

**T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
2015-YL-044**

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMUNUN ÖRGÜTSEL VE İŞLEVSEL
ANALİZİ**

**HAZIRLAYAN
Ömer Faruk ÖZER**

**TEZ DANIŞMANI
Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ**

AYDIN-2015

T.C
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı öğrencisi Ömer Faruk ÖZER tarafından hazırlanan "Türkiye Cumhuriyeti Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel ve İşlevsel Analizi" başlıklı tez, 03/07/2015 Tarihinde yapılan savunma sonucunda aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

	Ünvanı, Adı Soyadı	Kurumu	İmzası
Başkan :
Üye :
Üye :
Üye :
Üye :

Jüri üyeleri tarafından kabul edilen bu **Yüksek Lisans** tezi, Enstitü Yönetim KurulununSayılı kararıyla tarihinde onaylanmıştır.

Prof. Dr. Recep TEKELİ

Enstitü Müdürü

T.C
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Bu tezde sunulan tüm bilgi ve sonuçların, bilimsel yöntemlerle yürütülen gerçek deney ve gözlemler çerçevesinde tarafımdan elde edildiğini, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce, sonuç ve bilgilere bilimsel etik kuralların gereği olarak eksiksiz şekilde uygun atıf yaptığımı ve kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

10 /08/ 2015

Ömer Faruk ÖZER

ÖZET

TÜRKİYE CUMHURİYETİ KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN ÖRGÜTSEL VE İŞLEVSEL ANALİZİ

Ömer Faruk ÖZER

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ

2015, 181 sayfa

Devletin temel görevi kendi vatandaşlarına en iyi kamusal hizmeti vermektir. Devletin bu temel görevini ilgili idareler yürütmekte ve yine onlar tarafından halka sunulmaktadır. İşte sunulan bu hizmet yerine getirilirken kimi zaman vatandaşların şikâyetleri söz konusu olmaktadır. Vatandaşların devlet ile olan sorunlarını çözecek birçok kurum olmasına rağmen yeterli sonuçlar günümüzde hala elde edilememiştir.

Ombudsman denetimi de bireyler ile idareler arasındaki uyuşmazlıkları çözmek için ilk kez İsveç'te kurulmuş olan bir tamamlayıcı denetim sistemidir. Ombudsman, bireylerin şikâyetlerini dinleyen ve gerektiğinde soruşturma başlatarak ilgili idareleri denetleyen bir denetim sistemidir. Bireyleri idarelerin keyfi ve hak mahrumiyeti yaratan uygulamalarından koruyan ombudsman, verdiği tavsiye kararlarıyla da adeta adalet savunucusu bir rol üstlenmektedir. Zaman içerisinde sorun çözme konusunda gösterdiği başarılarından ötürü İskandinav ülkelerinden başlayarak hızla yayılmıştır.

Ombudsmanın örgütsel ve işlevsel analizini gerçekleştirdiğimiz bu çalışmanın ilk bölümünde kamu, denetim ve kamu denetçiliğinin gelişimi ve türleri üzerinde durulmuştur. Çalışmamızın ikinci bölümünde ise ombudsmana ilişkin literatür bilgisi verildikten sonra önemli altı ülkenin ombudsman kurumları incelenmiştir. Çalışmamızın son bölümünde ise Türkiye'deki ombudsman kurumuna neden ihtiyaç olduğu, ne gibi çalışmalar yapıldığı, örgütsel sisteminin nasıl olduğu ve işlevsellik durumunun ne olduğu konularına yer verilmiştir.

ANAHTAR SÖZCÜKLER: Kamu, Denetim, Ombudsman, Devlet

ABSTRACT

ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL ANALYSIS OF THE TURKEY REPUBLIC OMBUDSMAN INSTITUTION

Ömer Faruk ÖZER

M.sc. Thesis, at Political Science and Public Administration

Supervisor: Dr. Fatma Neval GENÇ

The main task of the state is to provide the best public services to their citizens. This essential task is carried out by state authorities concerned and served to the public by them. Sometimes citizens' complaints are concerned while fulfilling these services offered. Despite the fact that there are many state institutions to solve the problem of citizens regarding the government, today satisfactory results still have not been obtained.

The Ombudsman audit is also a complementary control systems first established in Sweden to resolve disputes between the administration and individuals. The Ombudsman is an inspection system that listen the individuals' complaints and check the relevant authorities by initiating the investigation when needed. The Ombudsman that protect individuals from administrations' applications that create arbitrary deprivation of rights almost plays a justice advocate role in its advised decisions. It is spread rapidly in time starting from the Scandinavian countries due to successes in solving problems.

In the first part of this study that we performed an organizational and functional analysis of Ombudsman, it is focused on the public, audit and the development of public control and its types. In the second part of our study the Ombudsman institutions of six important countries were examined after citing works of literature about it. In the last part of our study the topic such as “why the Ombudsman institution in Turkey is needed, what kind of work is done, how its organizational system is and what its functional status is” are included.

KEYWORDS: Public, Audit, Ombudsman, State

ÖNSÖZ

Dünyamızın içinde bulunduğu bu dönemde, her zamankinden daha fazla insan haklarına ve özgürlüklerin korunmasına ihtiyacımız bulunmaktadır. İnsan haklarına ve özgürlüklere önem vermeyen ve bu alanlarda ilerleme kaydedemeyen toplumların içine düştükleri vahşet bu gün ya iç karışıklık ya da suni siyasal baharlar ile kendisini göstermektedir.

Siyaset her ne kadar bir toplumun ortak kaynaklarının kim tarafından ne için ve ne kadar paylaşılacağını belirlese de alt yapıyı devlet yönetimi dediğimiz kamu yönetimi kurmaktadır. İşte siyaset ve yönetim, bu iki olguyu toplum ve insanlığa hizmet yolunda kullanan toplumlar ancak refah paylaşımını ve medeniyeti yakalayabilmişlerdir. Ombudsman bireyleri idarelerin kötü yönetim uygulamalarına karşı koruyan bir denetim modelidir. Ombudsmanın her ne kadar yaptırım gücü bulunmasa da demokrasi ve uzlaşma kültürünün insan haklarına saygı ile birleşmesi sonucunda işler kılınabilmiş etkili bir denetim şeklidir. İnsan haklarına saygının bulunmadığı, uzlaşma kültürünün olmadığı, demokrasi ve yönetim ilkelerinin benimsenmediği toplumlarda ise ombudsman boşa kürek çeken sandalcı gibidir. Bu çalışmamız ile ülkemizin bu konudaki durumu ve gelişim seyri ortaya konmuştur.

Tezimi hazırlarken bana yardımlarını esirgemeyen başta danışman hocam Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ hocama teşekkürü bir borç bilirim. Aynı şekilde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm hocalarım Yrd. Doç. Dr. Halil MUTİOĞLU ve Yrd. Doç. Dr. Atakan HATİPOĞLU hocama ayrı ayrı teşekkür ederim. Adnan Menderes Üniversitesi'nde bu bölümün bir ekol oluşturmasında ve başarıyı yakalamasında bu üç hocamın emekleri takdire şayan bir gerçekliktir. Tez jürimde yer alarak bana gurur veren Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR hocama da ayrıca teşekkür ederim.

Çalışmalarımı sürdürürken bana desteklerini ve emeklerini esirgemeyen Değerli Aileme teşekkür ederim. Batuhan Özer, Neslihan Hilal Özer, Sevilay Özer, Saltuk Buğra Özer ve Bedriye Doluzengin'e bu kapsamda çok teşekkür ederim.

Gerek tezimin yazım kısmında gerekse de çalışma kısmında bana desteklerini esirgemeyen Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankasına ve Buharkent Şubesine teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

KABUL ONAY SAYFASI.....	iii
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI.....	v
ÖZET.....	vii
ABSTRACT.....	ix
ÖNSÖZ.....	xi
SİMGELER DİZİNİ.....	xix
ÇİZELGELER DİZİNİ.....	xxi
GİRİŞ.....	1
1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR.....	6
1.1. Çalışmanın Konusu.....	6
1.2. Çalışmanın Amacı.....	6
1.3. Çalışmanın Önemi.....	7
1.4. Çalışmanın Varsayımları.....	8
1.5. Materyal ve Yöntem.....	8
1.6. Kapsam ve Sınırlılıklar.....	8
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	10
2.1. Kamu Yönetimi ve Denetimi.....	10
2.1.1. Kamu.....	11
2.1.2. Yönetim.....	13
2.1.3. Kamu Yönetimi.....	15
2.1.4. Kamu Yönetiminin Tarihsel Arka Planı.....	17
2.1.4.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	18

2.1.4.2. Cumhuriyet Sonrası Dönem.....	19
2.2. Denetim.....	25
2.2.1. Denetimin Tanımı.....	25
2.2.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi.....	26
2.2.3. Denetimin Amacı ve Yararı.....	28
2.2.4. Denetimin Temel İlkeleri.....	30
2.3. Yönetimi Denetleme Türleri.....	33
2.3.1. Siyasi Denetim Yolları.....	34
2.3.2. Yargı Denetimi.....	42
2.3.3. İdari Denetim.....	44
2.3.3.1. İç Denetim.....	45
2.3.3.2. Dış Denetim.....	46
2.3.4. Kamuoyu ve Basın Denetimi.....	48
2.3.5. Sivil Toplum Kuruluşları Denetimi.....	49
2.3.6. Etik Denetimi.....	51
2.3.7. Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Denetimi.....	53
3. OMBUDSMANIN KURAMSAL VE KAVRAMSAL TEMELLERİ.....	55
3.1. Ombudsman Kurumunun Tanımı.....	56
3.2. Ombudsman Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	59
3.2.1. Birinci Dönem.....	59
3.2.2. İkinci Dönem.....	62
3.2.3. Üçüncü Dönem.....	63
3.3. Ombudsman Kurumunun Özellikleri.....	65
3.3.1. Bireylerin Hak ve Özgürlüklerini Koruma.....	65

3.3.2. Bağımsız ve Tarafsız Olma.....	66
3.3.3. Görev Güvencesinin Bulunması.....	67
3.3.4. Bilirkişi, Belge ve Bilgi İsteyebilme.....	68
3.3.5. Ulaşılabilirlik ve Maliyetsizlik.....	68
3.3.6. Tavsiye Kararı ve Kamuoyuna İlanı.....	69
3.4. Ombudsman Kurumunun Görev ve Yetkileri.....	69
3.5. Farklı Ülkelerde Ombudsmanın Çalışma Şekli ve Statüsü.....	73
3.6. Ombudsman Kurumunun Denetimi.....	77
3.7. Ombudsman Kurumunun İdareye Karşı Baskı Yöntemleri.....	77
3.8. Ombudsman Kurumuna İlişkin Yaklaşımlar.....	78
3.8.1. Klasik Ombudsman Yaklaşımı.....	80
3.8.2. Avukat Ombudsman Yaklaşımı.....	80
3.8.3. Kurumsal Ombudsman Yaklaşımı.....	80
3.8.4. Evrensel Ombudsman Yaklaşımı.....	81
3.9. Ombudsman Kurumuna İlişkin Türler.....	81
3.9.1. Parlamento Ombudsmanı.....	81
3.9.2. Sağlık Ombudsmanı.....	82
3.9.3. İnsan Hakları Ombudsmanı.....	83
3.9.4. Çocuk Ombudsmanı.....	84
3.9.5. Yerel Yönetimler Ombudsmanı.....	85
3.9.6. Askeri Ombudsman.....	86
3.9.7. Basın Ombudsmanı.....	87
3.9.8. Bankacılık Ombudsmanı.....	88
3.9.9. Tüketici Ombudsmanı.....	89

3.9.10. Fırsat Eşitliği Ombudsmanı.....	90
3.10. Seçilmiş Ülkelerde Ombudsman Kurumu Uygulamaları.....	91
3.10.1. İsveç.....	91
3.10.1.1. Atanması ve Statüsü.....	92
3.10.1.2. Görev ve Yetkileri.....	93
3.10.1.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	94
3.10.2. Danimarka.....	95
3.10.2.1. Atanması ve Statüsü.....	96
3.10.2.2. Görev ve Yetkileri.....	97
3.10.2.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	98
3.10.3. Amerika Birleşik Devletleri.....	99
3.10.3.1. Atanması ve Statüsü.....	101
3.10.3.2. Görev ve Yetkileri.....	101
3.10.3.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	102
3.10.4. İngiltere.....	103
3.10.4.1. Atanması ve Statüsü.....	104
3.10.4.2. Görev ve Yetkileri.....	105
3.10.4.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	105
3.10.5. Fransa.....	106
3.10.5.1. Atanması ve Statüsü.....	106
3.10.5.2. Görev ve Yetkileri.....	107
3.10.5.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	107
3.10.6. Avrupa Ombudsmanı.....	108
3.10.6.1. Atanması ve Statüsü.....	109

3.10.6.2. Görev ve Yetkileri.....	109
3.10.6.3. Başvuru ve Çalışma Şekli.....	110
4. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU.....	112
4.1. Ombudsman Kurumuna Benzer Tarihsel Kurumlar.....	112
4.1.1. Muhtesiplik Kurumu.....	112
4.1.2. Divan-ı Mezalim Kurumu.....	115
4.1.3. Kazasker ve Kadılık Kurumları.....	115
4.1.4. Ahilik Kurumu.....	116
4.2. Türkiye'de Kamu Denetçiliğini Doğuran Sebepler.....	118
4.2.1. Parlamento Denetiminde Yaşanan Yetersizlikler.....	118
4.2.2. İdari Denetimde Yaşanan Yetersizlikler.....	119
4.2.3. Yargı Denetiminde Yaşanan Yetersizlikler.....	120
4.2.4. Demokrasi ve Sivil Toplum Denetiminde Yaşanan Yetersizlikler.....	121
4.2.5. Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Yaşanan Yetersizlikler.....	122
4.3. Türkiye'de Kamu Denetçiliğini Kurma Çabaları.....	124
4.3.1. 1982 Anayasasının Gerekçeli Önerisi.....	124
4.3.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi.....	125
4.3.3. Türk Sanayici ve İş Adamları Derneğinin Çalışmaları.....	126
4.3.4. Kalkınma Planları ve Avrupa Birliği İlerleme Raporları.....	127
4.3.5. Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu.....	130
4.3.6. 5548 Sayılı İlk Kamu Denetçiliği Kanunu.....	132
4.3.7. 2010 Anayasa Değişikliği.....	133
4.4. Kamu Denetçiliği Kurumunun Örgütsel Analizi.....	134
4.4.1. Kurumsal Özellikler Analizi.....	134

4.4.1.1. Kuruma Ulaşım.....	135
4.4.1.2. Maliyet.....	136
4.4.1.3. Ön Şartlar.....	137
4.4.1.4. Hesap verebilirlik ve Saydamlık.....	138
4.4.1.5. Bilgi Edinme ve Geri Bildirim.....	139
4.4.2. Kurumsal Yapılanma Analizi.....	141
4.4.2.1. Başdenetçilik.....	142
4.4.2.2. Genel Sekreterlik.....	143
4.4.3. İnsan Kaynakları ve Personel Rejimi.....	145
4.4.4. Kurumsal Mali Kaynak Analizi.....	148
4.4.4.1. 2013 Yılı.....	148
4.4.4.2. 2014 Yılı.....	150
4.5. Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevsel Analizi.....	153
4.5.1. Adaylık ve Seçim.....	154
4.5.2. Aranılan Vasıflar.....	155
4.5.3. Çalışma İlkeleri ve Görev Süresi.....	156
4.5.4. Görev ve Yetkiler.....	157
4.5.5. Görevden Alınma, Yasaklar ve Yargılanması.....	158
4.5.6. Şikayet, Tavsiye Kararları ve Uygulanma Oranı.....	159
4.5.7. Kamu Denetçiliği İşlevsellik Parametresi.....	164
SONUÇ.....	168
KAYNAKLAR.....	173
ÖZGEÇMİŞ.....	181

SİMGELER DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ABK: Avrupa Birliği Konseyi

