yollarının tüketilmesi beklenmeden inceleme ve araştırma aşamasına geçilmiştir[418].

E. Şikâyet Başvurusunun Usûlü

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak başvuruların usûlü 6328 sayılı Kanunun "Başvuru ve usûlü" başlıklı 17. maddesi ile Kurum Yönetmeliğinin 8.,9.,10.,11. maddelerinde düzenlenmiştir.

1. Şikâyet Başvurusunun Dili

6328 sayılı Kanunun "Başvuru ve usûlü" başlıklı 17. maddesinin ikinci fıkrasında Kuruma yapılacak şikâyet başvurularının Türkçe dilekçe ile yapılacağı belirtilmiştir. Ancak Yönetmelikte, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusunun, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebileceği düzenlenmiştir(Kamu Denetçiliği Kurumu Yönetmeliği md. 8/1). Kanımızca Yönetmelikteki ilgili düzenleme Kanunun açık hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurularının, şikâyetçinin kendisini daha iyi ifade edebileceği başka bir dilde yapılabilmesi için sadece yönetmelik düzenlemesi yeterli olmayıp, kanuni düzenlemenin de değiştirilmesi gerekmektedir.

2. Şikâyet Başvurusunda Yer Alması Gereken Bilgiler

[417] Karar No :2013/24.
[418] Karar No: 2013/90; Karar No: 2013/69.

Kuruma şikâyet başvurusunun yapıldığı dilekçe; başvuru sahibinin adı ve soyadını, imzasını, yerleşim yerini veya iş adresini ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını; başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezî tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içermelidir.

Kuruma başvuruların yapılması için Yönetmelik ekinde gerçek kişiler ve tüzel kişiler için ayrı ayrı şikâyet başvuru formlarına yer verilmiş bu formlar ayrıca Kurumun resmi internet sitesinde de yayımlanmıştır. Kuruma başvurular bu formların doldurulması suretiyle yapılmaktadır. Ancak söz konusu başvuru formlarının doldurulması suretiyle başvuru yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Kişiler başvuru dilekçesinde bulunması zorunlu unsurları içerecek şekilde herhangi bir dilekçe ile de başvuru yapabilirler. Haklı bir nedenin bulunması hâlinde sözlü şikâyet başvurusu yapılması da mümkündür. Başvuru yapılan yerde formun doldurulmasına yardımcı olunmak suretiyle sözlü yapılan şikâyet başvuruları da kabul edilecektir.

Şikâyet başvuruları açık, net ve anlaşılır olmalı ve şikâyetle ilgili bilgi ve belgeler araştırmaya esas olmak üzere eklenmelidir. Ayrıca şikâyet başvurusunun zorunlu unsurlarından olmamasına rağmen inceleme ve araştırmanın etkin bir şekilde yapılabilmesi için şikâyetin konusunun ve talebin ne olduğunun açık ve net bir şekilde belirtilmeli ve hangi idarenin şikâyet edildiği, şikâyetle ilgili olarak ilgili idareye başvurulup başvurulmadığı, başvurulmuşsa tarihi ve idarenin cevap verip vermediği, cevap vermişse tarihine ilişkin bilgiler dilekçede yer almalıdır[419].

---

[419] Ahmet Alkan Şimşek, **Ombudsman Başvuru El Kitabı ve Mevzuat**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 8; Kamu Denetçiliği Kurumu Yönetmeliğinde (md. 9/5) şikâyet başvurusunda aşağıdaki hususlara yer verileceği düzenlenmiştir:
a) Şikâyetçi gerçek kişi ise;
1) Adı, soyadı ve imzası,
2) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, uyruğu ve varsa kimlik numarası,
3) Tebligata esas yerleşim yeri veya iş adresi,
4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,
5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,
6) Varsa bildirime esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası.
b) Şikâyetçi tüzel kişi ise;
1) Unvanı,
2) Tebligata esas yerleşim yeri adresi, telefon numarası ve varsa elektronik tebligat adresi,
3) Yetkili kişinin adı, soyadı, unvanı, imzası ve varsa bildirime esas elektronik posta adresi, telefon ve faks numarası,

Kuruma elektronik ortamda başvuru yapılması da mümkündür. Kuruma elektronik ortam başvuruları resmi internet sitesi aracılığıyla yapılmaktadır. Bu başvurularda imza şartı aranmaz; ancak Kurum elektronik ortamda güvenli elektronik imza kullanılarak şikâyet başvurusu yapılmasına karar verebilir.

3. Şikâyet Başvurusunun Yapılabileceği Yerler

Şikâyet dilekçeleri Kuruma veya Kurumun gerekli gördüğü yerlerde açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Faks veya elektronik posta yoluyla yapılan şikâyet başvurularına ait dilekçe asılları, on beş gün içinde Kuruma gönderilmedikçe başvuru geçerli sayılmaz. Elektronik ortamda başvuru yapılması halinde bu şart aranmamaktadır. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikâyet başvurusu yapılabilir. Ancak, valilik ya da kaymakamlık şikâyet başvurusuna ilişkin herhangi bir inceleme gerçekleştirmemektedir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikâyetleri tarih ve sayı vermek suretiyle kayıt altına aldıktan sonra şikâyet başvurusunu ve varsa eklerini en geç 3 iş günü içerisinde doğrudan Kuruma göndermektedirler.

Kuruma yapılacak başvurular herhangi bir ücrete tabi değildir.

F. Şikâyet Başvurularının Yapılabileceği Süre

Şikâyet başvuru süresi 6328 sayılı Kanunun 17. maddesinin 7. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre şikâyet başvuru süresi bireylerin şikâyet konusu yaptıkları idarî işlem veya eylemlerle ilgili yaptıkları idarî başvurularına idare tarafından verilecek cevabın tebliği tarihinden ya da idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı aydır.

---

4) Şikâyet edilen idare, şikâyet konusu ve talep,
5) İdareye başvuru tarihi ve idarenin cevap tarihi,
6) Yetkili kişinin yetki belgesinin aslı veya onaylı örneği,
7) Varsa merkezî tüzel kişilik numarası.

İdarenin tutum ve davranışları ile kanunlarda kesin olduğu belirtilen işlemlere karşı, tutum ve davranışın gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten veya işlemin tebliği tarihinden itibaren altı ay içinde Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilir(Kurum Yönetmeliği md. 13/2).

Kurum telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idarî başvuru yolları tüketilmese dahi şikâyet başvurularını kabul edebilmektedir. Bu nitelikteki başvurularda da başvuru süresi idarî işlem ya da eylemin gerçekleştiği veya öğrenildiği tarihten itibaren altı ay olacaktır.

Görüldüğü üzere Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet başvurularının süresi altı ay olarak kabul edilmiştir. Ancak kamu yararının bulunduğu durumlarda bu süre sınırlamasının dikkate alınmaması ya da daha uzun bir başvuru süresi belirlenmesi daha yerinde olacaktır. Nitekim Kurumun insan haklarını koruma misyonu da düşünüldüğünde başvuru süresi geçtikten sonra insan hakları ihlallerine yönelik yapılan başvuruları kabul edip etmeme takdirinin Kuruma tanınması uygun bir yaklaşım olacaktır[420].

Başvuru tarihi, şikâyet başvurusunun Kuruma, bürolarına, valilik veya kaymakamlıklara verildiği; posta, elektronik posta veya faksın Kuruma ulaştığı; elektronik ortamda yapılan şikâyet başvurusunun Kurumun elektronik sistemine ulaştığı tarihtir(Kurum Yönetmeliği md. 14/2).

G. Dava Açma Süresi İçinde Yapılan Şikâyet Başvurusunun Dava Açma Süresine Etkisi

İdari işlem ve eylemlerle ilgili olarak dava açma süresi içinde Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılacak şikâyet başvurusu, 6328 sayılı Kanunun 17. maddesinin son fıkrası gereği bu işlem ve eylemlere karşı işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır. Söz konusu fıkranın gerekçesinde; Kurumun idarî yargının alternatifi olarak algılanmaması, hem Kuruma hem de yargı mercilerine başvurunun bir hak olduğu ve birine başvurunun diğerini engelleyecek bir süreç oluşturmaması gerektirdiği göz önünde bulundurularak Kuruma başvurunun dava açma süresini durduracağının kabul edildiği belirtilmiştir.

[420] Tutal, s. 230.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurulara idarî dava açma süresini durdurucu etki tanınması, Kurumun kararlarının tavsiye niteliğinde olması ve bu nedenle icrai etkiye sahip olmaması nedeniyle idarî yargılama usûlünün kendine özgü kurallarıyla bağdaşmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir[421].

II. İNCELEME VE ARAŞTIRMA

A. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İzleyeceği İnceleme ve Araştırma Aşamaları

1. Ön İnceleme Aşaması

Şikâyet başvurusu Kuruma ulaşınca, Kurum şikâyet bürosunca kayıt altına alınmaktadır. Bu işlemin sonrasında, konusuna göre başvuru ilgili Kamu Denetçisine havale edilmektedir. Kamu Denetçisi ise şikâyeti uzmana ileterek inceleme ve araştırma sürecini başlatmaktadır.

Şikâyet başvurusu hakkında inceleme ve araştırma aşamasına geçilmeden önce, başvuru ön incelemeye tabi tutulmaktadır.

Ön incelemede şikâyet başvurusu;

-Kurumun görev alanına girip girmediği,

-Süresi içinde yapılıp yapılmadığı,

-Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,

-Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebepleri, konusu ve taraflarının aynı olup olmadığı,

-Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olup olmadığı,

- İdari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği,

-Başvurunun Türkçe dilekçe ile yapılıp yapılmadığı, başvuru dilekçesi farklı bir dille ise haklı nedenlerle ve makul olup olmadığı,

- Belirli bir konuyu içerip içermediği,

[421] Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usûlü Kanunu**, 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012, s. 491.

-Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer alıp almadığı

-Menfaat ihlali içerip içermediği yönlerinden incelenmektedir (Kurum Yönetmeliği md. 19).

Ön incelemede şikâyet başvurusunun Kurumun görev alanına girmediği, süresi içinde yapılmadığı, Kurumda incelenmekte ve araştırılmakta olan bir şikâyet başvurusuyla sebeplerinin konusunun ve taraflarının aynı olduğu, Kurum tarafından daha önce sonuçlandırılan bir şikâyetle sebeplerinin, konusunun ve taraflarının aynı olduğu, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olduğu, Türkçe dilekçe ile yapılmadığı veya farklı dille yapılmasını haklı ve makul gösterecek nedenlerinin bulunmadığı, Kanuna göre şikâyet başvurusunda bulunması gereken bilgilerin yer almadığı ve menfaat ihlali içerip içermediği tespit edilirse incelenemezlik kararı verilir. Bu karar şikâyetçiye tebliğ edilir ve tebliğ ile birlikte durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden tekrar işlemeye başlar. İncelenemezlik kararı doğrultusunda eksikliklerin giderilmesi şartıyla süresi içinde yeniden Kuruma şikâyet başvurusu yapılabilecektir (Kurum Yönetmeliği md. 20/1-4).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda, Kuruma yapılan şikâyet başvurusunun, başvurudaki şekil şartları eksikliği nedeniyle incelenemezlik kararıyla sonuçlanması durumunda Kuruma tekrar başvuru yapabilmek için altı aylık sürenin duracağına dair açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu verdiği bir kararı ile[422] "*Yönetmeliğin 20/4 maddesinde belirtilen, incelenemezlik kararı doğrultusunda eksiklerin giderilmesi şartıyla süresi içinde yeniden Kuruma şikâyet başvurusu yapılabileceği hükmünün, şikâyetçi lehine yorumlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Aksi halde Kuruma altı aylık sürenin bitimine yakın başvuru yapan ve Kurumun iş yükü durumuna göre altı aylık inceleme süresinin ilerleyen dönemlerinde şekil şartları nedeniyle incelenemezlik kararı verilen şikâyet hakkında şikâyetçi şekil şartlarını yerine getirse dahi yeniden başvurma hakkı ortadan kalkacaktır. Bu durumun, özellikle dava açma süresini geçirdikten sonra Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuran şikâyetçiler açısından mağduriyete neden olacağı değerlendirilmektedir… Kamu Denetçiliği Kurumunda*

[422] Şikâyet No: 02.2013/361 Karar Tarihi: 28/01/2014.

şikâyetin ön inceleme aşaması sırasında geçen sürenin, şekil şartları noksanlığı sebebiyle şikâyet hakkında incelenemezlik kararı verilmesi durumunda, şikâyetçiye tekrar başvuru yapabilmek için süreyi durdurduğunun kabulü ve 6 ay olan kuruma başvuru süresinin değerlendirilmesinde bunun hesaba katılması gerekmektedir" sonuç ve kanaatine varmıştır.

Ön incelemede şikâyet başvurusunun idarî başvuru yolları tüketilmeden yapıldığı tespit edilirse, yapılan şikâyet başvurusu hakkında idareye gönderme kararı verilecektir. Bu durumda Kuruma şikâyet tarihi ilgili idareye başvuru tarihi olarak kabul edilir. Kurum Yönetmeliğinde düzenlenmiş bu hüküm 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunun 15. maddesinin (e) bendi uyarınca idarî yargıda zorunlu başvuru yolları tüketilmeden dava açılması halinde, mahkemenin idarî merci tecavüzü nedeniyle dava dilekçesini görevli idare merciine tevdii etmesi hükmüne benzer niteliktedir.

Şikâyet başvurusunun Kurum tarafından ilgili idareye gönderilmesi üzerine; idare tarafından şikâyetçiye verilecek cevabın tebliği tarihinden, idare tarafından altmış gün içinde cevap verilmediği takdirde bu sürenin bittiği tarihten itibaren altı ay içinde Kuruma yeniden şikâyet başvurusu yapılabilir (Kurum Yönetmeliği md. 20/2).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikâyet başvurularında ilgili idarenin yanlış gösterilmesi durumunda, Kurum re'sen doğru idareyi belirleyecektir (Kurum Yönetmeliği md. 20/3). 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununun 15. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca idarî yargıda da davanın hasım gösterilmeden ya da yanlış hasım gösterilerek açılması halinde dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğ edilecektir. Kurum Yönetmeliğinin ilgili hükmü ile Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvurularda da idarî yargılama hukukumuzla bu açıdan benzer bir usûl benimsenmiştir[423].

Şikâyet başvurusuna ilişkin ön inceleme aşamasında herhangi bir eksiklik tespit edilmemesi durumunda inceleme ve araştırma aşamasına geçilir. İnceleme ve araştırma aşamasına geçildikten sonra, ön inceleme aşamasında aranan şartların bulunmadığının sonradan anlaşılması halinde de incelenemezlik ve idareye gönderme kararı verilir.

2. Şikâyet Başvurusunun Esasına İlişkin İnceleme ve Araştırma Yapılması

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından şikâyet başvurusunun konusu olan idarenin işlemleri, eylemleri ile tutum ve davranışları, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve iyi yönetim ilkeleri yönlerinden incelenip araştırılacaktır.

Şikâyetlerin sebepleri ve konuları aynı olanlar için 'Birleştirme Kararı' alınmakta ve birden fazla şikâyet tek bir şikâyet dosyası olarak incelenmektedir.

Şikâyet başvurusu üzerine Kurum inceleme ve araştırmaya başlamaktadır. İnceleme aşamasında, bürokrasi ve kırtasiyecilikle çözümü geciktirmemek için, öncelikle şikâyetin en kısa sürede nasıl sonuçlandırılacağına ilişkin bir değerlendirme yapılmaktadır. Söz konusu şikâyetin herhangi bir yazışmaya yer verilmeden çözülebileceği kanaatine varılırsa, ilgili idare ile (telefonla veya bizzat) görüşmeler yapılmaktadır. Yapılan görüşmelerde şikâyet konusu olayla ilgili bilgi verilip, ilgili idareden çözüm için işlem tesis etmesi istenmektedir. İlgili idare, şikâyet konusu olayı çözüme kavuşturması halinde Kurumla irtibata geçerek konunun çözüme kavuşturulduğunu bildirmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kendi girişimi ile başlattığı bu görüşmeler neticesinde idare tarafından konunun yeniden incelenip şikâyetçi ile uzlaşmaya varılması mümkün olmaktadır. Böylelikle şikâyet konusu sorun Kurumca tavsiye kararı verilmesine gerek kalmaksızın, sorumlu idare tarafından çözümlenmektedir ve Kurum karar verilmesine yer olmadığına karar vermektedir[424]. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu girişimleri, Ombudsmanlık sisteminin temelindeki 'uzlaşma ve arabuluculuk pratiği'nin ortaya konulmasını sağlamaktadır.

[424] Karar No: 03.2013; Karar No: 05-2013/603; Karar No: 05-2013/604; Karar No: 03.2013/382; Karar No: 03.2013/71 ve Karar No: 03.2013/456; Karar No: 03.2013/234; Karar No: 03.2013/523; Karar No: 03.2013/3103

Şikâyetin bu yolla çözülemediği hallerde, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından ilgili idareden şikâyet konusu hakkındaki bilgi ve belgeler ile şikâyet hakkındaki değerlendirmeleri talep edilmektedir. İnceleme ve araştırma yapılırken, özel ve teknik bilgiyi gerektiren hallerde alanında uzman bilirkişi görevlendirilmesi, tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesine karar verilmesi, inceleme ve araştırma faaliyetleri hakkında kamuoyuna açıklama yapılması mümkündür.

6328 sayılı Kanunun 20. maddesinin ilk fıkrası uyarınca Kamu Denetçiliği Kurumu, şikâyet başvuruları hakkındaki inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmalıdır. Kuruma başvuru tarihinden itibaren altı ayın sonunda dava açma süresi yeniden başlayacaktır[425].

Kurum Yönetmeliğinin 36. maddesinde altı aylık sürede sonuçlandırılamayan inceleme ve araştırmanın şikâyetçiye sonuçlandırılamama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edileceği belirtilmektedir. Bu süreçte şikâyet konusu ile ilgili dava açılması durumunda Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilecek veya şikâyet konusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan şikâyet başvurusu üzerine Kurumun, inceleme ve araştırma sonucunda bir karar vermesinden sonra sonucu etkileyebilecek yeni bilgi ve belgelerin ortaya çıkması halinde daha önce sonuçlandırılan şikâyet hakkında Başdenetçiliğin yeniden inceleme ve araştırma yapması mümkündür (Kurum Yönetmeliği md. 39).

[425] Söz konusu hüküm mevcut kanunun ihtisas alanlarına ayrılmış Kamu Denetçisi sistemini öngörmemesi nedeniyle bu 6 aylık surede araştırma ve incelemelerin bitirilmesinin, ülkemiz koşulları itibariyle her zaman olanaklı olmadığı; Kurum'un, kendisine gelen başvuruları 6 aylık sure içerisinde sonuçlandırmadığı takdirde, denetime ilişkin herhangi bir açıklama yapmaması ve rapor yazmaması konusunda herhangi bir düzenleme yapılmamış, bu alan boş bırakılmış olduğu; bunun sonucunda, yargıya intikal etmiş olan konuda yargıyı da etkilemek, yargıyı da manipüle etmek anlamına gelecek şekilde açıklama yapılması halinde, yargı yetkisine müdahale edileceği gerekçeleri ile Anayasanın 74. maddesine aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi ilgili hükme ilişkin yaptığı inceleme sonucunda "*Kurumun verdiği kararların niteliği de göz önünde bulundurulduğunda, başvuruların kısa süre içinde sonuçlandırılması ve uyuşmazlıkların sağlıklı bir şekilde neticelendirilmesi ve kamu yararı amacıyla getirilen kural*"larda Anayasaya aykırılık bulunmadığını belirtmiştir. AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.

B. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Sahip Olduğu İnceleme ve Araştırma Yetkileri

Ombudsman kurumlarının önüne gelen şikâyetler ile ilgili soruşturma yaparken geniş inceleme ve araştırma yetkilerine sahip olması kurumun temel özelliklerindendir. Nitekim kurumun kararlarının güvenilirliği yapılan araştırmanın derinliği ve genişliği ile doğru orantılıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme ve araştırma yetkileri incelendiğinde, bunların genel başlıklar altında toplanması mümkün olduğu görülmektedir. Bunlar; bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme ile denetim gezileri yapma yetkileridir. Tüm kamu otoritelerinin, Kamu Denetçisi Kurumu'na bu yetkilerini kullanırken yardımcı olma zorunlulukları bulunmaktadır.

1. İnceleme ve Araştırma Konusuna İlişkin Bilgi ve Belge İsteme Yetkisi

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme ve araştırma yetkilerinden ilki soruşturması kapsamında ihtiyacı olan bilgi ve belgeleri temin etme yetkisidir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "*Bilgi ve Belge İstenmesi*" başlıklı 18. maddesinin 1. fıkrasında "*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*." hükmü bulunmaktadır.