ADM: Avrupa Denetim Mahkemesi

AİHM: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AK: Avrupa Komisyonu

AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi

AP: Avrupa Parlamentosu

AS: Avrupa Sayıştay

BK: Bölgeler Konseyi

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

ÇSGB: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DDK: Devlet Denetleme Kurulu

ESK: Ekonomik ve Sosyal Konsey

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KDK: Kamu Denetçiliği Kurumu

KYTKT: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

MEB: Milli Eğitim Bakanlığı

MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

MÖ: Milattan Önce

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TDK: Türk Dil Kurumu

TL: Türk Lirası

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

TSK: Türk Silahlı Kuvvetleri

TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 3.1. Farklı Ülkelerin Ombudsmana Başvuru Şekli.....	74
Çizelge 3.2. Ombudsmanın Hareket Yöntemleri.....	75
Çizelge 4.1. Türkiye'de 2013 ve 2014 Yılları Başvuru Bilgileri.....	136
Çizelge 4.2. Ombudsmana 2013 Yılı Bilgi Edinme Başvuru Bilgileri.....	140
Çizelge 4.3. Ombudsmana 2014 Yılı Bilgi Edinme Başvuru Bilgileri.....	141
Çizelge 4.4. Genel Sekreter Birimine Bağlı Birimler.....	144
Çizelge 4.5. Kurumun Personel Kadrosu Durumu.....	146
Çizelge 4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kadro Durumu.....	147
Çizelge 4.7. Kamu Denetçiliği Kurumu Çalışanlarının Cinsiyet Durumu.....	147
Çizelge 4.8. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Harcama Kalemleri.....	149
Çizelge 4.9. 2013 Yılı Harcama Oranları.....	150
Çizelge 4.10. 2014 Yılı Harcama Oranları.....	151
Çizelge 4.11. Başdenetçilik Harcama Oranları.....	152
Çizelge 4.12. 2015 Yılı Bütçe Ödeneği.....	153
Çizelge 4.13. 2013 Yılı Başvuru Sayıları.....	159
Çizelge 4.14. 2013 Yılı Şikâyet Alanları.....	160
Çizelge 4.15. 2013 Yılı Şikâyet Edilen İdareler.....	162
Çizelge 4.16.2013 Yılı Bölgelerin Şikâyet Oranları.....	163
Çizelge 4.17. 2013 Yılı Kamu Denetçiliği İşlevsellik Parametresi.....	164
Çizelge 4.18. 2014 Yılı Başvuru Bilgileri.....	165
Çizelge 4.19. 2013 ve 2014 Yılları Karşılaştırmalı Şikâyet Konuları.....	166
Çizelge 4.20. 2014 Yılı Şikâyet Edilen İdareler.....	167
Çizelge 4.21. 2014 Kamu Denetçiliği İşlevsellik Parametresi.....	168

GİRİŞ

Günümüzün küreselleşen ve hızla değişen dünyasında, her geçen gün bireylerin hak ve özgürlükleri daha da önem kazanmaktadır. Özellikle gündelik yaşamını devlet aygıtının çeşitli idareleriyle etkileşim içerisinde geçiren bireyler, yaşamlarını idame ettirebilmek için iletişime geçtiği bu idarelerin kötü yönetim uygulamaları neticesinde hak kaybına maruz kalabilmektedir.

İdareler tarafından hak ya da menfaat kaybına uğratılmış bireylerin haklarının korunması ihtiyacı zamanla hâsıl olduğundan ötürü divanı mezalim ve kadılık gibi uygulamalar toplumumuz tarafından kurularak, hak ve hukuk arama uygulamaları olarak toplumsal bellekte yer almaktadır. Kendi toplumumuzda bu gelişmeler yaşanırken İskandinavya'nın İsveç ülkesinde ilk örneğini veren bir başka hak arama kurumu olarak kamu denetçiliği kurumu oluşturulmuş ve başarılı olunca da diğer ülkelere yayılmıştır.

Kamu denetçiliği kurumları, idareler tarafından hak ya da menfaat kaybına uğratılmış olan bireylerin şikâyetleri doğrultusunda görev yapan, onların uğradıkları hak ve menfaat kayıplarının geri tesisi için ilgili idarelere tavsiye kararları tebliğ eden hakem ya da arabulucu olarak da adlandırılan kurumlar olarak görev yapmaktadır. İskandinav ülkelerinde elde ettiği pratik başarılarından dolayı zamanla dünya üzerindeki birçok ülkede kurulan kamu denetçiliği kurumunun önemi, günümüzde bireylerin yaşadığı hak ve özgürlük mağduriyetleriyle daha da ortaya çıkmıştır.

Bu tezin amacı, bireylerin idareler tarafından uğratıldıkları hak ve özgürlük ihlallerinin giderilmesinde çok büyük önem taşıyan kamu denetçiliği kurumunun örgütsel ve işlevsel analizini yapmak ve bu kurumun işlevsellik açısından ne durumda olduğunu tespit etmek ve eksikliklerinin giderilmesinde alana katkı sağlamaktır.

Diğer ülke uygulamalarına yer vermekle beraber kapsam olarak ülkemiz kamu denetçiliği kurumu odak noktası alınarak 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Yasası ve faaliyet raporlarıyla da zengin bir araştırma yapılmıştır. Bu tezin

konusu, ülkemiz kamu denetçiliği teşkilatı ve onun işlevsellik açısından incelenmesi ve örgütsel analizinin yapılmasına yöneliktir.

“Ülkemizin kamu denetçiliği teşkilatı ne derece işlevsel? Kamu denetçiliği kurumumuz nasıl bir örgütsel yapıya sahip?” sorularının cevapları çalışmamız ile cevaplandırılmış olacaktır. Çalışmamızda yöntem olarak nitel araştırma yöntemlerinden kesit analizine bağlı doküman taraması ve literatür incelemesi yapılacaktır.

Kamu denetçiliği kurumumuza ilişkin olarak geliştirdiğimiz işlevsellik hipotezlerimiz 2013 ve 2014 yılları verileriyle sınanacaktır. Kamu denetçiliği konusuyla ilgili ülkemizde yapılan çok sayıda çalışma mevcuttur. Bu çalışmalardan tez olarak hazırlananlara bakacak olursak; Hasan Hüseyin Akkoca'nın 2013 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi'nde kabul edilen “2010 Anayasa Değişikliği Sonrasında Düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu” isimli yüksek lisans tezi, kamu denetçiliğinin anayasal statüsü hakkında önemli tespitler yapmaktadır. Bu kapsamda Kadir Caner Doğan'ın 2014 yılında kabul edilen “Karşılaştırmalı Kamu Denetçiliği” tezi değişik ülkelerin kamu denetçiliği uygulamalarını göstermesi bakımından önemli bir çalışmadır. 2014 yılında bu alanda yapılan bir diğer çalışma ise Yusuf Deniz'in kamu denetçiliği kurumunu idari bir bakış açısıyla incelediği “Türk İdare Hukukunda Ombudsman” isimli (Selçuk Üniversitesi Doktora Tezi) çalışmasıdır. Kamu denetçiliği ile ilgili yapılan tez kapsamındaki çalışmalar şunlardır;

- 2008 yılında Ebru Ünver'in Ankara Üniversitesi'nde kabul edilen “Ombudsman Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanlık” yüksek lisans tezi,
- 2006 yılında Osman Erdoğmuş'un Ankara Üniversitesi'nde kabul edilen “Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıda Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği” yüksek lisans tezi,
- 2014 yılında Özge Ünal'ın Polis Akademisi Başkanlığınca kabul edilen “Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği” yüksek lisans tezi,
- 2014 yılında Abdullah Ateş'in Fatih Üniversitesi'nde kabul edilen “Ombudsman Sistemi ve Türkiye Örneği” yüksek lisans tezi,
- 2014 yılında Ufuk Mensiz'in Galatasaray Üniversitesi'nde kabul edilen “Ombudsmanlık” yüksek lisans tezi,

- 2014 yılında Selçuk Kılıç'ın Selçuk Üniversitesi'nde kabul edilen "Ombudsmanlık ve İdarenin Denetimi" yüksek lisans tezi,
- 2014 yılında Kadir Doğan'ın Uludağ Üniversitesi'nde kabul edilen "Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi" doktora tezi,
- 2013 yılında Volkan Bengli'nin Marmara Üniversitesi'nde kabul edilen "Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" yüksek lisans tezi,
- 2012 yılında Feride Allahverdiyeva'nın Dumlupınar Üniversitesi'nde kabul edilen "Ombudsmanlık Kurumu ve Azerbaycan'da Uygulanması" yüksek lisans tezi,
- 2012 yılında Emre Akçagündüz'ün Trakya Üniversitesi'nde kabul edilen "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışının Dönüşümü ve Ombudsmanlık Kurumu" yüksek lisans tezi,
- 2010 yılında Hülya Süt'ün Cumhuriyet Üniversitesi'nde kabul edilen "Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Ombudsmanlık: Kamunun Denetimsizliği ve Yolsuzluk" yüksek lisans tezi,
- 2010 yılında Oğuzhan Erdoğan'ın Karadeniz Teknik Üniversitesi'nde kabul edilen "Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" yüksek lisans tezi,
- 2010 yılında Şükrü Karcı'nın Akdeniz Üniversitesi'nde kabul edilen "Türkiye'de Kamu Yönetimi Denetim Reformu ve Ombudsman Kurumu" doktora tezi,
- 2009 yılında Tefvik Bora Erdengi'nin Hacettepe Üniversitesi'nde kabul edilen "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye" doktora tezi,
- 2008 yılında Caner Çakmak'ın Dokuz Eylül Üniversitesi'nde kabul edilen "Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Kamu Denetçisi) Kurumunun Türkiye'de Yeri ve Önemi" yüksek lisans tezi,
- 2008 yılında Koray Temizkan'nın Mersin Üniversitesi'nde kabul edilen "Ombudsmanlık Kurumu ve Günümüzde Türkiye'de Uygulanabilirliği" yüksek lisans tezi,
- 2008 yılında Feyzullah Ünal'ın Gazi Üniversitesi'nde kabul edilen "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı" yüksek lisans tezi,

- 2005 yılında Kemal Özden'in Marmara Üniversitesi'nde kabul edilen "Kamu Yönetiminde Ombudsman Denetimi, Çeşitli Devletlerde Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği" doktora tezi,
- 2005 yılında Mecit Özgül'ün Kocaeli Üniversite'nde kabul edilen "Demokratik Hukuk Devletine Bir Katkı: Ombudsman" yüksek lisans tezi,
- 2005 yılında Ümit Düğen'in Gazi Üniversitesi'nde kabul edilen "Kamu Denetçisi (ombudsman) ve Türkiye Uygulaması" yüksek lisans tezi,
- 2004 yılında Mahir Işıkkay'ın Dokuz Eylül Üniversitesi'nde kabul edilen "Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman" yüksek lisans tezi,
- 2014 yılında Ahmet Canpınar'ın Süleyman Demirel Üniversitesi'nde kabul edilen "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumu" yüksek lisans tezi,
- 2014 yılında Birol Özdemir'in Ankara Üniversitesi'nde kabul edilen "Kamu Denetçiliği Kurumunun İşlevi ve Yapısı" yüksek lisans tezi,
- 2014 yılı Serdar Arı'nın Erciyes Üniversitesi'nde kabul edilen "Dünya'da Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Karşılaştırması: Yapısal Analiz" yüksek lisans tezi,

Kamu denetçiliği konusunda tez bağlamında bir diğer dikkat çekici çalışma ise Mahmut Çalışkan'a ait olan "Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye Örneği" isimli yüksek lisans tez çalışmasıdır.

Kamu denetçiliği konusunda yapılan çalışmaların kimisi de kitap şeklindedir. Bu alanda Hasan Tahsin Fendoğlu'nun "Kamu Denetçiliği" adlı eseri kamu denetçiliği hakkında geniş bilgilere yer veren bir çalışmadır. Aynı şekilde Zakir Avşar'ın "İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi" isimli kitabı ve Kemal Özden'in "Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar" kitabı kamu denetçiliği açısından son dönemde çıkmış seçkin eserler arasındadır. Ayrıca Erhan Tural'ın "Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık" adlı çalışması da bu alanda verilmiş önemli eserlerden birisidir.

Ombudsman konusu gerek ülkemiz literatüründe gerekse de diğer ülkelerde üzerinde çokça çalışılmış bir konudur. Çalışmamızı diğer çalışmalardan ayıran önemli noktaları şunlardır;

- Çalışmamızda Kamu Denetçiliği Kurumu'nun daha önce hiçbir çalışmada kullanılmayan güncel 2013 ve 2014 yıllarına ait başvuru,

şikâyet, karar alma, kararların uygulanması gibi pek çok veri kullanılmıştır.

- Bu alanda hazırlanan tez, kitap ve makale çalışmalarında çok az kullanılan görsel materyal kullanımının aksine çalışmamızda daha sonraki çalışmalara da kaynaklık edecek görsel materyal kullanmaya özen gösterilmiştir.
- Ülke ombudsmanlarının kararlarının uygulanma oranları üzerinde alanda ilk olan “Kamu Denetçiliği İşlevsellik Parametresi” geliştirilmiş ve çalışmamız ile alana kazandırılmıştır.
- Kamu denetçiliği konusunda ihmal edilen örgütsel yapılanma, kaynak kullanımı ve personel rejimi gibi konular çalışmamız ile beraber inceleme alanı haline gelmiştir.

Kamu denetçiliği kurumunu diğer kurumlardan farklı kılan bir özelliği mevcuttur. Bu kurum yaptırım gücü bulunmadığı halde sanki varmış gibi idareler üzerinde etkinlik kurmaya çalışmaktadır. Kamu denetçiliği kurumu sözünü dinletebildiği ve sorunlara çözüm olabildiği ölçüde kamu vicdanında meşru ve işler bir kurum olabilmektedir. Sorunları çözemeyen ve idarelere verdiği tavsiye kararlarını uygulatamayan bir kamu denetçiliği kurumunun varlığı ile yokluğu arasında da bir fark yoktur. Kurum esas mantığını ve işlevselliğini, verdiği tavsiye kararlarını uygulayan idarelerden almaktadır. Bu kurumun işler kılınması için kurumlar arası uzlaşa ve yönetim ilkelerinin yönetime esas manada uygulanması gerekmektedir.

Kamu denetçiliği kurumunun işlevsel ve örgütsel analizini gerçekleştireceğimiz bu çalışma ile ilk olarak kavramsal çerçeve ele alınarak, kamu, yönetim, denetim ve kamu yönetimi denetim şekilleri ele alınacaktır. Çalışmamızın ikinci bölümünde ise ombudsman kurumuna ilişkin literatür bilgisi verilecektir. Bu bilgiler ombudsmanın tanımı, tarihi, gelişimi, türleri, görevleri, yetkileri ve diğer ülke uygulamalarıdır. Çalışmamızın son bölümünde ise 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kapsamında örgütsel ve işlevsel analize ilişkin tespitlere yer verilmiştir.

1. ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Ombudsman denetimi, klasik denetim mekanizmalarının denetim alanında yetersiz kalması ve insan ihtiyaçlarını bu alanda giderememesi sonucu ilk kez İsveç'te uygulanmış bir denetim şeklidir. Bu denetim şekli bireylerin şikâyeti ya da resen harekete geçerek çalıştırılabilen bir denetim modelidir.