Söz konusu düzenleme ile tüm kamu otoritelerine Kamu Denetçiliği Kurumu'nun isteği üzerine inceleme ve araştırma sırasında ihtiyaç duyulacak bilgi ve belgelerin Kuruma ulaştırılması zorunluluğu getirilmiştir. Aynı şekilde ilgili idarelerin keyfiliğinin önüne geçilmesi ve şikâyetlerin süratle sonuçlandırılması

amaçlarıyla bilgi ve belgelerin Kuruma teslimi belli bir süreye bağlanmıştır[426]. İstenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde verilmemesi durumunda Başdenetçi ve denetçilere ilgililer hakkında disiplin soruşturması açılması yönünde başvuruda bulunma yetkisi tanınmıştır. Ancak bu düzenleme doktrinde yetersiz bulunmaktadır. Nitekim bu düzenleme ile Başdenetçi ile denetçilere doğrudan doğruya ilgili kamu görevlileri hakkında disiplin soruşturması başlatma yetkisi tanınmamaktadır. Ancak pek çok ülkede Ombudsmanların görevlerini kötüye kullanan kamu görevlilerine karşı doğrudan doğruya disiplin soruşturması başlatma yetkileri bulunmaktadır[427].

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme ve araştırma yetkilerinden ilki soruşturması kapsamında ihtiyacı olan bilgi ve belgeleri temin etme yetkisidir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "*Bilgi ve Belge İstenmesi*" başlıklı 18. maddesinin 2. fıkrasında ise Kurumun devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki belgelere erişimi düzenlenmiştir. Söz konusu hükme göre: "*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*." Kurum Yönetmeliğinin 23. maddesinin 2. fıkrasında da incelenen Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin açıklanamayacağı ve bu bilgi ve belgelere kararlarında yer verilemeyeceği belirtilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuruların sağlıklı bir şekilde soruşturulabilmesi ancak Kurumun şikâyet konusu faaliyetlerle ilgili derin bir araştırma yaparak gerçeği tam ve doğru olarak tespit edebilmesi halinde mümkündür. Bu nedenle Kurumun soruşturma kapsamında ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgelere ulaşamaması Kurumun kararlarının güvenilirliğine zarar verecektir. Bu nedenle gizlilik niteliği arz eden "devlet sırrı" barındıran bilgi ve belgelere erişim özel olarak düzenlenmiştir. "Devlet sırrı" kavramı son derece muğlak olup, ulaşılmalarının tamamen engellenmesi durumunda, bilgiye erişimin sınırları daraltılabilecek ve kötü niyetli uygulamalara yol açılabilecektir[428]. Ancak kamuya açıklanmaları durumunda

[426] Tutal, s. 209.
[427] İnceoğlu, s. 63.
[428] Devlet sırrı kavramının içeriğini düzenlemek amacıyla "Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı" hazırlanmış, ancak kanunlaşamamıştır. Tasarının 4. maddesinde devlet sırrı; açıklanması veya öğrenilmesi halinde ülkenin ekonomik çıkarlarına, istihbarata, askeri hizmetlere, idarî soruşturmaya ve adli soruşturma ve

da kamu menfaati ciddi şekilde zarar görebilecektir. Bu iki durumda göz önüne alındığında bir yandan kamu menfaati ile demokratik kurumların korunması diğer yandan bireylerin menfaatlerinin korunması noktasında ideal bir dengenin sağlanması gerekmektedir. Söz konusu düzenleme ile böyle bir denge yaratılmaya çalışılarak bu nitelikteki bilgi ve belgelerin Kurum'a gönderilmeyeceği, ancak Başdenetçinin veya görevlendireceği bir denetçinin bilgi ve belgeleri yerinde inceleyebileceği hükme bağlanmıştır. Böylelikle Başdenetçi tarafından tavsiye kararı gizli belgeleri de görmek suretiyle şikâyet konusu idarî faaliyetle ilgili gerçeğin tam olarak tespit edilmesi sonucunda alınacaktır. Şikâyetçiler de Başdenetçi'nin kararının işlemlerin bütün unsurlarını bilerek bu sonuca vardığını bileceklerinden kararı kabulleneceklerdir. Böylelikle Kurum'un güvenilirliği de korunmuş olacaktır[429]. Kuruma devlet sırlarını inceleme konusunda tanınan bu yetkinin, ticari sırlar için tanınmamış olması ise dikkat çekicidir.

Başdenetçi veya görevlendirebileceği bir denetçinin "devlet sırrı" niteliğindeki bilgi ve belgelerin görülebilmesini sağlayan bu düzenleme Kuruma fazla yetki verildiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüştür[430]. Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin kararında aşağıdaki ifadeleri kullanmıştır.

> "Yaptığı inceleme ve araştırma neticesinde verdiği kararların herhangi bir hukuki bağlayıcılığı bulunmayan Kurumun, başvurular hakkındaki incelemelerini daha sağlıklı yapabilmesi ve doğru sonuca ulaşabilmesi için, maddenin (2) numaralı fıkrasında belirtilen devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, Başdenetçi veya denetçiler tarafından sadece başvuruların hukuka ve hakkaniyete uygun olarak sonuçlandırılması amacıyla karar vermeye yardımcı olması için incelenebilecek olup, şeffaflığın sağlanması yolunda getirilen düzenlemede Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

---

kovuşturmaya zarar verebilecek nitelikteki veya yetkili makamlar tarafından gizlilik derecesi verilmiş bilgi ve belgeler olarak açıklanmıştır. Bkz. http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0484.pdf (17.06.2014).

[429] Temizel, s. 89; Tutal, s.213.

[430] "*Bağımsız yargı organlarına ve yasama organına dahi tanınmamış olan bu denli geniş yetkilerin Başdenetçi ve Denetçilere tanınmış olmasının hukuk devleti ile izah edilebilir bir tarafı olmayıp, mevcut düzenleme Anayasanın Hiçbir kimsenin veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yönündeki düzenlemeye, erkler ayrılığı ilkesine, hatta kurumun kuruluş amacına da açıkça aykırıdır.*"

Öte yandan, dava dilekçesinde devlet sırrı niteliğindeki belgelerin Cumhuriyet savcısı veya milletvekillerince bile görülebilmesi mümkün değilken Başdenetçi veya görevlendireceği denetçiye bu tür belgeleri inceleme yetkisinin verilmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu belirtilmekte ise de Cumhuriyet savcısı veya milletvekillerine tanınmayan bir yetkinin yaptığı görevin niteliğinin farklılığı nedeniyle Başdenetçi veya denetçilere tanınması düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı hale getirmez.[431]"

2. İnceleme ve Araştırma Konusu Kapsamında Bilirkişi Görevlendirme Yetkisi

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "*Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi*" başlıklı 19. maddesinin 1. fıkrası hükmüne göre: "*İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir*.". Bilirkişi görevlendirmesine ilişkin bilgiler Kurum Yönetmeliğinde düzenlenmiştir.

Kurum Yönetmeliğinin 24. maddesinin ilk fıkrasına göre; inceleme ve araştırma konusuyla ilgili ancak özel veya teknik bilgiyi gerektiren hallerde uzman kişiler arasından bilirkişi görevlendirilebilir. Bilirkişiler, adlî yargı ilk derece mahkemesi adalet komisyonlarınca belirlenen listelerde yer alanlardan, üniversite öğretim elemanlarından veya meslek odası mensuplarından seçilebilir.

Kurum Yönetmeliğinin 24. maddesinin ikinci fıkrasında Başdenetçi ve denetçiler tarafından görevlendirilebilecek bilirkişilerin sahip olması gereken nitelikler sayılmaktadır. Buna göre bilirkişi olarak görevlendirilecek kişilerin;

a) Mesleklerinde en az beş yıllık deneyim sahibi olması,

b) Affa uğramış veya ertelenmiş olsa bile Devlete karşı işlenen suçlar ile zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflâs gibi bir suçtan veya kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, gerçeğe aykırı bilirkişilik yapma, yalan tanıklık suçlarından biriyle hükümlü bulunmaması,

[431] AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.

c) Disiplin yönünden meslekten ya da memuriyetten çıkarılmamış veya sanat icrasından geçici olarak yasaklanmamış olması gerekir.

Bilirkişilerin görevlendirildikleri konu ile ilgili, Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenen süre içinde raporunu Kuruma sunma yükümlülükleri bulunmaktadır. Kurum Yönetmeliğinin 24. maddesinin 5. fıkrası uyarınca bu süre görevin verildiği tarihten itibaren iki ayı geçemeyecektir. Ancak konunun kapsamlı ve karışık olması hâlinde bu sürenin bir ay daha uzatılabilme imkanı bulunmaktadır.

Bilirkişilere getirilen bir başka yükümlülük ise görevleri sebebiyle yahut görevini yerine getirirken öğrendikleri sırları saklamak, kendisi ve başkaları yararına kullanmaktan kaçınmaktır(Kurum Yönetmeliği md. 24/6).

Bilirkişilere ödenecek ücretlerle ilgili düzenleme ise 6328 sayılı kanunun 19. maddesinin 2. fıkrasında yer almaktadır. 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere, bilirkişi olarak görevlendirilen kamu görevlilerine her inceleme ve araştırma konusu için (1.000), diğer kişilere her inceleme ve araştırma konusu için (2.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere görevlendirmeyi yapanın kararı ile bilirkişi ücreti ödenecektir.

3. İnceleme ve Araştırma Konusu Kapsamında Tanık ve İlgilileri Dinleme Yetkisi

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "*Bilirkişi görevlendirilmesi ve tanık dinlenmesi*" başlıklı 19. maddesinin 3. fıkrası hükmüne göre: "*İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir*." Tanık ve ilgililerin dinlenilmesine ilişkin bilgiler Kurum Yönetmeliğinde düzenlenmiştir.

Kurum Yönetmeliğinin 25. maddesi Tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesinin usûlünü açıklamaktadır. Tanık veya ilgili kişilerin dinlenmesi şikâyet başvurusunun mahiyetine göre Başdenetçi veya denetçi tarafından belirlenecek yer, zaman ve usûlde yapılacaktır. Tanığa öncelikle "Bildiğimi doğru söyleyeceğime namusum ve vicdanım üzerine yemin ederim" şeklinde yemin ettirilir. Daha sonra tanık veya ilgili kişinin beyanları alınarak tutanağa geçirilir ve tutanak, beyan sahibi ile beyanı alan

tarafından imzalanır. Görüntülü ve sesli iletişim tekniğinin kullanılması suretiyle tanık veya ilgili kişi dinlenebilmesi mümkündür. Tanık veya ilgili kişilere, 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre ödeme yapılır.