Kamu denetçiliği denetiminin esas gayesi bireylerin, idarelerin haksız ve hukuka aykırı eylemlerinden zarar görmemesini; görmüşse de bunun ortadan kaldırılmasını sağlamaktır. Bir yaptırım olmasa da kamu denetçiliği denetiminin İskandinav ve batı ülkelerinde etkin ve önemli bir yeri bulunmaktadır. Kamu denetçiliği kurumunun ülkemizdeki örneği çalışmamızın esasını teşkil etmekle beraber konusu, amacı, önemi, varsayımları, materyal ve yöntemi, kapsam ve sınırlılıkları aşağıdaki kısımlarda ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

1.1. Çalışmanın Konusu

Çalışmamızın konusu ombudsman diğer bir adı ile kamu denetçiliği kurumudur. Tezde ülkemizdeki kamu denetçiliği kurumunun örgütsel ve işlevsel yönüne ilişkin tespitler yapılacak ve bu kurumun işlevsel ve örgütsel açıdan ne durumda olduğu ortaya konulacaktır. Çalışmamızın ana inceleme alanı ülkemiz ombudsmanlık kurumunun örgütsel ve işlevsel yönüne dönüktür. Tezde kamu denetçiliğinin örgütsel bağlamda kurumsal özellikleri, kurumsal yapılanması, insan kaynakları ve personel rejimi, mali kaynakları ve kullanımlarıyla ele alınacaktır. İşlevsel analizinde ise kurumun kurulmasının neden gerekli olduğu, kurulması için yapılan girişimler, kamu denetçisinin 2013 yılı kararları ve uygulanma oranları ile 2014 yılı kararlarının uygulanma oranları incelenmiş ve işlevsellik parametresi bu alanda bir ilk olarak geliştirilmiştir.

1.2. Çalışmanın Amacı

Çalışmamızın amacı ülkemiz kamu denetçiliği kurumunun örgütsel ve işlevsel açıdan ne durumda olduğunu analiz etmektir. Bizi bu amaca götüren esas sorunsal “İskandinav ve Batılı Ülkelerde başarıyı yakalan ve etkin bir denetim aracı haline gelen kamu denetçiliği ülkemizde de başarılı ve etkin bir kurum mudur yoksa işlevsiz ve esas manasından uzak bir kurum mudur?” sorusudur.

Kamu denetçiliğinin örgütsel ve işlevsel yönüne dönük bizzat kurum verileriyle yapılmış herhangi bir çalışma ülkemizde bulunmamaktadır. Bu çalışma ile bu alana katkı sunulmuş olmakla birlikte bu konuyu seçme amacımız da bu olmaktadır.

1.3. Çalışmanın Önemi

Toplumların ve dolayısıyla bireylerin 21. yüzyılda giderek artan talepleri ve gideren çeşitlenen istekleri dolayısıyla bunlara cevap vermek zorunda kalan devletin, kimi zaman idareler eliyle yürüttüğü kamusal hizmet vatandaşların şikâyet alanları haline gelebilmektedir. Eskimiş ve çözüm sunmaktan ziyade sorunun esas kaynağı haline gelen yönetsel anlayışlar sebebiyle vatandaşların mağduriyetlerine çözüm bulunamamaktadır. Bu duruma karşı yeni bir denetim yolu olan kamu denetçiliği kurumu İskandinav ülkelerince kurulmuş ve ciddi ölçüde de başarılı olmuştur. Kamu denetçiliği kurumunun sağladığı bu başarı idari denetim alanında sorun yaşayan diğer ülkelere de bir umut ışığı olmuştur.

Ülkemizde yeni bir denetim modeli olan kamu denetçiliği kurumunu kurmak için epey girişimlerde bulunulmuş fakat son anayasa referandumuna kadar bir sonuç elde edememiştir. 2010 Anayasa değişikliği ile hayatımıza giren bu kurumdan herkesin beklentisi yüksek seviyedir. Bu kapsamda çalışmamız açısından ombudsmanı değerli ve araştırılabilir kılan önem, onun diğer ülkelerdeki uygulamalarında sorun çözme alanındaki başarısı ve tamamlayıcı denetim olgusudur. Kolay ve hızlı ulaşılabilen, maliyetsiz, saydam, hesap verebilir, etkin ve işlevsel bir kurum olan ombudsmanın önemi de bu özelliklerinden gelmektedir.

Çalışmamızı değerli ve önemli kılan hususlar şunlardır; ilk defa kamu denetçiliği kurumunun örgütsel ve işlevsel analizi bir arada yapılmaktadır. Yine ilk defa kamu denetçiliği kurumunun örgütsel ve işlevsel yönü sayısal veriler ışığında ortaya konmakta ve 2013- 2014 yılı karşılaştırması yapılmaktadır. Bu alanda daha önce mevcut olmayan kamu denetçiliği işlevsellik parametresi geliştirilmiş ve ülkelerin işlevsellikleri bu parametre ile yorumlanmıştır. Ayrıca kamu denetçiliğinin ülkemizdeki mevcut işlevsellik durumu diğer ülkelerle kıyaslanmıştır.

1.4. Çalışmanın Varsayımları

Çalışmamızın dayandığı temel varsayımlar incelediğimiz konuya paralel olarak şunlardır; Devlet, insanların bir araya gelerek oluşturduğu kamusal hizmet göreviyle yükümlü bir üst organizasyondur. Bireyler devletten kamusal hizmet alır. Devlet bu hizmetleri ilgili idareleri vasıtasıyla verir. Bireyler her zaman idarelerin sunduğu hizmetten memnun kalmayabilir. İdareler bireylerin hak ve özgürlüklerini ihlal eden uygulamalar yapabilirler. Hakları ihlal edilen bireyler haklarını arar. Ombudsman bir hak arama kurumudur.

Ombudsman bireylerin hak ve hukukunu korur. Hak ve hukuku koruyan ombudsman kurumu diğer ülkelerde başarılı ise bizim ülkemizde de başarılı olmalıdır.

1.5. Materyal ve Yöntem

Çalışmamızda materyal olarak bu alanda yazılmış kitap, dergi, gazete haberi, internet haberi, daha önce yapılmış akademik araştırmalar ve kurumun faaliyet raporları kullanılmıştır. Çalışmamızda yöntem olarak ise Nitel Araştırma Yöntemlerinden Kesit Analizine Bağlı Doküman Taraması yapılmıştır. Bu yöntemde bir zaman aralığı kesit olarak ele alınır ve araştırılan konuyla alakalı olarak literatür taraması (kitap, dergi, makale, gazete v.b.) yapılmaktadır.

Kurumun özellikle 2013 ve 2014 yılı örgütsel ve işlevsel analizi yapıldığı için kesit (bir bölümü yani belli yıllar) analizi uygun görülmüştür. Doküman taraması yapılarak ombudsman literatüründeki seçkin eserler incelenmiştir ve kurumun kendi verileriyle çalışma için gerekli olan veriler toplanmıştır. Çalışmamızın işlevsellik parametresi ilk defa tarafımızca bu çalışma ile oluşturulmuş ve ülkeler işlevsellik oranları nispetinde kategorize edilmiştir.

1.6. Kapsam ve Sınırlılıklar

Çalışmamızın kapsamı ülkemiz kamu denetçiliği kurumu ile sınırlandırılmış ve ana çalışma noktası örgütsel ve işlevsel yönü üzerine olmuştur. Örgütsel yönü ise kurumsal özellikleri, kurumsal yapılanması, insan kaynakları ve personel rejimi ile mali kaynak kullanımı konularıyla sınırlandırılmıştır. İşlevsel yönünde ise 2013 ve 2014 kararları ve bunlara ilgili idarelerin uyulma oranları üzerinden bir sınırlama yapılmıştır.

Çalışmamızın en temel sınırlılığı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun elde etmek istediğimiz verileri tarafımıza sunmayışı olmuştur. Yine Kamu denetçiliği alanında özellikle de ülkelerin işlevselliklerine ilişkin çalışmaların sayısal veriler içermemesi de çalışmamız açısından güçlükler doğurmuştur.

Çalışmamız için Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan talep ettiğimiz fakat kurumun tarafımıza sunmadığı veriler çalışmamızın eksikliklerini oluşturmaktadır. Özellikle Verilen tavsiye kararlarına uymayan idareler ile kaç karara uymadıkları hakkındaki verilerin tarafımıza sunulmayışı, bu idarelerin ne ölçüde verilen tavsiye kararlarına uymamakta olduğunun tespitini olanaksız kılmıştır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümde ombudsman konusunun kuramsal ve kavramsal temeli olan kamu, yönetim, kamu yönetimi, denetim ve denetim çeşitleri incelenecektir.

2.1. Kamu Yönetimi ve Denetimi

İnsanın birlikte yaşama isteği ve eğilimi arkeolojide olduğu kadar antropolojide de kendisini dışı vuran bir özelliği ve karakteristik davranışıdır. Onun bu özelliği onu yeni ilişkiler kurmaya ve bu yeni ilişkilerle de oluşacak kurumları inşa etme arayışına yöneltmiştir. Çünkü “yönetimin sosyal bir ihtiyaç olması, insanların birlikte yaşamalarının doğal bir sonucudur” (Eryılmaz, 2011: 1). Bu gün bile karşımızda duran insana dair gerçeklerin belkide en önemlisi onun “sosyal bir varlık” oluşudur. Bu özelliği sayesinde insan, kendisinin ve etrafındaki varlıkların farkındadır ve onlarla ilişki kurabilmektedir. Bilim her ne kadar çok sonraları insanın bu özelliğini bulmuş olsa da, tarihin en eski dönemlerinde bile insanın bu yönüne özgü kurum ve ilişkileri bulmak çok zor bir uğraş değildir.

Platon’un Devlet’inden tutunda Aziz Augustine’in Tanrı Devleti’ne kadar hep ortada bir yönetim ve bu yönetimin daha nasıl bir şekilde en iyiye doğru evrilebileceğine cevaplar aranmıştır. İşte yönetim, insanın bu özelliklerine paralel olarak gelişmiş ve sosyal bir hal almıştır. “Yönetim bir beşeri ilişkiler olayıdır, insanların birlikte yaşamalarının doğal bir sonucudur ve sosyal bir ihtiyaçtır” (Aydın, 2011: 23). Sosyal bir varlık olan insanoğlu, kendisinde mevcut olan bu özelliğinden dolayı zaman içerisinde iktisadi, idari ve sosyal ilişkiler geliştirebilmiş ve zamanla da bu ilişkileri düzenleyen kurum ve rolleri zamansal olgunluk içerisinde uygulamaya koymuştur. İşte bu kurumlardan belki de en büyük ve girift ilişkiler içereni “Devlet” adını verdiğimiz yönetsel aygıtlar bütünüdür. Monarşiden tutun da demokrasiye kadar içeriği, gücü, kapsamı, işlevleri ve manası değişen bir olgu olmasına rağmen devlet, bu gün bile değerini yitirmemiş ve sosyal bilimlerin üzerinde epeyce tartıştığı bir konu haline gelmiştir. Zaman içerisinde devletin dış görünümüne ilişkin tartışmalar (güçlü, otoriter, liberal ya da minimallik tartışmaları v.b.) devletin iç kısmına ve işleyiş mekanizmasına ilişkin tartışmalara dönüşmüştür. Bu da onun iç işleyişini ve çalışma şeklini tartışılır hale getirmiştir.

Devletin ie donk yanına yonelik yapılan tartişmalar daha çok onun işlerliğine ve yonetsel yapısına dairdir. Bu yapı devlet mekanizması içerisinde ve amme iş ve işlemlerine bakan kısmı yani "Amme idaresi" ya da güncel tabiriyle "Kamu Yonetimi"dir. Kamu yonetimi, kamuya ait olan iş ve eylemlerle ilgilendiği gibi aynı zamanda da bu süreçlerin yonetilme ve denetlenme makamıdır.

Sosyal bir varlık olan insanoğlunun zaman içerinde devlet mekanizmasını kurması, bu mekanizmaya işlerlik kazandıracak bir yonetsel bir pratiğinde oluşmasına zemin hazırlamıştır. İşte bu yonetsel pratiğin kamu yonetimi oluşu sayesinde devlet mekanizması işlemekte ve bürokratik bütünlük içerinde çalışmaktadır. Kamu yonetimini daha iyi anlayabilmek ve yonetim kavramını doğru tahlil etmek amacıyla yonetim konusunu irdelememiz çalışmamız açısından faydalı olacaktır. Hemen hemen günlük yaşamımızın çoğu blmnde karşılaştığımız kamu, yonetim ve kamu yonetimi kavramları üzerinde genel geçer bir tanımın bulunmamasına rağmen ele aldığımız ombudsman denetimi konumuzla ilgili olmasından tr bu kavramların incelenmesinin gerekliliği hsil olmuştur. Çünkü ele alınan konunun anlaşılabilmesi ve onun üzerine ek düşünceler bina edilebilmesi o konunun temel kavramlarının iyi anlaşılmasıyla mümkün olmaktadır.

Ombudsman konusunun kavramsal çerçevesini kamu ve kamu yonetiminin gerçekleştirdiği denetim mekanizması oluşurmaktadır. Aynı zamanda da kamu yonetimi denetim türlerinden biri olan ombudsman denetimine geçmeden nce onun kavramsal alt yapısı olan kamu ve yonetim gibi yonetim bilimi konularının tarifini yapmak elbette üzerine bina edeceğimiz ombudsman denetimi konusuna fikir ve literatür temelinde fayda sağlamış olacaktır.

2.1.1. Kamu

Kamu kavramını "herkese açık olan alan" olarak tanımlayanlar olduğu gibi onu devlet anlamında kullananlarda bulunmaktadır. rneğin Thomas Hobbs "devletin egemen olduğu ve kendi kurallarını koyduğu yer ya da alan" olarak tanımlamıştır. Kamu kavramının çok değişik tanımlamaları olmasına rağmen bu farklı tanımlamalardaki ortak zelliği devlete ve onun faaliyet alanına zg bir kavram oluşudur. zelin aksine devlete ait olan iş ve eylemlerin sistematığı içerisinde idari bütünlük arz eden idari ve sosyal bağlantıları mevcut gayri şahsi alana kamu denir.

Kamu, Türk Dil Kurumu'nun Türkçe Sözlüğünde ise; "bir ülkedeki halkın bütünü" olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2011). Bu onun bütünsellik ilkesi gereğince yapılmış bir tanım olmasından kaynaklanmaktadır. Evet, kamu bir ülkedeki halkın bütününe kapsar ama bu yönüyle de sığ bir tanımlamadan öteye geçemez. Öyleyse kamuya ilişkin tanımlamalar, tanımlayıcının nereden ve nasıl görmek istediğine ilişkin olarak manasal açıdan değişebilmektedir. Örneğin Eryılmaz (1995) kamuyu; "kamu malı, kamu hayatı gibi açık, görülebilir, herkesi etkileyen ve kapsayan" anlamında kullanmaktadır. Tüm bu tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere kamu kavramı aslında biri geleneksele atıf yapan diğeri ise modern tarafına atıf yapan iki anlamı olan bir kavramdır. Ayrıca Eryılmaz'a göre geleneksele atıfla kamu, belli bir insan grubuna, sınıfına ve ortak otoriteye biat eden topluluklara özgü bir durumu anlatırken modern anlamda ise genel ve bütüncü bir bakış açısıyla ülkedeki yaşayan tüm insanları tanımlamaktadır (Eryılmaz, 2011). Bu anlamda kamunun ülke içinde yaşayan herkesi kapsadığı ve bu özelliğinden de güç aldığı düşünüldüğünde ortaya kamunun ve demokrasi kuramının etkileşimi çıkmaktadır. Öyleki "kamu kavramının milli sınırlar içindeki herkesi tanımlaması çağdaş demokrasi kuramının temelini oluşturmaktadır" (Bilgen, 1995: 159).

Devlete ilişkin bir kavram olan kamu, bürokratik iş ve eylemler tarafından yönetilen ve süreçleri belirlenen bir alandır. Bu alanın yönetilmesi ve kontrol edilmesi gereği de hiç kuşkusuz devlet yönetimi pratiğinin bu alana yansımaları üzerine bina edilmiştir. Kamunun yönetimi devlet politikalarının hayata geçirilmesi ve hedeflenen amaçlara ulaşabilmesinde kritik seviyede önem taşımaktadır. Rasyonel, verimli ve yapıcı politikaların devlet eliyle gündelik yaşama aktarılmasında kamu gücünün ve kamu yönetiminin yönetim anlayışı ve işlevselliği büyük önem taşımaktadır. Toplum yaşamının ayrılmaz yegâne parçası haline gelen kamu ve kamusal hayatın yönetilmesi işi, yönetim teorisinin ve arka planının iyi irdelenmesi ve günümüz koşullarının esnekliğine uyum gösterebilme paritesine bağlı olarak başarı sergileyebilmektedir. Devlet kendi politikalarını doğru ve etkin bir biçimde hayata geçirebilmek için kendi yönetimini yani kamu yönetimini rasyonel ve verimlilik anlayışına uygun olarak insan haklarına saygılı, sosyal ve adil bir anlayış içerisinde yoğurmalıdır. Bu da yönetimi ve yönetsel süreçleri bilmeyi gerektirmektedir. Bu anlayıştan hareketle yönetim ve ona dair özellikleri incelenecektir.