4. İnceleme ve Araştırma Konusu Kapsamında Denetim Gezileri Yapma Yetkisi

Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikâyet konusunun insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın ve çocuk haklarına ilişkin olması halinde yerinde inceleme ve araştırma yapma yetkisi tanınmıştır. Kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik şikâyetlerde ise, şikâyetçi veya şikâyet edilen idarenin talebi üzerine yerinde inceleme ve araştırma yapılabilecektir. (Kurum Yönetmeliği md. 22/4-5) Kurumun yerinde inceleme ve araştırma yapması soruşturmanın etkinliği açısından önem taşımaktadır. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu re'sen soruşturma başlatamayacağı için şikâyetleri saptamak üzere denetim gezileri düzenleyememektedir.

5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Sahip Olduğu İnceleme ve Araştırma Yetkilerinin Sınırlılığı

Dünyadaki Ombudsman kurumu örnekleri ile kıyaslandığında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetkilerinin kısıtlılığı dikkat çekicidir. Örneğin İsveç'te Ombudsman kamu görevlisini uyarma ve eleştirme yetkilerine sahiptir. Bir kamu kurumu Ombudsmanın uyarılarına rağmen tatmin edici önlemler almazsa, sorunu mahkemeye de taşıyabilmektedir[432]. Yine Finlandiya'da disiplin ve cezai soruşturma başlatılmasını sağlama yetkisi Ombudsmana verilmiştir[433]. Danimarka'da da Ombudsman, uyarma ve eleştirme yetkilerine sahiptir. Bu yetkilerinin yanı sıra suç oluşturan bir eylem tespit ettiğinde durumu savcılığa bildirebilir[434]. İspanya ve

[432] Lotta Vahlye Westerhall, ""The Swedish Parliamentary Ombudsman", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, s. 128.
[433] Avşar, s. 294.
[434] Avşar, ss. 292-293.

Arjantin gibi çeşitli ülkelerde Ombudsmana Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkı tanınmıştır[435].

Ülkemizde ise Kamu Denetçisi Kurumu'na yalnızca istediği bilgi ve belgelerin süresinde verilmemesi durumunda, ilgililer hakkında disiplin soruşturması açılması için görevli mercilere müracaat hakkı tanınmaktadır. Bunun dışında görevini kötüye kullanan memurlar hakkında uyarma, eleştirme yetkileri veya disiplin soruşturması başlatma, savcılığı harekete geçirme, mahkemeye başvurma ya da Anayasa Mahkemesi'ne başvuru gibi hiçbir yetkisi bulunmamaktadır[436]. Bunun yanında Kuruma bilirkişiye başvurma ve tanık dinleme gibi yetkiler verilmiş olmasına rağmen mesela ilgi nedeniyle davet ettiği tanık ya da uzmanlığı nedeniyle bilgisine başvurulmak istenilen bir bilirkişinin kendisine yapılan daveti kabul etmemesi halinde ne yapılacağına ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır[437]. Ayrıca Kurumun re'sen soruşturma başlatamaması Ombudsman kurumu için çok önemli olan denetim gezilerini de işlevsiz kılmaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 5. maddesinde Kuruma idarî yargıya başvuru yetkisi tanınmaması, dünya örnekleri incelendiğinde bu alanda gelişmiş ülkelerde benzer kurumların meclislerden çıkan yasalara karşı Anayasaya aykırılık davaları açabilme haklarının dahi bulunduğu, idarî yargıya kamu denetçiliği tarafından başvuru imkânının tanınmamış olmasının, vatandaşların mağduriyetlerini giderme imkânını ortadan kaldırdığı, Kamu Denetçiliği'nin tespit ettiği hak ihlallerine ilişkin tavsiyeleri ilgili idare tarafından yerine getirilmediğinde, idarenin uygulamasından ya da uygulamaya dayanak teşkil eden düzenleyici işlemden mağdur olan kişi, kurum ya da topluluk adına idarî yargıya başvurup iptal veya tam yargı davası açma yetkisi verilmemesinin Kurum'un kararlarının etkinliğini azaltacağı gereksiz yere zaman kaybına ve israfa yol açacağı gerekçeleriyle Anayasa Mahkemesi'nin önüne gitmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında "*Başdenetçi veya denetçiye idarî yargıda dava açma yetki ve görevi verilip verilmeyeceği hususu kanun koyucunun takdir yetkisi içinde yer almaktadır.*[438]" gerekçesiyle oybirliğiyle Anayasa'ya aykırılığın söz konusu olmadığına karar vermiştir.

[435] Reif, Democratic Institutions, pp. 36, 59.
[436] İnceoğlu, s. 63.
[437] Tutal, s. 213.
[438] AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.

C. İnceleme ve Araştırmanın Sona Erme Halleri

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından şikâyet başvuruları hakkında yürütülen inceleme ve araştırma çeşitli hallerde sona ermektedir.

1. Şikâyetçinin Şikâyetinden Vazgeçmesi

Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yürütülecek inceleme ve araştırmayı sona erdirecek hallerden ilki şikâyetçinin şikâyetinden vazgeçmesidir. Ancak şikâyetçi şikâyetinden vazgeçse dahi, şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam etme imkânı tanınmıştır.

2. Şikâyete Konu Talebin İlgili İdare Tarafından Yerine Getirilmesi

Şikâyete konu olan talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi halinde Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yürütülen inceleme ve araştırma sona erecektir. Ancak bu durumda da Kuruma, şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam etme imkânı tanınmıştır.

3. Gerçek Kişi Şikâyetçinin Ölmesi

Gerçek kişi şikâyetçinin ölmesi halinde inceleme ve araştırma sona erecektir. Ancak şikâyetçinin ölümü durumunda şikâyet konusunun mirasçıları ilgilendirmesi halinde inceleme ve araştırmaya devam edilebilecektir. Ayrıca gerçek kişi şikâyetinin ölümü durumunda, Kurumun, şikâyet konusunun; insan haklarına, temel

hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam etme imkânı bulunmaktadır.

4. Tüzel Kişi Şikâyetçinin Tüzel Kişiliğinin Sona Ermesi

Tüzel kişi şikâyetçinin tüzel kişiliğinin sona ermesi halinde, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yürütülen inceleme ve araştırma sona erecektir. Ancak bu durumda da Kuruma, şikâyet konusunun; insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere, kadın haklarına, çocuk haklarına ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması durumunda inceleme ve araştırmaya devam etme imkânı tanınmıştır.

5. Şikâyet Konusuyla İlgili Olarak Dava Açılması

İnceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusuyla ilgili olarak dava açılması hâlinde kural olarak inceleme ve araştırma sona erecektir. Ancak Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilir veya şikâyet başvurusunun mahiyetine göre inceleme ve araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikâyet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlayacaktır (Kurum Yönetmeliği md. 26-27-28-29).

III. KARAR

A. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Niteliği

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun inceleme ve araştırma neticesinde ulaştığı kararların doğrudan yaptırım özelliği bulunmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları tavsiye niteliğindedir ve idarelerin söz konusu kararları uygulama zorunluluğu bulunmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının yaptırım etkisi daha çok dolaylı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının etkinliği yasama organına sunacakları raporları ve kamuoyunu harekete geçirme gücü ile olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun hazırlayacağı raporlar 6328 sayılı Kamu Denetçiliği *Kurumu Kanununun "Raporlar" başlıklı 22. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu hükme göre: "(1)Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon, bu raporu araverme ve tatil dönemleri hariç olmak üzere iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.*" Kamu Denetçiliği Kurumu raporları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını, tavsiye kararlarını yerinde getirmedikleri takdirde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bildirmiş olacaktır. Kurumun raporlarının Meclis tarafından etkin bir şekilde değerlendirilmesi Kamu Denetçiliği Kurumu'nun başarısını arttıracak en önemli etkenler arasındadır. Bu şekilde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararlarını yerine getirmeyen kamu otoritelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi çatısı altında eleştirilmeleri, hatta bir yaptırım sağlamak amacıyla hukuka ve hakkaniyete aykırı idarî işlem, eylem ve davranışları belirli bir oranın üzerinde olan ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararlarına rağmen bu hususta düzeltici çalışmalar göstermeyen bakanlar hakkında meclisin denetim yetkilerini kullanabilmesi de mümkün olacaktır[439].

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idare karşısındaki en büyük silahlarından bir diğeri yaptığı inceleme ve araştırma sonuçlarını kamuoyuna açıklama yetkisidir[440]. 6328 sayılı Kanunun 22. maddesinin 2. fıkrası ile Kurumun yıllık raporunun Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmasının yanında ayrıca Resmi Gazete'de yayımlanması suretiyle kamuoyuna duyurulması hükme bağlanmıştır. Kurum, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemeden her zaman kamuoyuna duyurabilecektir. 6328 sayılı Kanunun 23. maddesi ile Kurumun faaliyetleri hakkında açıklama yapma yetkisi Başdenetçi veya görevlendireceği denetçiye verilmiştir.

Görüldüğü üzere kararları bağlayıcı olmayan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkin bir kurum haline gelmesi iki yol ile mümkün olacaktır. İlki Kurumun yıllık raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından büyük bir ciddiyetle ele alınarak değerlendirilmesi ikincisi ise Kurum'un kamuoyu nezdinde bir güvenilirlik

[439] Özden, s. 178.
[440] Mutta, s. 104.

oluşturması ve kamuoyu desteğini arkasına alarak kararlarını yerine getirmeyen kamu kurum ve kuruluşlarına karşı manevi bir otorite yaratmasıdır. Kamu tarafından yeterince tanınmayan ve güvenilirlik taşımayan bir kurum hiçbir zaman gerçek anlamda bir Ombudsman kurumu olarak değerlendirilemeyecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının bağlayıcı özellikte olmaması Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşlarının, Kurumun kendi aleyhine aldığı kararlara uymayacağı yönünde endişelere yol açmaktadır. Bu endişeler özellikle kamu yönetimimizin yenilikleri karşı çok direnç gösteren bir yapıda olması, Devlet hizmeti ve memurluğunun vatandaş nazarında hâlâ bir hizmet aracı olarak görülmekten çok, bir üstünlük, güç ve güvence olarak algılanması, bürokrasinin aşırı derecede kuralcı bir yapıya sahip olması, siyasi kutuplaşmanın kurumlar üzerinde ciddi etkilerinin olması, medya organları ekonomik bağımlılık nedeniyle sermaye baskısı altında kalması ve belli kesimlerin güç elde etme aracı haline gelmesi gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır[441].

Kamu Denetçiliği Kurumu, yıl içerisinde yürüttüğü faaliyetleri ve önerilerinden oluşan ilk yıllık raporu olan 2013 Yılı Yıllık Raporu'nu Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona 30 Ocak 2014 tarihinde sunmuştur[442]. Kurum tarafından hazırlanan 2013 Yıllık Raporunda kurumun tavsiye kararlarına idare tarafından uyum oranının yüzde yirmi olarak gerçekleştiği belirtilmiştir[443]. Avrupa standartlarında Ombudsman kurumunun tavsiye kararlarına uyum oranının yüzde seksen-doksan arası olduğu göz önüne alındığında ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarına karşı kamu otoritelerince gösterilen direnç açıkça görülmektedir. Bu oran ancak Kurumun halk tarafından benimsenmesi, kamu otoriteleri arasında saygınlık kazanması, yetkilerinin ve otoritesinin kabullenilmesi ile yükseltilebilecektir.

---

[441] Özden, s. 182; Ümit Arklan, "Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Selçuk İletişim**, Cilt: 4, Sayı: 3, Yıl: 2006, s. 95, Karakul, ss.157-158.

[442] http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-339-792-kamu--basdenetcisi--mnihat--omeroglu--kamu--denetciligi--kurumu-2013-yili-yillik-raporu-nu-turkiye.html (18.04.2014).

[443] "*Verilen 64 adet Tavsiye Kararının ve 11 Kısmen Ret Kısmen Tavsiye kararının 40'ı hakkında idareden işlem tesis edip etmeyeceği konusunda bir geri bildirim beklenmektedir. 1 Tavsiye Kararı için idare tarafından işlem tesis etmeyeceği hakkında bir bilgi alınmamış olup, 2 Tavsiye Kararındaki önerilere idare kısmi uyum sağlanmıştır. 27 tavsiye kararındaki öneriler ise idare tarafından uygulanmamıştır. 31/12/2013 tarihi itibarıyla, yalnızca 5 Tavsiye Kararı doğrultusunda idare işlem tesis etmiştir*. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, ss. 179-180.

B. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Vereceği Karar Türleri

Şikâyet başvurusu üzerine yapılan inceleme ve araştırma sonrası Kurum tarafından üç tür karar verilmektedir. Bunlar tavsiye kararı, ret kararı ve karar verilmesine yer olmadığına dair karardır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa göre tüm kararlar Baş denetçi tarafından alınacaktır. Nihai karar verme yetkisinin Baş Denetçiye ait olması klasik Ombudsman kurumunun da temel özelliklerindendir. Ancak, Kamu Başdenetçisi, bürokratik işlemlerin azaltılarak verimliliğin arttırılmasını sağlamak amacıyla, Tavsiye ve Ret kararları hariç, diğer kararların (İncelenemezlik, Gönderme ve Başvurunun Geçersiz Sayılmasına ilişkin Karar, Birleştirme ve Şikâyet Kaydının Kapatılmasına İlişkin Karar, Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar) Kamu Denetçileri tarafından verilmesini, İmza Yetkileri Yönergesi çerçevesinde yetki devriyle uygun bulmuştur. Bu kararlar Kamu Başdenetçisi tarafından denetlenebilecektir. Kamu Başdenetçisi bu kapsamda devrettiği yetkileri, işlerin yürütümünde ihtiyaç duyulan hallerde geri alabilecektir[444].

1. Tavsiye Kararı

Kurum tarafından yapılan inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine ulaşılırsa tavsiye kararı verilmektedir. Tavsiye kararında yer alabilecek tavsiyeler Kurum Yönetmeliğinin 32. maddesinde belirtilmektedir. Bu hükme göre kararda idare hakkında şu tavsiyelerden bir ya da birkaçına yer verilebilir:

a) Hatalı davranıldığının kabulü.

b) Zararın tazmini.

c) İşlem yapılması veya eylemde bulunulması.

ç) Mevzuat değişikliğinin yapılması.

d) İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi.

e) Uygulamanın düzeltilmesi.

[444] Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu, ss. 70.

f) Uzlaşmaya gidilmesi.

g) Tedbir alınması.

Ancak ilgili Yönetmelik maddesinde belirtilen bu tavsiyeler tahdidi mahiyette olmayıp tavsiye kararı örnekleri olarak belirtilmektedir. Kurum tarafından bu tavsiyeler dışında başka tavsiye kararları verilmesi de mümkündür.

2. Ret Kararı

Kurum tarafından yapılan inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılırsa ret kararı verilecektir.

3. Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar

Kurum tarafından şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgi idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması durumlarında Kurum tarafından inceleme ve araştırma sonlandırılırsa karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilir.

C. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının İlgililere Bildirilmesi

6328 sayılı Kanunun 20. maddesinin ikinci fıkrası hükmü uyarınca Kamu Denetçiliği Kurumu inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirmekle yükümlüdür. Kurum Yönetmeliği'nin 37. maddesinin ikinci fıkrasına göre kamu hizmeti yürüten özel hukuk kişileri hakkında verilen tavsiye kararları, denetim ve gözetiminden sorumlu ilgili bakanlığa veya kamu kurum ve kuruluşuna gönderilebilecektir.

6328 sayılı Kanunun aynı hükmünde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı göstermesi gerektiği ifade edilmektedir. Söz konusu hüküm Anayasamızın "Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması" başlıklı 40. maddesinin 2. fıkrasında yer alan bir idarî usûl ilkesi olan, "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve*

mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır." hükmünün ilgili kanuna yansıması niteliğindedir.

D. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararlarının Sonuçları

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapılan şikâyet başvuruları üzerine başlattığı inceleme ve araştırma sonucu verdiği tavsiye kararları kararların niteliğinde de bahsettiğimiz üzere ilgili idareler tarafından bağlayıcı değildir. Bu nedenle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararlarına idare uyabilecek ya da tavsiye kararını uygulanabilir nitelikte görmüyorsa uymayabilecektir.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararının İlgili İdare Tarafından Uygulanması

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararını tebliğ alan ilgili idare, söz konusu tavsiye kararını uygulanabilir nitelikte görüyorsa, 6328 sayılı Kanunun 20. maddesinin 3. fıkrası uyarınca bu karar üzerine tesis ettiği işlemi otuz gün içinde kuruma bildirmekle yükümlüdür.

2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Kararının İlgili İdare Tarafından Uygulanmaması

6328 sayılı Kanunun 20. maddesinin 3. fıkrası uyarınca ilgili idare Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediyse bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirmekle yükümlüdür.

Söz konusu hüküm bu süre içinde gerekçe bildirmeyenler hakkında, Kurumun etkinliği ve caydırıcılığını artırmak için Başdenetçi veya Denetçinin başvurusu üzerine ilgili merciin yaptırım niteliğinde disiplin soruşturması açacağı yönünde her hangi bir yaptırımın yer almamış olması nedeniyle Kurumun önemini azaltıcı

nitelikte olduğu ve bu durumun da kurumun varlık sebebine ve kuruluş amacına aykırılık taşıdığı gerekçesiyle Anayasamızın 74. maddesine aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nin önüne gitmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan inceleme sonucunda "*Kurumun yapısı, oluşumu, görev alanının ve etkinliğinin sınırı, Başdenetçi ile denetçilere verilen yetkiler, Kurum'un iç işleyişine ilişkin süreler gibi konuların kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında yer aldığı*" belirtilerek oybirliğiyle ilgili hükmün Anayasa'ya aykırılık taşımadığı sonucuna varılmıştır[445].

3. Dava Açma Süresi İçinde Yapılan Şikâyet Başvurusu Sonucu Duran Dava Açma Süresinin Yeniden İşlemeye Başlaması

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılan başvuru ile duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlayacağı haller, 6328 sayılı Kanunun 21. maddesinde ve Kurum Yönetmeliğinin 38. maddesinde düzenlenmektedir.

Kuruma yapılan başvuru ile duran dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması, Kurumun verdiği karar türlerine göre farklı olarak belirlenmektedir.

Kurum tarafından başvurunun reddedilmesi halinde, buna dair gerekçeli kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren duran dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

Başvurunun Kurum tarafından kabul edilmesi halinde ise, ilgili idarenin Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis etmez veya eylemde bulunmaz ise, bu sürenin bitim tarihinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

Kurum tarafından karar verilmesine yer olmadığına dair karar verilirse bu kararın ilgiliye tebliğ tarihinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

Kurumun, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren altı ay içerisinde sonuçlandıramaması halinde ise durmuş olan dava açma süresi,

[445] AYM, 27.12.2012 tarih, E. 2012/96, K. 2012/206, RG, 25.05.2013, S. 28657.

başvurunun altı ay içinde sonuçlandırılamama gerekçesinin şikâyetçiye dilekçe ile tebliğ edilmesi üzerine, tebliğ tarihinden itibaren işlemeye başlayacaktır.

SONUÇ

Devletin, yüzyıllar boyu "Mülk Devlet" ve "Polis Devlet" gibi aşamalardan geçtikten sonra ulaştığı çağdaş ve en ileri düzen olarak "Hukuk Devleti" ortaya çıkmıştır. Hukuk Devleti kavramı kısaca sadece yönetilenlerce uyulması gereken kurallar koymayıp, aynı zamanda koyduğu hukuk kurallarıyla kendisini de bağlı gören devlet olarak ifade edilmektedir. Ancak "Hukuk Devleti"nin gerçek anlamda işleyişi, hukuk devleti ilkesinin gerekli kıldığı temel koşulların varlığı ile mümkündür.

Hukuk devleti ilkesinin neleri gerekli kıldığı konusunda pek çok görüş bulunmakla birlikte, böyle bir sistemin olmazsa olmaz temeli "çoğulcu-demokratik" bir düzendir. Hukuk devleti en çok idare hukuku ile özdeşleşmekte, diğer hukuk dalları arasında en çok idare hukukundan etkilenmektedir. İşte hukuk devletinin ortaya çıkması için ihtiyaç duyduğu bu çoğulcu-demokratik düzen idare hukukumuzda "demokratik yönetim" olarak gerçekleşmektedir.

Hukuk kurallarını ve uygulamalarını ideal hukuka yaklaştırmaya çalışan devlet olarak da ifade edebileceğimiz hukuk devleti, bu amaçla özellikle son yüzyılda yönetim hukukunu daha demokratik hale getirecek araçların arayışına geçmiştir. Bu arayış çerçevesinde özellikle idarenin denetlenmesi hususunda görevi

ön plana çıkan ancak insan haklarının korunması ve yönetimin iyileştirilmesi gibi önemli işlevlere de sahip olan Ombudsman kurumu gerek idarî rejimi benimsemiş ülkelerde gerekse adli idare sistemini benimsemiş Anglosakson ülkelerde hızla yayılmıştır. Ombudsman sisteminin demokratik yönetime geçişte bu kadar benimsenmesinin nedeni, bireylere sağladığı sadelik, ucuzluk, çabukluk, esneklik, başvuruda kolaylık, hakkaniyete uygunluk denetimi yapabilmesi gibi özellikleridir.