2.1.2. Yönetim

Yönetim kavramı idare literatüründe epeyce yer aldıktan sonra ancak kendi tanımını ve içeriğini bulabilmiştir. Her spesifik konu gibi yönetim de tıpkı idare gibi bir tanıma ve içeriğe sahiptir. Çoğu zaman birbirinin muadili gibi kullanılan bu iki kavram aslında tam olarak birbiriyle bağlantılı olsa da aynı anlama gelmemektedir. “Yönetim, belirli bir amaç veya amaçları gerçekleştirmek için işbirliği içinde yürütülen bir grup faaliyetidir” (Eryılmaz, 2011: 2). Yönetimi sevk ve idare etme anlamında kullanabileceğimiz gibi onu; “insanları etkileme, onları insanların ortak çıkarları ve yararları doğrultusunda yönlendirme bilim ve sanatı” (Öztekin, 2010: 17) olarak da tanımlayabiliriz. Yönetim konusu tıpkı siyaset gibi sosyal bilimlerin üzerinde fazlaca mürekkep tükettiği çalışma alanlarından biri haline almıştır. Yönetim kavramı sadece kamuya özgü bir faaliyet değildir aynı zamanda özel sektör ve yönetişimin üçüncü saçı ayağı olan sivil toplum kuruluşları ve belli bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmiş tüm organizasyonlar için de geçerlidir. Bu özellik yönetimin çok boyutlu olmasının bir sonucudur.

Yönetim konusunda yapılan tanımlamaların bir kısmında, onun ulaşmak istediği amaçlar için neleri bir araya getirdiğine bakılır ve bir araya getirilen unsurlar üzerinden tanımlaması yapılır. “Yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için personel, maddi kaynaklar, zaman ve mekân unsurlarının en verimli şekilde kullanılması olarak tanımlanabilir” (Aydm, 2011: 23). Yönetimin personel, maddi kaynaklar, zaman ve mekân unsurları amaçlanan hedef için nelerin bir araya getirilmesi gerektiğine güzel bir örnek teşkil etmektedir.

Yönetim konusunu örgütsel düzeyde değerlendirmek istersek, aslında onun daha önce de belirttiğimiz gibi hem kamu hem de özel sektör fark etmeksizin her örgüt ya da grupta kullanılan bir etkinlik olduğunu görürüz. Bu süreçsel etkinlikteki benzerlikler, izlenen yol ve kullanılan araçlardır. “Kamu veya özel sektör kuruluşlarının temel amaçları farklı olsa dahi yönetim süreçleri boyunca amaçlarını gerçekleştirebilmek için kullandıkları temel araçlar ve takip ettikleri yollar birbirleri ile benzerlikler göstermektedir” (Ergun, 2004: 3). Yönetimin kullandığı araçları ve izlediği yolları irdelemek gerekirse onun temel fonksiyonlarına bakmak gerekir. Planlama, koordinasyon, örgütlenme, yönetim ve denetim kavramları hangi tür yapılanma olursa olsun yönetimin fonksiyonları olarak karşımıza çıkmakta ve yönetimin ortak özellikleri olarak kullanılmaktadır.

Ülkemizde yönetim kavramından çok idare kavramı kullanılmakta ve aynı değer ona atfedilmektedir. Her ne kadar ülkemizde idare olarak kullanılsa da Anglo –Sakson ülkelerde yönetim kavramı daha çok “kamu yönetimi” olarak kullanılmaktadır.

Yönetim konusunun dünya akademik gündemine 1727 yılında Prusya’da öğretilen “Kameral Bilimler” öğretileriyle girdiği bilinmektedir. O yıllarda kameral bilimler adı altında öğretilen temel konular bu günkü yönetim bilimlerinin esasını teşkil etmektedir. Kameral Bilimler denilen ve Prusya’da ortaya çıkan bu bilimin esas amacının ise, devlet yönetimine getirilecek kişilerin devlet yönetiminde ihtiyaç duyacakları yetkinlikleri ve statünün gerektirdiği siyaset, hukuk, maliye, iktisat ve cebir gibi konulara hâkim olmasını sağlamak ve bu yetkinliklerle yetişmesini sağlamaktır. “Bu günkü anlamı ile yönetimin, Siyaset Bilimi’nden bağımsız bir bilim olarak incelenmesinin, Woodrow Wilson’un 1887 yılında Amerika’da yayınlanan Yönetimin İncelenmesi başlıklı makalesi kabul edilmektedir” (Aydın, 2008: 30). Ayrıca 1911 yılında Taylor’un “Bilimsel Yönetiminin Prensipleri” adlı eseri ve 1926 yılında White’ın “Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş” adlı eserinin yönetiminin ayrı bir bilim dalı olarak gelişmesinde önemli rolleri olduğunu yadsınmaz bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır.

Yönetim kavramının Türkiye’deki gelişimine bakacak olursak, ancak 1950 yılından sonra farklı bir disiplin olarak incelenmeye başlanmıştır. Çünkü Kamu yönetimi başlarda İdare Hukuku içinde yer alan bir konu olarak görülmüş ve ayrıca incelenmesi gereken bir disiplin olarak maalesef görülmemiştir. Kamu yönetimi 1950’ler den sonra ayrı bir ders olarak okutulmaya başlanmış ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Siyasal Bilgiler Fakültesi gibi kurumlarla bu alandaki eksiklikleri gidermek için kürsüler kurma arayışı başlamıştır. Kamusal hizmet alanında 1970’li ve 1980’li yıllardan sonra devlet mekanizmasının görev ve sorumlulukları artmış ve bu kapsamda kamu yararına çalışan kurum ve kuruluşların sayısında önceki dönemlere kıyasla sıçrama yaratabilecek seviyede çoğalmıştır. Özellikle devletin görevlerinin artışı, yönetimi yani kamu yönetimini işletme ve idare hukukundan ayırarak ayrı bir bilim dalı olarak değerlendirilmesini ve araştırılmasını sağlamıştır.

2.1.3. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi, içeriği itibariyle devletin örgütleyici eylemlerini ve bu eylemleri yerine getiren mekanizmalarını tanımlamak için kullanılan bir kavramdır. Aynı zamanda; kamu yönetimi, yönetim konusunda bahsettiğimiz yönetsel süreçler olan planlama, koordinasyon, örgütlenme, denetleme ve yönetme gibi tüm etkinliklere sahip ve bunları bir arada kullanan devlet mekanizmasına verilen isimdir.

Bir diğer açıdan bakacak olursak; devlet çatısı altındaki yasama, yürütme ve yargı güçlerinden yürütme gücünün altında ve yürütmenin siyasi kanadı dışında kalan bürokratik ve gündelik işlerin yerine getirildiği yere birçok araştırmacı “kamu yönetimi” demektedir. Çünkü kamu yönetimi dediğimiz alan bilimsel bir disiplin olduğu kadar aynı zamanda da bir meslektir. Yukarıda verdiğimiz tanımlamalara bakacak olursak kamu yönetiminin birçok tanımı ve kendisine atfedilen birçok sorumluluğu olduğunu görürüz. Ama çalışmamız açısından net bir kamu yönetimi tanımı yapmak gerekirse onu; “Kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplin olarak” (Eryılmaz, 1995: 7) tanımlayabiliriz. Hemen hemen kamu yönetimiyle ilgili her çalışmada yeni bir tanım yapılmaktadır. Bu yüzden kamu yönetimini daha iyi anlamak için değişik kamu yönetimi tanımlarına bakmamız yerinde olacaktır.

“Kamu yönetimi, kamu düzeninin sürekliliğini ve kamunun ortak ihtiyaçlarını sağlamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin bir sistemdir” (Genç, 1998: 16). Bir diğer tanımda ise; “Kamu yönetimi, devlet etkinliklerinin yerine getirilmesinde uygulanan yönetim sanatı ve bilimi” olarak tanımlanmaktadır (Polatoğlu ve Ergun, 1984: 4). Ayrıca yukarıda verdiğimiz iki tanımdan anlaşılacağı üzere kamu yönetimi, kamu bürokrasisi ve onunla ilişkide olan halkla arasındaki etkileşimde birincil derece öneme ve sorumluluğa sahiptir. Kamu yönetimi aslında kendisine özgü nitelik ve değerler taşıyan bir hizmetin ve anlayışın genel ve sistematik tanımıdır. Bu hizmete de kamu hizmeti denmektedir. “Kamu hizmeti, kimi kez faaliyet, iş, uğraş anlamında kimi kez de kamu kuruluşları anlamında kullanılmaktadır” (Gözübüyük ve Tan, 1998: 433).

Kamu yönetimini ve verdiği hizmeti tek tanımla anlatan Göymen, kamu yönetimini devletin yönetim faaliyeti olduğunu ve yararlılık-verimlilik prensibiyle ortak yaşama ve toplumun tamamına ulaştırmayı hedeflediğini söylemektedir (Göymen, 2000). Tam da bu noktada kamusal iş ve eylemlerin kamusal hizmet alanı için etkin, verimli ve dengeli yapılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Devlet denilen yönetsel aygıtlar bütünü, kamusal hizmetlerinde dengeli, verimli ve rasyonel olabildiği ölçüde meşruiyetini arttırmakta ve sosyal adalet düzeninin teminini sağlayabilmektedir.

Kamu yönetiminin değeri ve popülerliği şüphesiz ki her zaman aynı değerde kalmamıştır. Kamu yönetiminin önceki dönemlere göre daha güncel ve prestijli olması modern devlet sonrası devletin ve onun işlevlerinde yaşanan çeşitli değişimlere paralel olarak yaşanmıştır. Devletin vatandaşla arasında olan ilişkilerindeki yenilik ve artış onu öncekilere kıyasla daha önemli bir konuma getirmekle kalmamış aynı zamanda sunduğu hizmetlerin sayısını ve içeriğini farklılaştırarak değiştirmiştir. Devletin üstlendiği görevlerin artması ve çeşitlenmesi toplumunda devletten beklediği hizmetlerin farklılaşması sonucu devlete ve onun iş gören mekanizması olan kamu yönetimine bakışı da tabii olarak değiştirmiştir.

Kamu yönetimi, bir üst organizasyon olarak devlet mekanizmasına ve bu mekanizmaya bağlı diğer kurum ve kuruluşların faaliyet alanlarını belirlemek ve tanımlamak için de kullanılmıştır. Bu yönüyle kamu yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirebilmek için elindeki (personel, yetki, bütçe v.b.) unsurları bir arada kullanarak iş ve eylemleri yerine getirmektedir. İşte kamu yönetiminin bu özelliği Bilal Eryılmaz (1995) tarafından “yapısal ve işlevsel analiz” olarak tanımlanmaktadır. Ona göre, kamu politikalarının önceden belirlenip uygulanması kamu yönetiminin işlevsel boyutunu ortaya koymaktadır.

Kamu yönetiminin yapısal boyutunun ise devletin idari organları tarafından ortaya konduğunu belirtmektedir. Çünkü devlet kendi ihtiyaçları için idari organlara sahip olmak zorundadır. İşte kamu yönetiminin organizasyon şeması içerisinde yer alan ve onun işlerini gerçekleştiren bu örgütlere idare denir. İdare dediğimiz bürokratik yapıların ne olduğu konusunda daha detaylı tanımlama yapmamız gerekmektedir.

“İdare, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kuruluşlarını, mahalli idareleri, mahalli idarelere bağlı idareleri, mahalli idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşları ve sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait olan kuruluşları ifade etmektedir” (Göymen, 2000: 12). Yönetim anlayışında her zaman idarenin birliği ve bütünlüğü konusu tartışıla gelmiş olmakla beraber ülkenin yönetim prensiplerinin belirlenmesi hususunda da önem arz etmektedir.

2.1.4. Kamu Yönetiminin Tarihsel Arka Planı

Türkler üzerine yapılan tarihsel yönetim bilimi araştırmaları, Türk topluluklarının devlet kurma ve devlet hâkimiyeti tesis etme özelliklerinin diğer toplumlara nazaran daha fazla gelişmiş olduğunu ve bu sayede tarih sahnesinde sürekli yer alabildiklerini ortaya koymuştur. Bu araştırmalardan birisi de Metin İşçi' nin “Türk Yönetim Tarihi” adlı eseridir. İşçi bu eserinde Türklerin “Cihan Hâkimiyeti ve Devlet Kurma” konularında ki başarılarını anlatmakta ve “devlet ebed müddet” (devletin devamlılığı esası) prensibiyle başarılı yönetim uygulamalarını ortaya koymaktadır (İşçi, 2005). Her biri bir öncekinden izler ve özellikler taşıyan Türk yönetiminin esasını anlayabilmek için bu alanda kendi döneminde eserler vermiş olan düşünürleri ve eserlerini tanımakta büyük fayda bulunmaktadır. Bu eserlerden özellikle Edip Ahmet Yüekneki tarafından yazılan “Atabetül Hakayık”, Yusuf Has Hacıp tarafından yazılan “Kutadgu Bilig”, Koçibey tarafından yazılan “Risale” ve Nizamül Mülk tarafından yazılan “Siyasetname” eserleri yönetim açısından önem taşıyan eserlerden birkaçıdır.

Nizamül Mülk tarafından yazılan ve günümüz Türkçe'sine Farsça'dan Ayar tarafından çevrilen “Siyasetname” ele aldığı devlet, siyaset ve yönetim fikirlerinin yanında adalet kavramını da işlemiştir (Mülk, 1227/2014). Çünkü siyasetname kendi döneminde devletin anayasası gibi kabul görmüş ve uygulanmaya çalışılmıştır. Esere göre devlet adaleti tesis edebildiği sürece yaşayabilmektedir. Adaletsiz bir yönetim anlayışı, devleti kemiren bir kemirgendir ve bu devletin yaşaması mümkün değildir. Bu kapsamda kamu yönetiminin tarihsel arka planını incelemek için Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti kamu yönetimi incelenecektir.

2.1.4.1. Cumhuriyet öncesi dönem

Osmanlı devleti açısından kamu yönetiminin gelişim seyrine bakacak olursak, bu alandaki reformlarla adını duyuran Tanzimat dönemini incelememiz gerekecektir. Çünkü Tanzimat dönemi Osmanlı devleti için birçok alanda yenileşme çabalarının görüldüğü ve bu kapsamda da reformlar yapıldığı dönemdir. Her ne kadar “kamu yönetiminin ortaya çıkışı tanzimatla başlamıştır” tezi ileri sürülse de dünyanın ilk kamu yönetimi okulu olarak bilinen ve devletin üst yönetim kadrosuna yüksek kademede yönetici yetiştirilmesi için kurulan Enderun’un varlığı ve başarısı yadsınamaz niteliktedir. Öyleki Enderun’da devletin her yönetim kademesi için bürokraside çalışacak vasıflı yöneticiler yetiştirilmekte ve bu yetişen kişilerde yeri ve zamanı gelince yönetim kadrolarında çalışmaktadırlar. “Enderun okulunda öğrenim gören öğrenciler din öğreniminin yanında Arapça, Farsça ve Osmanlıca öğrenerek devlet idaresinde yüksek mevkilerde görev almışlardır. Osmanlıda yetmişden fazla sadrazam, binlerce yüksek yönetici, bilim adamı ve zanaatkârın adının tarihe geçmesini Enderun sağlamıştır” (Eryılmaz, 2007: 34).