Ombudsman denetiminin kısa sürede bu kadar benimsenmesinin bir diğer nedeni de kamu yönetimindeki anlayış değişikliği ile yönetim kavramının yerini yönetişim kavramına bırakmaya başlamasıdır. Yönetişim anlayışı ile kamu otoriteleri ile kamu hizmetlerinden yararlananlar arasındaki ilişki farklılaşmıştır. Yönetişim, kamu hizmetlerinde halka dönüklük, saydamlık, hesap verilebilirlik, demokratik karar alma mekanizmaları, insan haklarının korunması ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri hayata geçirmeyi hedeflemektedir. Yönetişimin bu prensipleri ile Ombudsman denetimi özellikle insan haklarının korunması, kamu otoritelerinin hesap verebilir ve şeffaf hale getirilmesi, yurttaşların şikâyetlerini değerlendiren Ombudsmanın gerekli gördüğü hususlarda mevzuat değişikliği önererek yönetime halkın katılımının sağlanması yönlerinden benzeşmekte ve her ikisi de bu amaçlarda birbirine destek olmaktadır.

Ülkemizdeki Ombudsman uyarlaması olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmuş olması, yönetimimizin daha demokratik hale getirilmesi ve hukuk devleti ilkesinin içselleştirilmesi yönlerinden önemli bir adım olmuştur. Ancak kurumun oluşturulmuş olması tek başına bu amaçların sağlanmasında yeterli değildir. Nitekim Kurumun bağımsızlığının sağlanamaması, etkin denetim yapamaması ve denetimi neticesinde verdiği kararlara idare tarafından uyulmaması toplumda demokrasiye ve hukuk devleti ilkesine olan inancın daha da zedelenmesinden başka bir sonuca yol açmayacaktır. Bu nedenle ilk olarak üzerinde durulması gereken nokta kurumun gerçek anlamda bağımsızlığının sağlanması, ikinci nokta etkin bir denetim yapabilmesinin önünün açılması, son nokta ise kurumun kararlarının bağlayıcı olmamasının kamu otoriteleri tarafından bu kararların uygulanmaması için yeterli bir gerekçe olarak görülmesinin önüne geçilmesidir.

Ombudsman kurumunun temel özelliği bağımsızlığıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığının temin edilip edilemediği hususu ise belki de doktrinde

en tartışmalı konu olmuştur. İlk olarak hem Kamu denetçisine başvurma hakkının hem de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Anayasa'da düzenlenmiş olması, kurumun yürütme organı tarafından bir idari işlemle ya da yasama organı tarafından bir kanun değişikliği ile kaldırılmasının önüne geçtiği için bağımsızlığı için de büyük önem arz etmektedir. Ancak Anayasa düzenlemesinde kurumun bağımsızlığının özel olarak vurgulanmamış olmasının bir eksiklik olduğu görüşündeyiz.

Bağımsızlığını ve tarafsızlığını koruyabildiği ölçüde Kamu Başdenetçisinin halk nezdindeki saygınlığı artacaktır. Bu nedenle Kamu Başdenetçisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçimle iş başına gelecek olsa da yasama organının kontrolüne girmemeli, yasamadan ve yürütmeden mümkün olduğunca bağımsız davranmalıdır.

Kamu Başdenetçisinin seçim usûlünü ve nisaplarını düzenleyen Anayasamızın 74. maddesinin 5. fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılacak seçimde dört turlu bir oylama öngörülerek, dördüncü oylamada Kamu Başdenetçisi'nin seçimi için basit çoğunluğun yeterli görülmüş olması kurumun bağımsızlığına zarar verecek niteliktedir. Nitekim Kamu Başdenetçisi bütün idareyi denetleyecektir ve çok önemli yetkileri kendinde toplamıştır. Böyle önemli bir göreve gelecek kişinin uzlaşma ile seçilmesi esastır. Kamu Başdenetçisinin seçim usûlü bu nedenle kurumun bağımsızlığına daha ilk aşamada gölge düşürmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığının bir diğer önemli koşulu ise kurumun başı olan Kamu Başdenetçisinin birlikte çalışacağı yardımcılarını kendisinin seçebilmesidir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda ise Kamu Başdenetçisinin yardımcıları olan denetçilerin seçiminde Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu yetkili kılmıştır. Denetçilerin seçiminde Kamu Başdenetçisinin hiçbir etkisinin bulunmaması kanımızca kurumun örgütsel bağımsızlığını zedelemektedir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin henüz tam anlamıyla uygulanamadığı ülkemizde yargının en üst kademelerinde görev yapmış hâkimler tarafından bile zaman zaman siyasi ve idarî baskılara maruz kaldıkları ifade edilmektedir. Bu şartlar altında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bağımsızlığını ne denli koruyabileceği ve etki altına girmeden ne denli tarafsız hareket edebileceği bir tartışma konusudur. Bu hususta

kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanmasında esas görev Kamu Başdenetçisine düşmektedir. Ancak Kamu Başdenetçisinin bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürmeden görevini sürdürmesi ile kurum gerçek anlamda saygınlık kazanabilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması ile hedeflenen amaçlara ulaşılabilmesinin bir diğer şartı ise kurumun etkili denetim yapabilmesidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkili ve derin denetim yapabilmesinin önündeki en büyük engel yasada kuruma re'sen harekete geçme yetkisinin verilmemiş olmasıdır. Ombudsmanın başarıyla uygulandığı tüm ülkelerde sahip olduğu bu yetkinin ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'na verilmemesi ve kurumun sadece şikâyet üzerine harekete geçebilecek şekilde düzenlenmesi büyük bir eksikliktir. Kamu Denetçiliği Kurumu re'sen harekete geçebilmelidir. Kuruma bu yetki verilmeli ve bununla birlikte denetim gezileri düzenleyebilmesinin de önü açılmalıdır. Böylelikle özellikle insan haklarına yönelik ihlallerin yoğun yaşandığı ceza infaz kurumları, çocuk esirgeme kurumları gibi yerlere denetim gezileri yapılması ile hem bu ihlallerin önüne geçilmesi, hem de ihlal emareleri bulunduğunda derhal denetime başlanması mümkün olacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'na inceleme ve araştırma yaparken kullanacağı önemli yetkiler verilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu inceleme ve araştırma yaparken ilgili idareden bilgi ve belge isteme, bilirkişi görevlendirme ve tanık dinleme ile denetim gezileri yapma yetkilerine sahiptir. Bu yetkilerden belki de en dikkat çekeni kuruma devlet sırrı niteliğindeki belgelere ulaşım imkânı tanınmasıdır. Kuruma bu yetkinin tanınması özellikle derin bir denetim yapabilmesinin önünü açmaktadır. Böylelikle kurum inceleme ve araştırmalarında somut olaydaki işlemin esas mahiyetini gerçek anlamıyla tespit edebilecektir. Kurum inceleme ve araştırmaları sırasında devlet sırrı niteliğindeki belgeleri inceleyebilecektir. Ancak bunlara kararlarında yer vermemesi gerekmektedir. Bu düzenleme ile üstün kamu yararı ile kişisel yarar arasındaki dengenin sağlıklı bir şekilde kurulması sağlanmıştır. Ancak kuruma devlet sırları için tanınmış bu yetkinin ticari sırlar için tanınmamış olması dikkat çekicidir. Kanımızca kuruma devlet sırları için tanınan bu yetkinin ticari sırlar içinde aynı şekilde tanınması gerekmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararları bağlayıcı olmayıp, tavsiye niteliğindedir. Kurumun kararlarının bağlayıcı olmaması olumsuz bir özellik gibi görünse de bir bakıma olumlu yönleri de bulunmaktadır. Böylelikle Kamu Denetçiliği Kurumu'nun uzlaştırıcı yönü ön plana çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu ne idareye ne de vatandaşlara karşıdır. İkisi arasında bir uzlaşma köprüsüdür. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliği, kurum kararlarının ilgili idarelerce uygulanma oranının yüksekliği ile kendini gösterecektir. Kararlarına yüksek oranda uyulmayan bir kurum, zaman içinde hem idare hem de vatandaşlar gözünde saygınlığını yitirecektir. Ülkemizde kamu yönetimi sistemimizin ne kadar kapalı olduğu ve değişimlere ne kadar büyük bir direnç gösterdiği bilinmektedir. Söz konusu kapalılık ve direnç Kamu Denetçiliği Kurumu'nun da ilk faaliyet yılına yansımıştır. Kurum tarafından hazırlanan 2013 Yılı Raporunda, Kurum kararlarına ilgili idareler tarafından uyulma oranlarının çok düşük kaldığı belirtilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu gücünü hem manevi dayanağı olan Yasama organından hem de kamuoyundan almaktadır. Aslında kararları bağlayıcı olmamasına rağmen diğer ülkelerde Ombudsman kararlarına yüksek düzeyde uyulmasının nedeni de kurumun kararlarının arkasında hem yasama organının hem de halkın durmasıdır. Bu nedenle Ombudsman kurumunun yasama organı ve kamuoyu ile kuracağı ilişki çok önemlidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi arasındaki bağ, kurumun Meclise sunduğu yıllık raporlar ile kendini göstermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu yaptığı denetimler sonucu edindiği izlenimlerini ve yapılması gereken kanun değişikliklerini bir rapor halinde Meclise sunarak idarenin denetlenmesinde ve gerekli olan yasal düzenlemelerin yapılmasında Meclise yardımcı olmaktadır. Bu işleviyle Kamu Denetçiliği Kurumu, kamuoyu nezdinde Meclisin saygınlığının arttırılmasına ve demokratik hukuk devleti idealinin gerçekleştirilmesine de katkıda bulunmaktadır. Ancak bu süreçte Meclisin, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tespitlerinin takipçisi olması, ilgili Bakanların kendi teşkilatları için gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlaması, sorumluluktan kaçan Bakanlara yönelik olarak Meclis içinde siyasal denetim yollarının harekete geçirilmesi gerekmektedir. Aksi halde Kamu Denetçiliği Kurumu ile Meclis arasında

herhangi bir güven ilişkisinin bulunduğundan söz edilemeyecek ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışmaları etkisizleşecektir.

Ombudsman kararlarının etkinliğinin altında yatan bir diğer neden ise arkasındaki kamuoyu desteğidir. Halkın ve kamuoyunun desteğini alamayan Ombudsmanın kararlarının uygulanmayacağı aşikârdır. Bu nedenle Ombudsmanın özellikle kuruluş aşamasında kamuoyundan büyük destek alınması sağlanmalıdır. Kanımızca Kamu Denetçiliği Kurumu halka gereğince tanıtılmadan ve benimsetilmeden kurulmuştur. Hatta kuruluş aşaması halkı taraflara ayıran pek çok siyasi söylemle gerçekleşmiş, tüm toplumun uzlaşacağı bir zemin kurulmamıştır. Bu nedenle şuan için Kamu Denetçiliği Kurumu'nun halk nezdinde bilinirliği oldukça düşüktür. Bu durumun önüne geçilebilmesi de ancak Kamu Denetçiliği Kurumu'nun medya ve sivil toplum kuruluşları ile yakın temaslarda bulunması ile aşılabilecektir. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının halka ulaşmasında özellikle medya önemli bir araçtır. Bu nedenle kurum medya ile ilişkilerini dikkatle sürdürmelidir.

Kurumun üstlendiği misyonun halk tarafından anlaşılamamasında isminin de olumsuz bir etkisi olduğu görülmektedir. Ülkemizde Ombudsmanı ifade etmek için "Kamu Denetçiliği Kurumu" ifadesi tercih edilmiştir. Ancak diğer ülkelerde kullanılan "Halkın Savunucusu", "Halkın Avukatı" gibi ifadeler tercih edilmiş olsaydı, belki de kurumun halk nezdinde benimsenmesi daha kolay olabilecekti.

Ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ilk yılları özellikle kendini topluma ve kamu yönetimine benimsetmek açısından kolay geçmeyecektir. Nitekim Ombudsmanın elinde sihirli bir değneği olduğuna ve kurulur kurulmaz kamu yönetimimizdeki kökleşmiş sorunları bir anda ortadan kaldırabileceğine inanmak da doğru değildir. Ancak önündeki engeller kaldırılmış ve etkin hale getirilmiş bir Ombudsman sisteminin, ülkemize, yönetimin demokratikleşmesinde ve hukukun üstünlüğü ilkesine geçişte büyük kazanımlar getireceği kanaatindeyiz.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin. " Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 1, Mart 1990, ss. 3-11.

Akıllıoğlu, Tekin. "İnsan Hakları ve Yönetim Hukuku (Avrupa Yönetim Hukukunun Oluşumunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Rolü)" **2000 Yılında İdarî Yargı Sempozyumu**, Ankara, 11-12 Mayıs 2000, Danıştay Yayınları, ss. 117-138.

Akıllıoğlu, Tekin. "Yönetim Hukukunda İnsan Hakları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi İnsan Hakları Merkezi Dergisi**, Cilt: III, Sayı: 4, Kasım 1995, ss. 9-14.

Akın, Cengiz. "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:421, Yıl:70, Aralık 1998, ss. 518-550, (Yüksek Yönetim Denetçisi).

Akın, Cengiz. "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 427, Yıl: 72, Haziran 2000, ss. 77-108, (Kamu Yönetimi).

Akıncı, Müslüm. **Bağımsız İdarî Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, 1999.

Aktaş, Kadir "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 94, Yıl: 2011 ss. 359-374.

Akyılmaz, Bahtiyar. "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", **Gazi Üniversitesi Hukuku Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1-2, Yıl: 2003, ss. 143-158.

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 2. Bası, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.

Altuğ, Yılmaz. "Vatandaşı İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan <Ombudsman> Müessesesi", **Yargıtay Yüzüncü Yıl Armağanı**, İstanbul Cezaevi Matbaası, 1968, ss. 159-172.

Anayurt, Ömer. "1982 Anayasası ve 3071 Sayılı Kanuna Göre Dilekçe Hakkı", **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt: 23-24, 2001-2002, ss. 95-128.

Andre, Kerstin. "Ombudsman-Bugünün Değişen İhtiyaçlarının Karşılanması The Ombudsman- Meeting Today's Changing Needs", çev. Nilay Arat, **İstanbul Üniversitesi Hukuku Fakültesi Mecmuası**, Cilt: LXV, Sayı: 2, Yıl: 2007, ss. 417-428.

Arklan, Ümit. "Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Selçuk İletişim**, Cilt: 4, Sayı: 3, Yıl: 2006 ss. 82-100

Arslan, Süleyman. "Yıldırım Uler'in Konuşmasına Katkı", **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 3. Kitap: Çeşitli İdare Hukuku Konuları**, Danıştay Yayınları, Ankara, 1992.

Atay, Cevdet. "Devlet Denetleme Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 114, 2012, ss. 13-33.

Atay, Cevdet. **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, 2. Baskı, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1999.

Avşar, B. Zakir. **Ombudsman İyi Yönetilen Bir Türkiye İçin Kamu Denetçisi**, Hayat Yayınları, İstanbul, 2012.

Ayanoğlu, Taner. **İdari Eylemin Tanımlanması**, Legal Yayınevi, İstanbul, 2004.

Babüroğlu, Oğuz ve Nevra Hatipoğlu. **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, Yayın No: TÜSİAD-T/1997, İstanbul, 1997.

Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1970.

Baylan, Ömer. **Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Formülü**, T.C. İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No: 12, Gaye Matbaası, Ankara, 1978.

Bozkurt, Yakup. "Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl: 68. Sayı:2010/4, ss. 269-278.

Busck, Lars. "The History and Development of the Institution of Ombudsman", **The Danish Ombudsman**, Editör: Hans Gammeltoft-Hansen – Flemming Axmark, DJOF Publising, Copenhagen, 1995, ss. 23-32.

Candan, Turgut. **Açıklamalı İdarî Yargılama Usulü Kanunu**, 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.

Chapman, Brian. **İdare Mesleği**, Çev. Cahit Tutum, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1970.

Çevik, Hasan Hüseyin. "Kamu Yönetimi Açısından Son Yüzyılda Devletin Değişen Rolü", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, **VII. Kamu Yönetimi Forumu (Kayfor) I. Kitap- Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti** (08-09-10 Ekim 2009), http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Imagesimages/files/4(2).PDF , (17.06.2014)

Coşkun, Bayram. " Türk Kamu Yönetiminde İdarî Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 437, Yıl: 74, Aralık 2002,ss. 81-104.

Çolak, Nusret İlker. "İdarî Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolu Olarak İdarî Uzlaştırma Kurulları", **Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi**, Sayı: 65-66, Yıl: 2010 ss. 129-157.

Demir, Galip. **Ombudsman Aranıyor**, Ahi Kültürünü Araştırma ve Eğitim Vakfı Yayınları, İstanbul, 2003.

Diamandouros, P. Nikiforos. "The Ombudsman in a Modern Democracy", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, ss.17-28.

Duran, Lutfi. "İdarî Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt: XII, Sayı:1, ss. 130-199.

Eren, Abdurrahman. **Ulusal İnsan Hakları Kurumları Uluslararası Standartlara Uygunluğun Yorum İlkeleri**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2012.

Erhürman, Tufan. "İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsman Kurumu", **Türkiye'de İnsan Hakları Konferansı**, 7-9 Aralık 1998, TODAİE Yayınları, Ankara, 2000, ss. 339-349., (İnsan Hakları).

Erhürman, Tufan. "Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü?", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 49, Sayı: 1-4, Ankara 2001, ss. 155-180.

Eroğlu, Hamza. **İdare Hukuku**, Işın Yayıncılık, Ankara, 1984.

Eroğul, Cem. **"**Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi**", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:33, No: 1-2, Mart-Haziran 1978, ss. 35-57.

Ertekin, Yücel. **"**Çağdaş Yönetim ve Denetim**", Türk İdare Dergisi**, Sayı: 421, Yıl: 70, Aralık 1998, ss. 493-515.

Eryılmaz, Bilal. **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2008.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, ss. 68-80, (Sempozyum).

Fendoğlu, Hasan Tahsin. **Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011.

Fişek, Kurthan. **Yönetim**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi Yayınları No: 387.

Frank, Bernard. "The World-Wide Growth Of The Ombudsman", **Prof. Dr. Bülent N. Esen'e Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 417, Ankara, 1977, ss. 159-180.

Giddings, Philip-Sladecek, Vladimir-Bueso ve Laura Diez. "The Ombudsman and Human Rights", Editör: Roy Gregory – Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, IOS Press, Oxford, 2000, ss. 441- 458.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Altıncı Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2013.

Gottehrer, Dean M. ve Michael Hostina. "The Classical Ombudsman Model", **Righting Wrongs The Ombudsman In Six Continents**, (Ed. Roy Gragory- Philip Giddings), IOS Press, Oxford, 2000.

Gournay, Bernard. **Yönetim Bilimine Giriş Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi**, (Çev. İhsan Kuntbay), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1971.

Gölönü, Sirel. "Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 27, Ekim – Aralık 1997. ss. 3-14.

Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. **İdare Hukuku Dersleri**, 13. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2013.

Gözler, Kemal. **İdare Hukuku**, Cilt I, Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş İkinci Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.

Gözler, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 14. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2013, (Anayasa Hukuku).

Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku**, Cilt I, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan. **İdare Hukuku**, Cilt II, İdarî Yargılama Hukuku, Güncelleştirilmiş 6. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

Gözübüyük, A. Şeref ve Feyyaz Gölcüklü, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 11. Ek Protokola Göre Hazırlanıp Genişletilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Gözübüyük, A. Şeref. **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 11. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010, (Yönetim Yapısı).

Gözübüyük, A. Şeref. **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 30. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Gözübüyük, A. Şeref. **Yönetsel Yargı**, 29. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

Gregory, Roy ve Philip Giddings. "The Ombudsman Instituon: Growth and Development", Editör: Roy Gregory – Philip Giddings, **Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents**, IOS Press, Oxford, 2000, ss. 1-20.

Günday, Metin. "Kamu Denetçiliği Kurumu ile İnsan Haklarıyla İlişkili Kurumların Görev ve Yetkileri Açısından Değerlendirilmesi", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu**, 3 Eylül 2013, Ankara, Basılmamış Sempozyum Bildirisi, (Değerlendirme).

Günday, Metin. **İdare Hukuku**, Aynı Baskı 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2013.

Güran, Sait. "Yönetimde Açıklık", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl: 3, Sayı: 1-3, 1982, ss. 101-112.

Hansen, Hans Gammeltoft. "Ombudsman Kavramı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 29, Sayı: 3, Yıl: 1996, ss. 195-202.

Hill, Larry B.. "Institutionalization, The Ombudsman and Bureaucracy", **The American Political Science Review**, Vol. LXVIII, No: 3, Year: 1974, pp. 1075-1085.

Holm, NielsEilschou. "The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World", **The Danish Ombudsman**, Editör: Hans Gammeltoft-Hansen – Flemming Axmark, DJOF Publising, Copenhagen, 1995, ss. 13-22.