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki en kapsamlı ve önemli reformlar Tanzimat döneminde yapılmıştır. Bu dönemde alan olarak bakarsak daha çok siyasi ve sosyal alanda yenileşmelere gidilmiştir. Çünkü siyasi ve sosyal reformlar ancak batı etkisindeki bu dönemde yapılmaya olanağına sahip olmuşlardır. Tanzimat döneminde göze çarpan yeniliklere bakacak olursak; yeni bakanlıkların kurulması ve bunlara yardımcı olabilecek danışma heyetlerinin kurulması olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı bu tip yeniliklerle kamu yönetiminin bürokratik yapısını değiştirmek istemiştir. Özellikle de Tanzimat döneminin kendisine has özelliğinden dolayı devlet yönetimine daha çok yurt dışında eğitim almış, garbi görmüş, yabancı dil bilen ve orada kısa zamanda olsa bulunmuş kişilerin getirilmesi yoluna gidilmiştir.

Osmanlı'nın 19. yüzyıldaki yönetim reformlarına baktığımız zaman ise merkezileşme yönelimlerini görmekteyiz. Bu dönemdeki esas gaye yönetime sadık ve ona başkaldırmayacak bir askeri yönetim sistemidir. Çünkü hanedan ancak kendisini bu koşullarda güvende bulmaktadır. Merkezileşme doğrultusunda ayanlar ve diğer çevreler üzerinde devlet hâkimiyeti esas kılınmaya ve biat altında tutulmaya çalışılmıştır. Hatta bu kapsamda merkezi yönetimin gücünü perçinlemek amacıyla taşra yöneticilerinin güçleri kısıtlanmıştır.

1871 yılında özerkliğe sahip olan yönetimlerce Osmanlıya yönelen tehditler, karışıklıklar ve düzensizliklerin baş göstermesiyle Osmanlı imparatorluğu “İdare-i Vilayet Nizamnamesi” çıkartarak merkezi yönetimi güçlendirme yoluna gitmiştir. “Böylece yerel yönetimlere çok yetki veren adem-i merkeziyetçilik yerine güçlü bir merkezi yönetimin devam etmesi kararı pekiştirilmiştir” (Eryılmaz, 2007: 36).

Osmanlı devleti dönemindeki temel kamu yönetimi mevzusu şu sorunsal üzerine kurulmuş ve cevap aranmıştır: “Kamu yönetimi idaresinde merkeziyetçi bir anlayış mı hâkim olmalıdır yoksa âdem-i merkeziyetçi bir anlayış mı?” O dönemde bu sorunsala farklı iki cevap verilmiştir. Bunlarda ilki İttihat ve Terakki'nin önemli isimlerinden Ahmet Rıza'ya aittir. Ona göre kamu yönetimi idaresinde esas olan merkeziyetçiliktir. Güçlü otoriter bir yönetim anlayışı olmalı ve buda yönetime işlemelidir. Aksi halde devlet yönetimi başıbozukluğa sürüklenir ve zamanla yok olur. Bu düşünce tarzının tam zıddını ihtiva eden ikinci görüş ise Prens Sabahattin'e aittir. Prens Sabahattin'e göre merkeziyetçiliğin aksine yerel yöneticilere daha fazla yetki verilmeli ve otoriter olmayan bir yönetim anlayışını savunulmalıdır. Fakat İttihat ve Terakki içerisinde Ahmet Rıza'nın yönetim anlayışını savunanların çok oluşu, devletinde otoriterliğini beraberinde getirmiştir.

Genel hatlarıyla Osmanlı'da ki kamu yönetimi anlayışını inceledikten sonra çalışmamız açısından irdelememiz gereken bir sorunsal daha bulunmaktadır. Oda “Acaba Osmanlı sonrası Türkiye Cumhuriyeti Devlet'inde de durum aynen böyle devam mı etmiştir yoksa kamu yönetimi anlayışında bir değişiklik olmuş mudur?” Bu konuyu ortaya koymak için şimdi de kamu yönetimi açısından Türkiye Cumhuriyeti irdelenecektir.

2.1.4.2. Cumhuriyet sonrası dönem

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde kamu yönetimi açısından merkeziyetçi bir tutum benimsenmiştir. Çünkü yeni kurulmuş olan cumhuriyet ve toplum, Osmanlı bakiyesidir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan reformlarda “kamu yönetiminin genel işleyişi, personel politikası gibi konular üzerinde durulsa da hem verimli bir yönetim modeli oluşturulamamış hem de halkın yönetime katılımı sağlanamamıştır” (Gözübüyük, 2001: 7). Genç cumhuriyet her ne kadar yönetsel reformlar yapmaya çalışsa da istediği düzeyde başarı sağlayamamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında da devam eden “merkeziyetçilik” anlayışı kimi araştırmacılara göre yönetilen ile yöneticiler arasındaki ilişkileri yerel düzeyde aşındırmış olmaktadır. Bu kapsamda “ilk yıllarda benimsenen merkeziyetçi anlayış zamanla yöneten ile yönetilen arasındaki bağı zayıflatmıştır” (Kutlu, 2004: 155). Çünkü yerelin talep ve ihtiyaçlarına yeterince kulak verilememiştir. Dahası imparatorluktan cumhuriyete geçişin sancılı dönemlerinde teba kültüründen demokrasiye evrilmenin şartları içerisinde âdem-i merkeziyetçilik uygun görülmemiştir. İsyanlara sebep olabileceği, başıbozukluk getirebileceği için genç cumhuriyet bunu uygun görmemiştir. Tamda bu dönemde tüm kararların başkentten alındığı ve yerel yönetimin hiyerarşik yapı içerisinde merkezin denetiminde kaldığı görünmektedir. Cumhuriyetin bu döneminde yeterli ve verimli kamu yönetimi reformu yapılamamış ve çalışmalar sadece gündelik sorunları aşmaya yönelik olmuştur. “Ayrıca öncelik merkezi yönetime verilerek yerel yönetimlere gerekli destek sağlanamamıştır” (Tahtalıoğlu, 2011: 55).

Cumhuriyetin ilk dönemlerinden çok partili hayata kadar geçen sürede genç cumhuriyet yeniden yapılanmadan ziyade kuruluşa önem vermiştir. Ancak çok partili hayata geçişle birlikte “siyaseten merkez- çevre ilişkileri yeniden gelişmiş ve kamu hizmetlerine olan talepler artmıştır. Taleplerin artmasıyla kamunun yapısı genişlemiş ve bu da örgütlenme ve işleyiş sorunlarını beraberinde getirmiştir” (Saran, 2004: 145). Yaşanan bu gelişmeler sonucunda kamu yönetimi toplumun farklılaşan ihtiyaçları karşısında yetersiz kalmış ve değişime gitmek zorunda kalmıştır.

“2. Dünya Savaşı’ndan sonra yönetim alanındaki yenilikçilik önemsenerek, yerli ve yabancı uzmanlara kamu yönetimi üzerine araştırmalar yaptırılmış ve bu alandaki çalışma raporları değerlendirilip reform çalışmalarına hız verilmiştir” (Coşkun, 2005: 14). Özellikle bu kapsamda 1963 yılında Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, 1971 yılında hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulunca hazırlanan rapor ve Devlet Planlama Teşkilatı’na yapılan çalışmalar bulunmaktadır. Ayrıca bu çalışmalar açısından Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’ni de göz ardı etmemek gerekmektedir. Tabidir ki kamu yönetimi açısından kaydedilen gelişmeler bu çalışmalarla da sınırlı değildir. Türk Hükümeti ile Dünya Bankası tarafından ekonominin daha iyi gitmesi için ortak finanse edilen ve yürütülen çalışmalarda mevcuttur.

“1951 yılında Dünya Bankası tarafından Türkiye ekonomisini konu alan ve yönetim biliminin gelişimi için hazırlanan ve kamu yönetimi ve işletmecilik kürsüleri kurulmasını öneren Barker Kurulu isimli bu rapor bu konudaki önemli bir örnektir” (Akpınar, 2006: 19). Barker Raporunda bürokrasi ve kamu yönetimiyle ilgili oldukça çeşitli tespitler yapılmıştır.

Kamu hizmetlerinin yeterince verimli olmadığı, politikaların rasyonel şekilde hayat geçirilemediği, merkeziyetçi bir yapının yönetsel açıdan sorunlara sebep olduğunu ve tüm bunların yanında personel yetersizliğinin de bulunması tespit edilen konular olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunların çözümü için “Devlet Personel Dairesi kurulması, danışma hizmetlerinin geliştirilmesi ve merkezden yerel yönetimlere yetki devri yapılması önerilmiştir” (Saran, 2004: 146).

Bir başka kamu yönetimi araştırması ise İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor”dur. Bu rapora göre kamu yönetiminin esas sorunları; memurların dengesiz dağılımı, örgütlenmede yaşanan sorunlar, yönetmelik ve denetimlerdeki aksaklıklar ve karmaşa olarak yer almıştır. “Bu gelişmelere paralel olarak 1952 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü kurulması ve belirli bir plan doğrultusunda kalkınmanın sağlanması için 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması kamu yönetimi açısından önemli iki gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır” (Saran, 2004: 147).

Ülkemizde Planlama Teşkilatının kurulmasıyla beraber artık planlı kalkınma dönemine geçilmiş ve kamu yönetimine ilişkin reformlar adına önemli sorumluluklar yine bu teşkilata yüklenmiştir. Hatta kamu yönetiminin daha rasyonel ve kaliteli işlemesi hedefi bu kurumun reformist çalışmalarına bırakılmıştır. Bu kurumla beraber; “Ülkemizde yönetimin sorunlarını tespit edip daha iyi bir kamu hizmetinin tesisi için 1962 yılında Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi başlatılmıştır” (Demir, 2013: 23). Bu projenin raporuna göre çalışmalar sürdürüldükten sonra gereği yapılmak üzere Çalışma Bakanlığına sunulmuştur. Bu projeye göre amaçlanması gereken hususlar; merkezi hükümetin görevleri daha rasyonel şekilde düzenlenmeli ve dağıtılmalı, daha iyi işleyen bir personel politikası için planlamaları şartlara ve hedeflere uygun yapılmalıdır.

Sonraki yıllarda kamu yönetiminin sorunları üzerine bir başka çalışma daha yapılmıştır. Bu çalışma İdari Reform Çalışma Kurulu'na yapılmış ve kamu hizmetlerinin yapıları ile işleyişlerin yeniden düzenlenmesi için izlenecek usul ve yöntemlerin tespiti için çalışmıştır.

“İkinci 5 yıllık kalkınma planı kapsamında yapılan bu çalışma, kamu kesimi stratejisinin yeniden yapılandırılması ve yönetimde gerekli düzenlemelerin sağlanması için daha önceden yapılan önerileri yinelemektedir” (Özel, 2008: 240).

Yaşanan bu kamu yönetimi reform çabalarından sonra 1980'li yılların başından itibaren gelişmiş ülkelerde bir dizi özelleştirme çabaları başlamış ve hızla yayılmıştır. Kamu yönetiminde özelleştirmeler küresel anlamda karşılık bulmuş benimsenmiştir. Özelleştirmelerle kamu yönetiminin alanı olabildiğince daraltılmak istenmiş ve özel teşebbüslere geniş bir alan yaratılmıştır. Devletin ekonomiye müdahalesi sınırlandırılmış ve daha az devlet daha çok piyasa teorisi mantığı uygulamaya koyulmuştur.

Dünyada ki bu gelişmelere uygun olarak ülkemizde de Turgut Özal'lı yıllar yaşanmaya başlamış ve Anavatan Partisi özelleştirme furçasına katılmıştır. “O dönemde kamuda özelleştirme Özal'ın yönetim mantığı ile de bağdaşan bir durum olduğundan ülkemiz açısından özelleştirmenin hayata geçirilmesi çok sorun olmamış ve ülkemizde kısa sürede uygulanmaya konmuştur” (Kutlu, 2004: 176). O dönemin temel çabası daha iyi ve etkin çalışan bir kamu yönetimi için özelleştirme yapılması ihtiyacıdır. Hatta “Devlet ancak özel sektör mantığıyla iş ve eylemlerini gerçekleştirirse verimli ve rasyonel çalışmış olur” tezi genel kabul görmektedir.

Türkiye'de 12 Eylül askeri darbesinden sonra siyasal yaşamda kamu yönetiminin eksiklikleri üzerine gidilmiş ve 1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın ve Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün talebi üzerine Kamu Yönetimi Araştırma Projesi başlatılmıştır.

“Bu raporun amacı kamu hizmetlerini etkin, verimli, süratli ve ekonomik bir şekilde halka sunmak, hizmet kalitesini arttırmak, kamu örgütlerinin yapısını ve personel sistemini zamana göre değiştirmek olan projede yedi ayrı çalışma grubu ile çalışılmıştır” (Coşkun, 2005: 34).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde kamu yönetiminin sorunlarına çare olacak şu öneriler yer almıştır:

- Merkezi yönetimin üstleneceği her türlü rol ve yeni görevlerin toplumsal değişime uygun bir biçimde verimlilik esasıyla yeniden ele alınıp değiştirmesi gerekmektedir.

- Merkezi yönetimin taşra uzantıları ile birlikte yerel yönetimlerin, yeni yönetim anlayışına uygun düşecek şekilde hem sorumluluk hem de yetki açısından güçlendirilmesi ve önem görmeleri gerekmektedir.

-Kamu faaliyetleri bürokratik katılıktan ve çıkmazdan kurtararak, iş ve eylemlerin hızlı, etkin ve daha hizmet sunumuna yakışacak şekilde verimli olmasına özen göstermek.

Yönetim alanında örnek teşkil eden ve gelişmiş ülkelerdeki hizmet standartlarına ulaşmak için yapılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi çalışmalarının önerileri tam olarak hayata geçirilmediği için eleştirilse de Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi gibi Kamu Yönetimi Araştırma Projesi de kendisinden sonraki çalışmalara kaynaklık teşkil etmiş ve katkılar sağlamıştır. Ayrıca, Avrupa Birliği sürecinde ülkemizin kamu yönetimi gelişimine bakacak olursak reform ve yeniden yapılanma çabalarının hız kazandığını görmekteyiz. Bu kapsamda Türkiye, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nı 21 Kasım 1988 yılında imzalayarak harekete geçmiştir. Ülkemizin de imzaladığı bu Özerklik Şartı'nın amacı; merkezden yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk aktarımı sağlamaktır. Her ne kadar ülkemiz bu anlaşmanın çeşitli maddelerine çekince koymuş olsa da kamu yönetimi açısından önemli bir gelişmedir.

Tüm bu gelişmelerin ışığında Türk kamu yönetiminin 1990'lı yıllara kadar yönetsel reform çabalarını incelememiz gerekirse; yönetimin sıkça değişmesinden ve gündelik sorunlara takılı kalmasından dolayı istenilen verimlilik düzeyinde gelişmeler sağlanamamıştır. Hükümetlerin sıkça değişimi yönetimdeki devamlılığa ve istikrarına ket vurmuştur. Bu nedenle başlatılan bir reform çalışması tamamlanmadan aynı alanda başka bir reform çalışmasına geçildiği görülmüştür. Türk kamu yönetimindeki yeniden yapılanma hareketinin istenilen başarı seviyesine ulaşamamasında, seçilen hükümetlerin parti programlarındaki vaatlerinin aksine yeniden yapılanmaya ilişkin sözlerini yerine getirmemesi kadar; kayırmacılık, siyasallaşma, kırtasiyecilik ve verimsizlik gibi sebeplerde bulunmaktadır.

1980’li yıllardaki reform çabalarının sadece özel sektör yönetim mantığının kamuya aktarılmasıyla sınırlı kaldığını görebilmekteyiz. Kasım 2002 yılında iktidara gelen Ak parti hükümeti ise öncelikle “Acil Eylem Planı”nı kamuoyuna açıklamış ve daha demokratik, verimli, yerelci, sorgulanabilen, şeffaflığı ön plana çıkarmak amaçlı bir yöntem izlemek istemiştir.

AKP, ilk olarak Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu çıkarmıştır. Bu kanun ile mali yönetimi dönemin gereklerine uygun standartlara getirme arzusu taşımıştır. İkinci olarak ise Bilgi Edinme Kanunu çıkarılmış ve sorgulanabilen bir yönetim için ilk adım atılmıştır. Bu reformist havayı ise Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurulması izlemiş ve yönetim fonksiyonunun daha düzenli ve kontrollü olması istenmiştir.

2000’li yıllardan 2014’lere kadar ilerleme sağlama amaçlı birçok gelişme daha yaşanmıştır. Bunlar; Kamu yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu gibi kamusal alana ait yeniden yapılanma çalışmalarıdır. Ayrıca konumuz olan Ombudsman Kurumuna ait birçok gelişmelerde vuku bulmuştur.

Sonuç olarak gelinen noktada Türk kamu yönetimi bürokratik yapısı, aşırı merkeziyetçi tutumu ve demokrasi ilkelerinden yeterince nasiplenmediği gerekçesiyle yoğun şekilde eleştirilmektedir. Yaşanan siyasi ve ekonomik krizler her ne kadar reformsal havayı dağıtma eğilimi gösterse de bu gün birey olarak herkes etkin, verimli, katılımcı, şeffaf bir yönetim arzusu taşımaktadır. Yönetimsel sorunların aşılmasında yapılacak reformlar kadar onların uygulanmasını ve hatalarını denetleyecek kurum ve oluşumlarında önemi büyüktür. Bu kapsamda Ak Parti Hükümeti, Avrupa Birliğinin hemen hemen her raporunda bir eksiklik olarak ayrı bir paragraf ayırdığı Kamu Denetçiliği Kurumu’nu kurmuştur. İşte Anayasa referandumuyla birlikte kurulan Ombudsmanlık Kurumu’da konumuzun esasını teşkil etmekle beraber kamu yönetimi denetim şekillerinden bir tanesi ve gelişmiş demokrasilerde de kamu yönetiminin denetimi, şeffaflığı ve arabulucu konusunda önemli katkılar sunan bir denetim modelidir. Biz de bu kapsamda denetim mekanizması olan ombudsman sistemini incelemeye geçmeden önce kuramsal bir alt yapısı niteliğinde olan denetim, denetimin gelişimi ve çeşitleri konularını incelenecektir.

2.2. Denetim

Yönetim sürecinin asli unsurlarından ve fonksiyonlarından biri de denetimdir. Denetim ile yönetimin ne ölçüde ve ne verimlilikte hareket etmekte olduğu belirlenir. Bu da onu yönetsel süreçte çok önemli ve değerli kılar.

Yeterli ve etkin düzeyde denetim gerçekleştirebilen bir örgüt, hedeflerini gerçekleştirme konusunda önemli adımlar atabilirken aksi durumdaki bir örgütte ise geri bildirim ve durum değerlendirmesi yapılamadığından dolayı istenilen düzeyde başarı gerçekleştirilememektedir. Kamu yönetimi denetim şekillerinden biri olan ombudsman denetimini incelemeyen önce denetim kavramını incelemek çalışmamız açısından daha faydalı olacaktır.

2.2.1. Denetimin Tanımı

Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğüne (TDK, 2011) göre denetim; “bir işin doğru ve yönetime uygun yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımda dikkat çeken iki unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki işin doğru yapılıp yapılmadığıdır. İkinci unsur ise işin doğru yapılmasının yanında yöntemine uygun yapılıp yapılmadığıdır. “Başka bir ifadeyle denetim, yönetimin önceden belirlenen standartları ne oranda gerçekleştirdiğini ölçmeye ve gerekli düzeltmeleri yapmaya yönelik bir işlev olduğu için bir performans ölçümü olarak da tanımlanabilmektedir” (Aktuğlu, 1996: 4). Denetim olarak adlandırılan fonksiyon aslında bir dizi tespit silsilesidir. Bu tespitler; ne yapıldı, kimin tarafından yapıldı, ne şekilde yapıldı, ne zaman yapıldı ve tüm bunlar ilgili mevzuata uygun mu yapıldı? Şeklindeki soruların cevaplandırılmış şekli olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Ayrıca, denetleme faaliyetleriyle ne yapıldığını, nerede bulunduğunu, nasıl yapıldığı, gelinilen yere kadar nasıl ulaşıldığı ve gidişe göre nereye varılacağı tespit edilir” (Aktuğlu, 1996: 6). Denetim kavramını daha geniş bir perspektifte tanımlamamız gerekirse onu; “bir kurum, kuruluş, plan, program veya projenin önceden belirlenen planlara göre uygulamasını sağlamak amacıyla yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesini araştırma olarak tanımlayabiliriz” (Sanal, 2002:4). Denetimde olması gereken durum ile mevcut durum karşılaştırılır ve ortaya çıkan sonuçlar izlenir.

Denetim sonucu ortaya çıkan sonuçların pozitif yönde olması o örgütün amaçlarına ulaştığının bir göstergesidir. Aksi halde ise örgütün rasyonel çalışmadığı ve istenilen sonuçlara ulaşamadığının bir göstergesi olacaktır.

Köksal'a (1974) göre, denetimin üç ana unsuru olduğunu belirtmektedir. Bu ana unsurlardan ilki amaçtır. Denetimin bir amacı bulunmaktadır ve o amaç da denetlenen şeyin “olması gereken ile olan” arasındaki farklılıkların tespiti. Ana unsurlardan ikincisi ise verimlilik. Yani denetimin amacının yanında onu tamamlayan en önemli diğer tarafı verimlilik esasıyla çalışmasıdır. Çünkü gereğinden fazla emek, para ve zaman harcanan denetim verimli değildir. Tamda bu noktada karşımıza çıkan üçüncü en önemli unsur ise zamandır. Çünkü belli bir amaca etkin bir çalışma ile ama mutlaka zamanında ulaşmak gerekmektedir. Ayrıca çoğu kez yanlış anlamlarda kullanılan denetim için şunlarda söylenebilir; denetim, sadece emir vermek ve çizilen statü içinde memurların hareket etmesini sağlamak olarak görülmemelidir. Sonuç olarak denetim; hedeflenen amaçlara ulaşabilmek için verimli, etkin ve yerinde hareket ederek, mevzuata uygun olarak yönetilip yönetilmediğini tam bir objektifle belirlemek ve daha iyisi için hareket etmektedir.

2.2.2. Denetimin Tarihsel Gelişimi

Yönetim nasıl ki tarihi köklerini, insanlığın tarihçesine benzer şekilde zamansal olarak salmışsa, onun olmazsa olmaz bir parçası olan denetimi de o zamanlara kadar geriye götürmek yanlış olmayacaktır. Köse (1999) makalesinde denetimin kökenini M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar dayandıran belgelerin mevcut olduğunu belirtmektedir. Özellikle eski Mısır, Roma ve Yunan medeniyetlerinde kamusal hesaplamalar ve kontroller için bir dizi sayısal metotlu denetim yapıldığını belirleyen kanıtlarda bulunmaktadır. Ayrıca bugünkü anlamda kamusal denetim kökenlerinin ise demokrasinin doğuşuyla eş zamanlı olduğu söylenebilir; çünkü demokratik gelişmenin kökeninde mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde denetim sağlayabilme arzusu ve isteği bulunmaktadır.

Başlangıçta günlük hesapların kontrolünü yapmakla görevlendirilen ve gün boyunca harcamada bulunan kişinin harcama kalemlerine ait bilgileri dinleyen ve görüş bildiren kişiye dinleme kavramında hareketle denetçi denmiştir.

“Zaman içerisinde denetçi uygulaması gelişerek, her bir hesabı kelimesi kelimesine dinleme yerine bütün işlemlerin fiziki olarak doğrulama usulüne geçmiştir” (Özer, 1992: 30). Çin hanedanlığında denetim özellikle M.Ö.1100 yıllarında Zhou hanedanlığı döneminde başladığını belirtmektedir.

İngiltere'de denetçi anlamına gelen “auditor” unvanını ilk defa 1289 yılında kullanılmıştır. İlk profesyonel denetim örgütü ise 1581 yılında denizcilikte ün salan Venedikliler tarafından kurulmuştur (Köse, 1999). Sanayi devrinin ardından Avrupa'da muhasebe kayıtlarının incelenmesi ile denetim sistemi oturmaya başlamış, bu dönemdeki işletmeler hesaplarda hata ve yolsuzluğun önlenmesi ve tam sonuçların elde edilmesi için mali yetkiliğe sahip, cebir alanında uzman denetçilerden faydalanmışlardır. Peki, tarihsel bağlamda denetime ve denetçiye duyulan ihtiyaç nereden kaynaklanmaktadır? Bunun cevabını tarihsel perspektiften bağımsız bir cevapta aramak doğru olmayacaktır.

İnsanoğlunun tarihsel gelişim seyrinde zamanla artan iş yükü ve mali işlerden anlamının zorluğu karşısında denetim ve denetçiye ihtiyaç duyulmuştur. Çünkü hesapların doğru yapılmadığında ki alınan risk, o dönemde bağımsız denetim ve denetçilere duyulan ihtiyacın önemini bir kez daha arttırmıştır.

Günümüz denetim anlayışını anlamak için daha öncede belirttiğimiz gibi Liberal demokrasiyi bilmemiz gerekir. Çünkü gerçek anlamdaki denetim Liberal demokrasiden bağımsız ve ondan kopuk gelişen bir dizi gelişim paketi değildir. Aksine günümüz denetim kavramı Liberal demokrasi ile doğmuş ve ilhamını ondan almıştır. Çünkü Liberal demokrasi temelini, mutlak iktidarın sınırlandırılmasından alır. Bu tezin tarihsel örgüsüne de bakacak olursak, İngiltere'de ki mutlak iktidarın sınırlandırılıp çeşitli yetkileri İngiliz parlamentosuna bıraktığını görürüz. Halktan toplanan vergileri kontrol altına almak ve kamu harcamalarının sınırlandırmak şeklinde bu yetkiler kraldan parlamentoya geçmiştir. Zamanla da karmaşık bir hal alan bu işleri hesaplama için uzman bir kuruluşa gereksinim duyulmuş ve Sayıştay benzeri kurumların ortaya çıkışına kaynaklık etmiştir.

Denetim kavramına başka bir açı olan Türk Yönetim Tarihi perspektifinden bakacak olursak, Avrupa'da kilerine benzer şekilde çeşitli kavramlar bulunduğu söyleyebiliriz. Özellikle "Kadı-ül Kutad" ve "Divan-ı İşraf" bunlardan bazılarıdır.

Kadılık sistemindeki denetimin sistemsal üst birliği olan kadı-ül kutad bir çeşit denetim organıdır ve kadılar nezlinde denetim işlerini gerçekleştirirler. Ticari ve idari işleri denetmekle görevli olan kurum ise Divan-ı İşraftır. Burada özellikle devlet işlerindeki ticari ve idari işler teftiş edilmektedir. Denetim kavramı durgun, gelişime uygun olmayan statik bir yapının aksine kendisini sürekli yenileyen, çeşitlenen ve gelişen bir dinamik yapıya da sahiptir.

Başlarda sadece ekonomikselse bir olay olan denetim sonraları gelişerek çok çeşitlilik arz etmiş ve kendisini sürekli geliştirerek hesap doğrulamanın da yanında uygunluk, yerindelik, hukukilik gibi perspektiflerde almıştır.

Denetim kavramındaki esaslı değişim 2. Dünya savaşından sonra olmuştur. Bu dönemde denetim uzmanları denetim faaliyetlerinde sadece hata bulmaya odaklanma anlayışından vazgeçerek hesaplarda ayrıntılı incelemeyle yetinmeyerek (verimlilik ve kanunilik) teftişe aldıkları kurumu dönem sonu mali tablolarıyla da değerlendirmişlerdir. Denetim gerekli kılan bir diğer durum da talep ve kaynak dengesizliğidir. “Kamu kaynaklarının kıt fakat vatandaş taleplerinin sınırsız oluşu, mevcut kaynakların israf edilmeden hassas kullanılmasını gerektirmiştir. Oluşan bu durum, kamu harcamalarının yerinde yapılması kadar, kamu denetiminin de yeni teknik ve metotlar ile güncellenmesi gerekli kalmıştır” (Köse, 1999: 66).

Sonuç olarak, nasıl ki yönetim ortaya çıktığı günden beri kendisini sürekli yenileyip geliştiriyorsa ona paralel bir şekilde denetim kavramında yenilik içerisindedir. Bu süreçte denetim, geleneksel yönetim anlayışına göre yapılan işlemlerde kurallara uygunluk ve yerindeliliği inceleyerek girdi odaklı, sürece önem veren ve cezalandırmaya dayalı denetim ve denetçi felsefesinden çıkıp, sonuçları da değerlendiren ve ödüllendirme esasına dayalı olarak yol gösterme ekseninde bir denetim ve denetçi anlayışına dönmüştür. Bu dönüşümün etkisi ile birçok kamu kurumu mali ve hukuki denetimlerin yanında performans denetimi ve buna bağlı sistemleri uygulamaya koymuştur.

2.2.3. Denetimin Amacı ve Yararı

Denetim yönetsel sürecin en son ve en önemli olan fonksiyonudur. Denetimin amacı örgütün rasyonel ve verimli çalışmasını sağlayarak, hedeflerine ulaşmasını sağlayacak her türlü tedbirin alınmasıdır. Denetimi bireysel ve örgütsel düzeyde ele almak mümkündür.

Bireysel düzeyde denetim, kişilerin maruz kaldıkları ya da uyguladıkları haksızlıkların tespiti ve gerekli aksiyomların alınmasını ifade etmektedir. Bu açıdan denetimin koruyucu ve önleyici özellikleri olduğunu görmekteyiz. Örgütsel açıdan denetim ise örgütün mevcut durumu ile olması gereken durumunun tahlilini yaparak karşılaştırmalar üzerinden yapılması ve yapılmaması gerekenlerin ortaya konduğu bir sistemi ifade etmektedir. “Denetim yönetim sorumluluğunun ortaya çıkarılmasına yardımcı olur” (Örnek, 1991: 246).

Denetimin amacı ve yararı iç içe geçmiş durumdadır. Çünkü denetim, yönetimin aksayan yönlerini ortaya çıkartır ve bunların düzeltilmesini sağlayarak örgütün daha rasyonel bir işleyişe sahip olmasını sağlar. “Denetim, işleyişteki aksaklıkları saptayarak bunların düzeltilmesini, görevlilerin daha iyi çalışmasını sağlamaya yönelik bir eylemdir” (Örnek, 1991: 247). Aynı şekilde denetimin amacı demokrasinin amaçlarına da paraleldir. Özellikle kamu kurumlarına ilişkin olarak sürekli yönetilenlerin şikâyet ve istek yolu denetimler sayesinde açık tutularak halkın katılımı da sağlanmış olmaktadır.

“Dayanılan demokrasi teorisi ne olursa olsun, her demokratik rejimin ideal durum olarak az veya çok açığa vurduğu amaç, yönetilenlerin bütün yönetim sorunları üzerinde söz sahibi olmalarıdır” (Soysal, 1968: 30). İşte denetim fonksiyonu da halkın çeşitli yollarla yönetime müdahalesini ve katılımını sağlamaktadır.

Denetimin en önemli faydası, işlem ve eylemleri denetim mekanizmasıyla denetleyen bir yönetimin etiksel ve yönetsel açıdan meşruluğunun çok güçlü olmasıdır. Böylelikle yönetilenler nezdinde ki keyfiyet ve hukuksuzluk korkuları giderilir ve daha sağlam bir yönetsel anlayış sağlanmış olur.

Denetimin bir diğer faydası da stabil değil de süreklilik arz eden değişim sağlayabilmesidir. Denetim sonucu yapılması gereken ya da uygulaması gereken değişim her zaman ve her yerde kolay ve çabuk bir uygulama alanı bulmayabilmektedir. Bu yüzden ki özel sektörde reform kararı daha kolay uygulanabilirken, kamu kesiminde bu denli kolay yapılamamaktadır. “Kamu yönetiminde reform siyasal ve toplumsal niteliklidir; sosyal yansımaları ve mali önemi yüksek olan bir karardır” (Atay, 1997: 23).