İnceoğlu, Sibel. "Etkili Başvuru Hakkı", **İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Anayasa**, (Ed. Sibel İnceoğlu), Beta Yayınevi, İstanbul, 2013, ss. 439-458.

İnceoğlu, Sibel. "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, ss. 54-66.

Jörundsson, Gaukur. "The Ombudsman and the European Human Rights Institutions", **The Danish Ombudsman**, Editör: Hans Gammeltoft-Hansen – Flemming Axmark, DJOF Publishing, Copenhagen, 1995, ss. 79-92.

Kaboğlu, İbrahim Ö.. **Özgürlükler Hukuku,** Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 6. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.

Kapani, Münci. **Politika Bilimine Giriş**, 19. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2007.

Karakul, Selman, "Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerindeki Olası Etkileri", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, ss. 155-164.

Kaya, Bertan. “Kamu İdarelerinde İç Denetim ve Teftiş Faaliyetleri Birleştirilebilir Mi ?”, http://www.berkankaya.net/?p=486 , (11.10.2013).

Kesim, H. Kutay ve Ali Petek. “Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 4, Yıl: 2005, s. 48-55.

Köse, H. Ömer. "Denetim ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33, Nisan-Haziran 1999, s. 62-85.

Köseoğlu, Özer. “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 79, Ekim-Aralık 2010, ss. 31-59.

Kuçurati, Ionna. “Türkiye İnsan Hakları Kurumu”, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonunun 10 Aralık 2009 tarihinde, İnsan Hakları Günü vesilesi ile düzenlediği toplantıda yapılan konuşma, http://insanhaklari.maltepe.edu.tr/tr/content/prof-dr-oanna-ku-uradinin-t-rkiye-nsan-haklar-kurumu-ba-l-kl-de-erlendirmesi (16.12.2013).

Kuluçlu, Erdal. “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, Ekim-Aralık 2006, ss. 3-34.

Kutlu Gürsel, Meltem. “İdare Hukuku Bağlamında Yönetimne Katılma ve İdare Hukukunun Süjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Gelişim”, **Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, GSÜ Yayınları, No: 4, İstanbul, 2003, ss. 317-326.

Letowska, Ewa “The Polish Ombudsman (The Commissioner for the Protection of Civil Rights)”, **International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 39, Part I, January 1990 pp. 206-217.

Marshall, Mary A. ve Linda C. Reif, "The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution. (Canada)(Special Issue: Alternative Dispute Resolution)", **Alberta Law Review**, Volume: 34, Issue: 1 (30 September 1995), (Maladministration and ADR).

Mills, M. "Municipal Government Ombudsman", **The International Ombudsman Anthology Selected Writigs from the International Ombudsman Institute**, Ed. Linda C. Reif, International Ombudsman Institute, 1999, pp. 111-120.

Mutta, Serdar. **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Kazancı Yayınları, İstanbul, 2005.

Odyakmaz, Zehra ve Serkan Çınarlı, **İdarî Uyuşmazlıklarda Yargı Öncesi Çözüm Usullerinin Uygulanabilirliği**, Orion Kitabevi, 2013.

Odyakmaz, Zehra, Yalçın Bostancı ve Oğuzhan Güzel, **"**6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Çerçevesinde Kamu Başdenetçisine İlişkin Yaş Şartının Değerlendirilmesi", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı: 103, Yıl:25, Kasım – Aralık 2012, ss. 13-26.

Odyakmaz, Zehra. "İdarî Uyuşmazlıklarda Alternatif Çözüm Yolları (Türk Mevzuatı ve Uygulamaları)",**Uyuşmazlıkların Alternatif Çözüm Yolları Sempozyumu**, Ankara 3-5 Nisan 2006, Editör: Mehmet Tiryaki, ss. 63-83.

Odyakmaz, Zehra. "Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) Kurumunun Tanıtılması Ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değerlendirilmesi", **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, Sayı: 14 (10. Yıl Özel Sayısı, Yıl: 4, Temmuz 2013, ss. 1-86.

OECD. **Modernising Government The Way Forward**, OECD Publishing, Paris, 2005.

Ortaylı, İlber. **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 4. Baskı, Cedit Neşriyat, 2012.

Oytan, Muammer. "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", **Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 411, Ankara, 1977, ss. 595-627.

Öğütçü, Muhlis. "Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar", **Prof. Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:7, Özel Sayı, Yıl: 2005, ss. 555-614.

Öktem, Niyazi. "Türkiye'de Sosyal Yapı ve Ombudsmanlık", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, ss. 145- 147.

Özay, İl Han. **Günışığında Yönetim**, İstanbul, 2002.

Özbudun, Ergun. "Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, ss. 37-41.

Özbudun, Ergun. "Ombudsmanlık ve Anayasa Mahkemesi", http://www.ombudsman.gen.tr/makale/detay.asp?id=29 , (16.03.2014).

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 12. Baskı, Yetkin Yayınevi Ankara, 2011.

Özden, Kemal. **Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

Payaslıoğlu, Arif T. "Yönetimde Davaları Azaltma Yolları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, Yıl: 1969 ss. 3-13.

Pickl, Victor J. "Islamic Roots of Ombudsman Systems", **The Ombudsman Journal**, No: 6, 1987 pp. 101-107.

Pickl, Victor J. "Ombudsman ve Yönetimde Reform", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 4, Aralık 1986, ss. 37-46.

Rawls, John. **A Theory of Justice**, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1971.

Reif, Linda C.. "Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection", **Harvard Human Rights Journal**, Vomue: 13, 2000, pp. 1-69, (Democratic Institutions).

Reif, Linda C.. **The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System**, International Studies in Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Netherland, 2004.

Ribo, Rafael. "The Guarantee of the Ombudsman's Independence: Notes from IOI", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, ss. 87-101.

Sanal, Recep. "Türkiye'ye Özgü Bir Yüksek Denetim Birimi Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 438, Yıl: 75, Mart 2003, ss. 66-90.

Sanal, Recep. "Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 459, Yıl: 80, Haziran 2008, ss. 101-126., (Yerel Yönetim).

Sancakdar, Oğuz. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

Saygın, Engin. "Ombudsmanı Beklerken: Anayasa Mahkemesi'nin Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu İptaline Dair Gerekçeli Kararı Üzerine Bir İnceleme", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XII, Yıl: 2008, Sayı: 1-2, ss. 1045-1072.

Sezen, Seriye. "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 4, Aralık 2001, ss.71-96.

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson, **Kamu Yönetimi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 354.

Soybay, Selçuk. "Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Sayı: 1-3, Yıl: 4, 1983, ss. 105-121.

Soybay, Selçuk. "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi ", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1-3, 1984, ss. 104-114.,(DDK I).

Soybay, Selçuk. "Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi (II)", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt:6, Sayı: 1-3, 1985, , ss. 215-224., (DDK II).

Sürgit, Kenan. **"**Yönetimde Kontrol**"**, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, Mart 1969, ss. 45-57.

Şanal, Mustafa ve Mustafa Güçlü. "Bir Toplumsallaşma Aracı Olarak Ahilik" **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Kayseri, 2007, ss. 379-390.

Şimşek, Ahmet Alkan**. Ombudsman Başvuru El Kitabı ve Mevzuat**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013.

Şimşek, Oğuz. "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında İyi Yönetim Hakkı", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, Yıl: 2007, ss. 91-107.

T.C. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, **İnsan Hakları Kurumları**, Hazırlayan: Fatih Aydın, Ankara, 2012.

Talip Kabadayı, "<Hakkaniyet> Adaletin Temelidir", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S: 15, Y: 2013 ss. 49-57.

Temizel, Zekeriya. **Yurttaşın Yönetime karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman**, IULA-EMME, İstanbul, 1997.

Tezcan, Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem, Oğuz Sancakdar ve Rıfat Murat Önok, **İnsan Hakları El Kitabı**, 4. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2011.

Teziç, Erdoğan. **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, 16. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2013.

Tortop, Nuri. "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 1, Yıl: 1998, ss. 3-11., (Ombudsman Sistemi).

Tortop, Nuri. "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, Mart 1974, ss. 27- 50.

Tutal, Erhan. **Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014.

Uler, Yıldırım. "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", **1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, 3. Kitap, İdarî Yargı, Ankara, 1992, ss. 1021-1028.

Uluğ, Feyzi. "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran 2004, ss. 97-122.

Üçok, Coşkun, Ahmet Mumcu ve Gülnihal Bozkurt. **Türk Hukuk Tarihi**, 12. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

Westerhall, Lotta Vahlne. "The Swedish Parliamentary Ombudsman", **Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu,** 09 Mart 2011, Doğuş Üniversitesi Yayınları, Editörler: Prof. Dr. Niyazi Öktem, Arş. Gör. Nermin Katmer, 2012, ss. 117-124.

Yasin**,** Melikşah. **İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2011.

Yayla, Yıldızhan. **İdare Hukuku**, Beta Basım Yayın Dağıtım, Tıpkı 2. Basım, İstanbul, 2010.

Yıldırım, Ramazan**. İdarî Başvurular**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş İkinci Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2006.

Zabunoğlu, Yahya Kazım. **İdare Hukuku**, Cilt 1-2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

DİĞER KAYNAKLAR

Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts, (13.06.2014)

Comission of European Communities, European Governance : A White Paper: Brussel, 2001.

Türkiye Cumhuriyetinde Yargı Sisteminin İşleyişi, İstişarî Ziyaret Raporu, 28 Eylül 2003-10 Ekim 2003, Hazırlayanlar: Kjell Bjornberg-Paul Rıchmond, Brüksel, 2003.

Türkiye Cumhuriyetinde Yargı Sisteminin İşleyişi, İstişarî Ziyaret Raporu, 11-19 Temmuz 2004, Hazırlayanlar: Kjell Bjornberg-Paul Rıchmond, Brüksel, 2004.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara, 1979.

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

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Başbakanlık DPT Yayınları, Ankara, 2001.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA Raporu), TODAİE Yayınları, Ankara, 1991.

Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

Avrupa Komisyonu, Türkiye 2012 İlerleme Raporu, Brüksel, 10 Ekim 2012, SWD (2012) 336.

Avrupa Komisyonu, Türkiye 2013 İlerleme Raporu, Brüksel, 16 Ekim 2013, SWD (2013) 417.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013 Yıllık Raporu, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/kdk_yillik_faaliyet_raporu_12052014.pdf , (20.05.2014).

Çalışmada yararlanılan tüm Kamu Denetçiliği Kurumu kararları, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun resmi internet sitesinden alınmıştır.

http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-336-691-karar-ornekleri.html
(30.05.2014)