Denetim kavramının tanımından hareketle ona dair ortak özellikler ve prensipler belirlenmek mümkündür. Bu ortak özellikler, onun ihtivasının temeli olduğu kadar gündelik yaşamda uygulamak zorunda olduğu temel mottolarıdır. En basit düzeyde araştırma yapan bir araştırmacının bile tespit edebileceği bu temel ilkeler, denetim olgusunun dürüstlük içerisinde ve hukukilik çerçevesinde daima tarafsız ve bağımsızca sürdürülebilir bir anlayışa sahip olduğunun göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetim ne kadar bu ilkelere bağlı olarak sürdürülebilirse o kadar adil ve hakkaniyete uygun hareket ediyor demektir. Denetim mekanizması bozuk ya da bu ilkelere arındırılmış olan ülkelerde halkın, yönetime karşı bakış açısı “muz cumhuriyeti” anlayışından çokta farklı değildir.

Denetimin ilkelerini ortaya koymak için Kurdoğlu'nun 2008 yılındaki bu alanı inceleyen “Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap verebilirlik Açısından İncelenmesi” çalışmasındaki tasnifinden hareketle incelemek son derece faydalı olacaktır.

2.2.4. Denetimin Temel İlkeleri

Denetim işlevinin faydalı olması için kendi içerisinde ihtiva etmesi gereken çeşitli ilkeleri olmak zorundadır. “Denetime ilişkin evrensel nitelikte olan ve her zaman uyulması gereken bu ilkeler; bağımsızlık, yasallık, nesnellik ve dürüstlüktür” (Kurdoğlu, 2008: 5). Bir denetim işlevinden elde edilmek istenen verim alınmak isteniyorsa o halde yukarı sayılan ilkelere dikkat edilmeli ve noksansız bir şekilde uygulanmalıdır. Denetimin temel ilkeleri konusunda bu ilkeleri biraz daha açarsak, karşımızda duran resmin etkin ve verimli bir çalışma kılavuzu olduğu hemen görülecektir.

A) Bağımsızlık İlkesi

Denetleyenin denetlenen üzerinde egemen ve bağımsız oluşu, denetim işlevinin en önemli özelliğidir. Çünkü bağımsızlığın olmadığı bir denetim ilişkisinde istenilen düzeyde verim alınmaz. Hiyerarşik amirin, astları üzerinde rahat denetim yapabilme olanağı denetimin verimlilik rasyosuna olumlu katkıda bulunur. “Zaten bağımsız ve üstün konumu olmasa, bu kişi veya kurumlar inceleme yaparken soru sorma bilgi ve belgeye başvurma haklarını kullanmaz ve etkin bir denetim yapamazlar” (Atay, 1997: 4).

Denetim, denetçiler aracılığıyla sürdürülen bir faaliyet olduğu için denetçiler ile denetlenenler arasındaki ilişkiler, denetimin başarısı ve süreci açısından son derece önemli bir rol oynamaktadır. Denetçi, denetim yapılan kişi ya da kurumlarda arasındaki ilişkiye önem vermeli ve onlarla maddi ya da manevi bir çıkar ilişkisine girmemelidir. Aksi takdirde bağımsızlığına gölge düşürme eğilimi ile karşılaşabilmektedir. “Aynı zamanda devlet denetiminde bağımsızlık, politik sistemlerde siyasi partiler, baskı grupları ve diğer güç odaklarının etkisinde kalmadan hizmetlerinin doğru incelenmesini sağlamaktadır” (Akpınar, 2006: 40).

Denetimin başarısının ilk koşulu bağımsız oluşunda yatmaktadır. Bağımsız olmayan bir denetçinin (bu kurum ya da kişi de olabilir), sürdürmekte olduğu teftişte hakkaniyete uygun bir şekilde karar verebilmesi mümkün değildir. Her ne kadar ihtimal dâhilinde olsa kuracağı hükmün hakkaniyete uygun olabileceğine kanaat getirsek de, bağımlılık ilişkisinin denetimin meşruluk kaynağına vuracağı darbe son derece büyük olacaktır. İşte bu yüzde denetim göreviyle mükellef olan kurum ya da kişilerin mali, idari ve sosyal haklar bakımından bağımsız olması büyük önem arz etmektedir.

B) Yasallık İlkesi

Denetim işlevlerinin bir diğer önemli ilkesi ise yasallık ilkesidir. Yasallık ilkesi iki yönlü çalışan bir ilkedir. İlk olarak yasallık ilkesi yapılacak denetimlerde yapılan iş ve işlemlerin yasal açıdan incelenmesini gerektirir. Yani denetlenenin gerçekleştirmiş olduğu işlemlerin yasallık denetimi yapılır. İkinci yönü olarak denetimin yasal sınırları içinde ve yasaların belirlediği şekilde yapılması gerekmektedir. Yasallık ilkesi aslında yapılan teftiş ve soruşturmaların denetimsel açıdan yasalara ve ilgili mevzuatlara uygunluğunu ifade eder. Çünkü her denetimsel faaliyetin bir alt yapısı ve uygulama usullerini ifade eden bir hukuki mevzuat bulunmaktadır.

Denetim işlevinin yasallık ilkesinden yoksun olması durumunda istenilen verim alınamamaktadır. Hukuki dayanağı olmadan yapılan denetim, denetim olarak işlev göremez ve yapılsa da yasal bir denetimden bahsedilmeyeceği için elde edilen sonuçlarda kullanılmaz.

Denetimde yasallık ilkesi ahlında içinde yaşadığımız dünyada son derece önem kazanan bir durumdur. Denetimde, denetlenenin yaptığı iş ve eylemlerin kanunilik soruşturması yapılsa da asıl önemli olan nokta bu soruşturma ve denetimin belli yöntem ve kurallarla yapılmasıdır. Sahte deliller üretmek, hukuka uygun bir eylemi sanki hukuka aykırıymış gibi göstermeye çalışmak, denetimin selametine ket vuracak yapay bilgi ve belge üretme gibi birçok hukuksuz denetim biçimi de vücut bulabilmektedir. Denetimde yasallık ilkesi iki farklı açıdan koruma zırhı içermektedir. Buna günümüz tabiriyle çifte korumada diyebiliriz. İlk koruma bu yasal denetim sebebiyle vatandaşların yönetime karşı idarelerin haksız uygulamalarından korunmasıdır. İkinci koruma ise soruşturma ve denetiminin belirli yöntem ve kurallarla yapılarak denetleneninde yasal açıdan belirli yönlerle korunmasıdır. Bu yönler belli kurum ve kişilerce denetlenecek olma, mevzuata uygun olmayan denetleme şekil ve usullerinden korunmadır.

C) Nesnellik İlkesi

Denetim işlevinin üçüncü ilkesi ise nesnelliktir. Bu özellikler denetçi tarafından yapılan denetim faaliyetinde önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü denetçi, denetimini gerçekleştirirken gördüklerini tarafsız bir şekilde değerlendirmeli ve mevcut ile olması gerekeni objektif şekilde değerlendirmelidir. Yani denetçi denetimini gerçekleştirirken taraf tutmamalı ve hiçbir baskı ve etki altında kalmadan değerlendirme yapmalıdır.

Denetim gerek bir kurum tarafından gerekse de bir kişi tarafından yapılacak olsun sonuçta bir beşeri ilişkiler olayıdır. Beşeri ilişkilerin içerisinde toplumsal açıdan soyunduğumuz rolleri bir kenara bırakırsak hepimiz insanız ve insana özgü çeşitli değer ve hissiyatlarımız bulunmaktadır. Tuttuğumuz takımdan sevdiğimiz yemeğe kadar tutunda siyasal görüş ve dünyayı algılama biçimimiz bile birbirinden çok farklı olabilmektedir. Tüm bunlarla birlikte yaptığımız iş ve toplumda üstlendiğimiz görev ve sorumluluklarımız haliyle farklı önem ve gerekçelere dayanmakla birlikte yaşantımızı da büyük oranda belirlemektedir. Ama profesyonel iş yaşamımızda bireylere düşen görev, tarafsız bir şekilde işlerinin gereğini ifa etmektir. Denetçilerde buradan hareketle siyasal ve sosyal durumlarından sıyrılarak denetim görevlerini tamamen nesnel bir şekilde yerine getirmelidirler. Siyasal ya da sosyal durumundan sıyrılmadan görev yapan bir denetçi adaleti ve hakkaniyeti yaptığı denetim ile tesis edemez.

D) Dürüstlük İlkesi

Yapılan denetimlerde işlemlerin mevzuata uygunluğunun da yanında personelin yaptığı iş ve eylemlerdeki dürüstlüğü de teftiş edilmiştir. Tamsa bu noktada denetçi, denetiminin dürüstlük ilkesi uyarınca hiçbir çıkar beklentisine girmeden karakterli ve hakkaniyetli bir biçimde denetimini gerçekleştirmesidir. Zaten bu özellikleri taşımayan bir denetçinin gerçekleştirmiş olduğu denetim, istenilen düzeyde verimli bir denetim olmaktan uzaktır.

Yapılan denetimlerde denetçi, dürüst davranmalı yani olmayan bir durumu varmış gibi göstermemeli ya da olan bir durumu sanki yokmuş gibi üzerini örtmemelidir. Denetimin başarısı ve selameti için yukarıda sayılan bu ilkelerin hepsine riayet edilmelidir. Aksi takdirde istenilen seviyede denetim faydalarını vermez ve başarısından da söz etmek imkânsız bir hale gelir.

2.3. Yönetimi Denetleme Türleri

Demokratik hukuk devleti özelliği gösteren ülkelerde, bireylerin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ve bu prensipleri özümseyen idari, sosyal ve ekonomik uygulamalarla da bu özelliğini koruması gerekmektedir. Bu sebeple devletler idarenin iş ve eylemlerine karşılık çeşitli denetim türleri geliştirmiş ve rasyonel yönetim amacıyla uygulamaya koymuştur. Ombudsman denetimi de bu denetim türlerinden biridir. Bu sebeple bu kısımda denetim türlerinden bahsederek konumuz olan ombudsmanı incelemeye başlayacağız. Denetimi ve denetim türlerini anlayabilmek hukuku anlamaktan geçmektedir. Çünkü hukuk tüm denetim türlerinin meşruiyet kaynağı ve tabi olduğu esas kaynaktır. Bugün her yerde karşımıza “hukuk devleti idarenin denetimini zorunlu kılar” mottosu çıkmaktadır. Peki, nedir bu hukuk devleti?

“Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan bütün faaliyetlerinde yargı denetimine tabi, anayasa ve hukuka uyan devlettir” (Gözübüyük, 2001: 22). Hukuk devletinin faaliyetleri konusunda ise Günday, hukuka bağlılığı ön plana çıkarmaktadır. Çünkü ona göre hukuk devleti sadece kural koyan değil o koyduğu kurullarla da bağlı olan devlettir (Günday, 2004).

Hukuk devletinin olmadığı yerde kamu yönetiminin denetimi de denetim şekillerinden konuşmak da beyhude bir çabadır. Etkin ve verimli bir denetim sistemi kurulmak isteniyorsa evvela hukuk devleti tesis edilmelidir. Ancak hukuk devleti tesis edildikten sonra kamu yönetiminde denetim gelişebilir ve çeşitlenebilir. Tüm bunlarla birlikte idarenin durumunu değerlendirmek, işlemeyen yönlerinin tespiti için çeşitli denetim yollarına başvurulur. Kamu hizmetlerinin ihtiyaçlara ve mevzu hukuka uygun bir şekilde yürütülmesini amaçlayan denetim yollarından başlıcaları; siyasi denetim, yargısal denetim, idari denetim, kamuoyu denetimi, etik denetim ve ombudsman denetimidir.

2.3.1. Siyasi Denetim Yolları

Parlamente sistemde yasama organının belkide en önemli görevi hükümet ve ülke yönetimini denetlemesidir. Yasama organı bu görevini halk adına ve yine halktan aldığı bu yetki ile kullanmaktadır.

Siyasi denetim dediğimiz bu tarz denetimin tanımsal karşılığına bakacak olursak; siyasi denetimin, parlamento veya meclis denetimi olarak da adlandırılan bu denetim türünde parlamentonun hükümeti denetleme faaliyetidir. Burada parlamento millet adına hükümeti yani tüm kabineyi denetlemektedir.

Yasama organı dediğimiz parlamento kamu gücünün temsilcisi olarak, hükümetin yasalarla belirlenmiş olan kurallara uygun çalışıp çalışmadığını, görevini kötüye kullanıp kullanmadığını gerçekleştirdiği denetim ve çalışma faaliyetleriyle denetler. Tabii burada hükümet ve bakanlar yasamaya karşı sorumludurlar ve yasama dolaylı olarak idareyi denetlemiş olmaktadır.

Parlamente temsil teorisinde, parlamentonun adeta demoklesin kılıcı gibi hükümetin üzerinde sallanıp durmakla beraber onu çeşitli yöntemlerle denetim altında tutarak Montesquie' nun ve Locke 'un bahsettiği gücün güç ile dengelenmesini gerçekleştirmek istediğini biliyoruz. Peki ya parlamentonun ezici çoğunluğunu iktidarı kuran parti ele geçirmiş ise hükümeti denetleme vasfı nasıl bir hal alacaktır? Bunun cevabını Anayasa teorisyenlerine havale etmekle beraber, şüphesiz ki Demokrasi teorisi çeşitli yönlerden tamamlanmaya muhtaç bir teori olduğunu da unutmamak gerekir.

Siyasi Denetime Türkiye açısından bakacak olursak siyasi denetimin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından gerçekleştirildiğini görürüz, idarenin başı olan bakanlar ve bakanlıklarına bağlı teşkilatlardan ve onların faaliyetlerinden dolayı TBMM'ye karşı sorumludurlar. Bakanlar hem siyasi olarak değil aynı zamanda da cezai olarak TBMM'ye karşı sorumludur. TBMM, bakanları gerek görürse Yüce Divan'a gönderebilmekte ve yargılanmalarını sağlayabilmektedir. Ayrıca 1982 Anayasamız, parlamentonun görev ve yetkileri arasında hükümet ve hükümet üyelerinin denetlenmesini de ihmal etmeden saymıştır.

TBMM bu denetimini gerçekleştirirken çeşitli yöntemlerden faydalanmaktadır. 1982 Anayasamızın 98. maddesinde yer alan bu denetim yöntemleri; Soru, Genel Görüşme, Meclis Araştırması, Meclis Soruşturması ve Gensoru olarak beş ayrı yöntem olarak belirlenmiştir. Bunlar parlamentonun yürütmeye karşı en etkili silahlarıdır.

A) Soru

Anayasamıza göre; Bakanlar Kurulu adına sözlü veya yazılı cevaplandırılmak üzere Başbakan veya Bakanlardan bir konu hakkında bilgi istemektedir. Siyasi denetim türlerinden biri olan soru hakkında bir tanımlamada TBMM İç Tüzüğü tarafından yapılmıştır.

TBMM İç Tüzüğüne göre “Soru; gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemektir.” Tabi İç tüzüğe göre sözlü sorunun uzunluğu yüz kelimeyi geçmemeli ve sadece bir milletvekili tarafından imzalanıp başkanlığa verilmelidir. Başkanlıkta bunları gelen ilgili kâğıtlar listesinde yayımlar ve ilgili bakanlığa cevaplandırılmak üzere göndererek soruyu tebliğ etmiş olmaktadır (TBMM, 2015).

Milletvekilince sorulan bir soru; kolayca başka bir kaynaktan öğrenilebilecekse, tek amacı istişareden öte değilse, daha önceden benzer şekilde bir soru dolayısıyla bu soruda cevaplandırılmışsa veyahut genel bir konu değil de özel hayatı ilgilendiriyorsa Meclis başkanlığınca kabul edilemez ve cevaplandırılmak üzere işleme kesinlikle konulamaz.

Aynı zamanda sorunun siyasi ya da cezai bir yaptırımını mevcut değildir, sadece ilgili bakanı uyarma ve bilgi alma gibi merak eyleminden ibarettir. “Sonuçları itibariyle mecliste genel görüşmesi veya güven oylaması yapılmayan soru, bu kapsamda siyasi bir yaptırım içermemektedir” (Mutta, 2005: 34). Soru belli konularda bilgi almak ve sorunun muhatabı olan bakanı ve dolayısıyla hükümeti soruya muhatap kılarak siyasi manevra hareketi için köşeye sıkıştırma amaçlı olduğu için başkaca bir yaptırım söz konusu olmamakla birlikte yeri geldiğinde kamuoyu yaratmak için önemli bir parlamenter yöntemdir.

Soru yönteminin yaptırımsız oluşu bizi, onun işe yaramayan işlevsiz bir denetim aracı olduğu sonucuna götürmemelidir. Gelişmiş demokrasilerde ya da bazı zamanlar ülkemizde ustaca hazırlanan sorular, muhatabı olan bakanı ya da dolayısıyla hükümeti zor duruma düşürebilmekte ve siyasi yönetimin parlamento tarafından sıkıştırılmasına yarayabilmektedir. Özellikle soru karşısında hazırlanacak cevap ve sorunun içeriği medya ya taşınmış ise o zaman soru yöntemi, iki kat değerlendirilmiş bir yöntem olmaktadır. Çünkü medya destekli, kamuoyu oluşturan bir sorunun varlığı karşısında onu cevaplandırmadan geçmek ya da üstün körü cevaplandırmak bakan aleyhine eksi bir puan yazdığı gibi onun vesilesiyle bağlı olduğu parti ya da siyasi gruba da o konu hakkında yeni söylemlerin doğmasını ve siyasi baskı unsuru olarak dönebilecektir. Bu bakımdan etkin ve doğru kullanıldığında soru yöntemi de etkin ve işler bir denetim mekanizması olabilmektedir.

B) Genel Görüşme

Anayasamıza göre toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda ele alınıp konu ile ilgili görüşülmesine “Genel Görüşme” denmektedir. Genel görüşmeyi hükümet, siyasi parti grupları veyahut en az 20 milletvekili talep edebilmekte ve gereğini isteyebilmektedir. Genel görüşme yapılıp yapılmayacağına ise TBMM genel kurulu karar vermekte ve nihayete bağlamaktadır.

Kemal Gözler’e göre; genel görüşme daha çok uluslararası, ekonomik ve umumi konular için talep edilmektedir (Gözler, 2013). Özellikle uluslar üstü ya da uluslar arası yapılanmaların dünya gündemine getirdiği konuların ülkemiz perspektifinde değerlendirilmesi ve gerekli adımların atılması hususlarında ülkemizce çok başvuru alan bir parlamenter yöntemdir.

Genel Görüşme isteği Genel kurulda okutulduğundan çeşitli şekil şartlarına tabidir. Örneğin genel görüşme isteğinin beş yüz kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Şayet önerge çok uzun ise ona bir özet eklenir ve vakit kaybı yaşanmaması adına Genel Kurulda o özet okutulur. Gelen önergenin bir örneği de Meclis Başkanının imzasıyla hemen Başbakanlığa gönderilmektedir. Genel görüşmenin ön görüşmesinde parti grupları ve hükümet 20’şer dakika, önerge ilk imza sahibi veya onun seçtiği kişi ise on dakika konuşur (TBMM, 2015). Bu görüşmenin sonunda işaretli oylama yöntemiyle sayım yapılır. Şayet kabul edilirse o zaman genel görüşmeye geçilme kararı alınır. Kabul edilmezse de arşive kaldırılır. Genel görüşme kabul edildiği takdirde iki günden önce ve yedi günden sonraya bırakılmamak üzere işleme konur ve gereği yapılır. Genel görüşme kamuoyunun ilgisini çekmek ve hükümeti meclis önünde hesap vermeye zorlaması açısından önemli ve etkin bir denetim türüdür. Ancak genel görüşmenin sonunda bir oylama işlemi yapılmadığını için hükümetin siyasi bir sorumluluğunu da mevcut değildir.

C) Meclis Araştırması

Anayasamızın 98. maddesi siyasi denetim yollarından biri olan meclis araştırmasını tanımlamıştır. Buna göre meclis araştırması; "belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir". Meclis araştırmasının hükümet, siyasi parti grupları ve en az yirmi milletvekili talep ile isteyebilir. Talep ise bir önerge verilerek meclis başkanlığına sunulmasıyla başlamaktadır. Önerge ile talep edilen meclis araştırmasını açıp açmama yetkisi ise TBMM genel kurulunun yetkisi dâhilindedir. TBMM genel kurulunda ise işaret yöntemiyle oylama yapılır ve oylamanın sonucuna göre meclis araştırmasının kabulü ya da reddi gerçekleşmesi hakkında kesin karar verilmiş olur (TBMM, 2015).

Gözler’e göre, meclis araştırmasının en önemli özelliği kendi seçim bölgelerinde seçilmiş olan milletvekillerinin oluşturduğu (siyasi partilerin sandalye oranına göre) bir komisyon tarafından bu denetimin icra edilmesi ve faaliyetlerin yapılmasıdır (Gözler, 2011). Her konu hakkında meclis araştırması istenemez çünkü devlet sırları ile ticari sırlar bu denetime kapalıdır. Meclis araştırması istemiyle verilen önergeler genel kurulda okutulduğu için vakit kaybı yaratacağı endişesiyle 500 kelimeyi geçmemektedir (TBMM, 2015).

Önerge metni çok uzun ise ona bir özet eklenir ve önergenin kısaltılmış hali genel kurulda özeti okunur. Gerçektende çoğu zaman sabah mesaisi yapan milletvekilleri için uzun uzaya verilen önerge metinleri belli bir süre sonra çileye ve dikkat dağınıklığına sebep olmaktadır. Meclisin işleme ve daha hızlı verimli çalışması açısından bu önerge metinlerinin kısaltılması büyük önem taşımaktadır.

Meclis araştırmasını yapacak olan kurul, parlamentodaki tüm siyasi partilerin sandalye sayısına istinaden orantılı olarak temsil edildiği bir komisyon tipinde çalışmaktadır. Bu komisyonun üyeleri kendi arasında Başkan, Başkanvekili ve Sözcü gibi görevlendirmelerde bulunabilmektedirler. Meclis araştırmasını yürütecek komisyonun görev süresi azami 3 ay ile sınırlandırılmıştır (TBMM, 2015). Tabii komisyon bu süreç zarfında araştırmasını bitirememiş ise çalışmasını sürdürmek için 1'er aylık ek süre talep edebilmektedir. Meclis araştırmasını yürüten komisyon, çalışmalarını tamamladıktan sonra rapor hazırlama evresine geçer ve delilleri ortaya koyar. Bu raporu hazırlarken komisyon, kamu kurum ya da kuruluşlarından uzmanlık ya da bilgiye başvurma hakkını kullanabilir onlardan görüş ya da uzmanlık alabilir.

Raporda, “incelenen konudaki mevcut durum, sorunun boyutu, nedenleri irdelenmekte, bununla birlikte alınmasını gereken önlemler ve çözüm önerileri de yer almaktadır” (Muradova, 2013: 28). Her ne kadar komisyon oy çoğunluğu ile karar alsada ve muhalif milletvekilleri de görüşlerini ve aleyh de ki delil ve düşüncelerini rapora ekleyebilmektedirler. Sonuç olarak siyasi denetim yollarından biri olan meclis araştırması, parlamentonun kanun yapma ve ayrıca hükümeti denetleme görevlerine yardımcı bir denetim yönetim olduğu gibi onun kendi içinden oluşturduğu bu denetim faaliyeti sayesinde bir iç denetçilik görevi de gördüğü söylenebilir.

D) Meclis Soruşturması

Anayasamızda yer alan siyasi denetim yollarından bir diğeri ise meclis soruşturmasıdır. 1982 Anayasamızın 100. maddesindeki tanımına göre meclis soruşturması; “Başbakan ve Bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile başlatılan soruşturmadır.” Soruşturmanın başlatılıp başlatılmayacağı hakkındaki nihai kararı verme yetkisi meclisin elindedir. Bu kapsamda Meclis en az bir ay süre zarfında bu soruşturma isteğini görüşür ve gizli oyla karara bağlayarak nihayetine kavuşturur (TBMM, 2015).

Meclis soruşturması sadece görevdeki mevcut Başbakan ya da Bakanlar hakkında değil de, görevinden ayrılmış olan eski Başbakan ve Bakanlar hakkında da görevdeyken yaptığı fiiller dolayısıyla soruşturma başlatılabilir. Meclis soruşturmasına 550 milletvekilinin onda biri kadar olan 55 milletvekili verdikleri soruşturma önergesiyle başvurumaktadırlar (TBMM, 2015).

Başvuruyu yaparken işlenen suçları, bunların görevdeyken işlendiğini ve hangi kanun hükümlerine aykırılık teşkil ettiğini belirtirler. Ayrıca meclis soruşturması önergesi Genel kurulda oluşturularak bilgeye sunulur ve ilgili bakana da bir nüshası gönderilir. Sunulan önergenin en geç 1 ay içinde karara bağlanması gerekmektedir. Meclis soruşturmasının açılıp açılmaması kararını Genel kurulda alınan ve gizli oylama sonucuyla belirlenen karar yön vermektedir (TBMM, 2015).

Gözler'e (2011) göre, meclis soruşturma komisyonunun çalışmalarında gizlilik esası olduğu için komisyonda bulunmayan milletvekillerinin bu çalışmalara katılmamaları gerekmektedir.

Çalışmaların tamamlanmasına binaen komisyon bir rapor hazırlar ve bu raporda ilgili hükümet üyesinin hakkındaki isnatları, delilleri, tüm bilgi ve belgeleri rapora işleyerek yüce divana sevki konusunda karara varır. Şayet meclis soruşturma komisyonu ilgili bakanı ya da başbakanı suçlu görürse yüce divana sevk edilmesini isteyen bir karar ile çalışmasını bitirir. Aksi yönde bir karara sahip ise de o zaman sevk edilmemesini ister ve raporu Meclis Başkanlığına gönderir. Bu yönüyle meclis soruşturması etkin bir denetim türü arz etmektedir.

E) Gensoru

Anayasamıza göre gensoru siyasi denetim yollarından bir diğeridir. “Gensoru, Bakanlar Kurulu veya bakanların hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden ya da bakanların faaliyetlerinden kaynaklanan siyasi sorumluluklarını ortaya çıkartarak, görevlerinden düşmesini sağlamaya yönelik bir denetim aracıdır” (Atar, 2003: 248). Anayasamıza göre gensoru önergesi, siyasi parti grubu veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla yürütülmeye başlanan bir faaliyettir. Verilen gensorunun gündeme alınıp alınmayacağı konusunda ise kesin bir süre olarak on gün müddet tanınmıştır. Şayet gensorunun gündeme alınması kararlaştırılmış ise o gün aynı zamanda da görüşülme tarihi de verilmektedir.

Gözler'e (2013) göre; gensoru hususunda kritik zaman arayı bulunmaktadır. Buda gündeme alınma kararının verildiği tarihten itibaren iki gün geçmeden gensoru yapılamamakta ve ayrıca yedi günden sonraya da bırakılamamaktadır. Gensoru ile bir bakanın ya da bakanlar kurulunun düşürülebilmesi için meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu olan 276 milletvekilinin güvensizlik oyu gerekmektedir.

Derdiman'a (2013) göre, gensoru bir bakanın bakanlığının düşmesine yarayan bir denetim aracıdır. Öyle ki o milletvekilinin gerekli performansı sağlamaması ya da konusu suç teşkil eden eylemlerde bulunması durumunda parlamento tarafından rahatlıkla kullanılabilir bir denetim aracıdır. Türk parlamento tarihinde gensoru düşürülen bakanlar; Dış İşleri Bakanı Hayrettin Erkmen, Devlet Bakanı Güneş Taner ve Başbakan Mesut Yılmaz bu kapsamda gensoru ile düşürülmüşlerdir. Sonuç olarak siyasi denetim yollarından belki de en etkili gensorudur. Burada hükümet ya da ilgili bakan savunma yapmak zorunda kalabilmekte ve yeterli çoğunluk sağlandığı takdirde ise görevinden düşülebilmektedir.

F) Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkıyla Denetim

Dilekçe hakkı, vatandaşın sorduğu sorulara cevap vererek; bilgi almayı, böylelikle sistemin denetimini sağlamayı ve dilek ya da öneride bulunarak da demokratik katılımı sağlayan siyasal haklarımızdandır. Vatandaş olarak bireyler bu siyasal denetim yoluyla şikâyetlerini içeren dilekçelerini meclise sunarlar.

Dilekçenin kendinde ihtiva etmesi gereken özellikleri bulunmak zorundadır. Bunlar şikâyet sahibinin adı, soyadı, adresi, iletişim telefonu, imzası şikâyetin konusu ve varsa delil olarak ekleri şikâyet dilekçesine eklenmelidir. Ayrıca gönderilen dilekçedeki konu yargı alanlarına ya da onların hali hazırda yürüttüğü davalara ilişkin olmamalıdır. Tüm bu özelliklere sahip olan dilekçeler, dilekçe komisyonunda görüşülür ve karara bağlanır. Hükümet bu kararlara uymak zorunda değildir fakat uymadığı zaman parlamento tarafından diğer denetleme faaliyetleri aracılığıyla bu konunun ele alınacağını bildiği için genellikle alınan kararlara uyma eğilimi gösterirler. "Dilekçe hakkında meclisin almış olduğu kararlara hükümetler genellikle uyar" (Karatepe, 1998: 215).

Devlet kurum ve kuruluşlarının e-devlet yapısına gün geçtikçe ısınmasıyla beraber dilekçe hakkı da evrim geçirmiş ve e-dilekçe olarak hizmet vermeye başlamıştır. Dilekçe hakkıyla vatandaşın en çok şikâyetinde bulunduğu kurumlar; Sosyal Güvenlik Kurumu, İç İşleri Bakanlığı, Valilikler ve Adalet Bakanlığıdır. Dilekçe hakkında kimler yararlanabilir? Sorusuna ise verilecek yanıtın iki kısmı vardır. İlkin bu haktan sadece ülkenin vatandaşları yararlanabilir. İkinci olarak ise sadece vatandaşa böyle bir hakkın tanınıp, yabancılara tanınması hukuk ile uyuşmayan bir durum arz ettiğinden dolayı “karşılıklılık esası” gözetilerek yabancılara da bu hak tanınmıştır.

Dilekçe hakkını kullanan vatandaşa, ilgili daire en geç 30 iş günü içerisinde gerekçeli olarak cevap vermek ve sonucu da ayrıca dilekçe sahibine bildirmek zorundadır. Günümüzde artık bireyler yönetimin denetlenmesine dilekçe hakkı ile katılabilmekte ve özellikle de siyasi denetim yollarının daha aktif çalışmasına yardımcı olmaktadır. Böylelikle hem bireyler siyasal sisteme katılmış olarak çıkarlarını korumakta hem de denetim mekanizmasını daha hızlı çalıştırma şansına sahip olmaktadır.

Demokrasinin öngördüğü yönetim modelinde eşitlik, tarafsızlık ve şeffaflık vb. birçok yönetsel ilke bulunmaktadır. Bilgi edinme hakkı da, bireylerin demokratik hak ve isteklerinden doğan ve kötü yönetim uygulamalarından çoğu zaman kaynaklanan bilgi edinme arzusu olarak tanımlanabilmektedir. Bilgi edinme hakkı ülkemizdeki bilgi edinme kanunu gereğince bireylere tanınmış önemli bir haktır. “Bilgi edinme hakkı demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esaslardır” (Dizi, 2003: 45).

Bilgi edinme kanunu ülkemize Avrupa Birliği uyum yasaları kapsamında 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Bilgi edinme hakkında da tıpkı, Dilekçe hakkında olduğu gibi “karşılıklılık esası” mevcuttur. Yani yabancı bir ülke vatandaşının ülkemizde bu hakkı kullanması için yabancının kendi ülkesinde de Türk vatandaşlarına bu hakkı sunma zorunluluğu bulunmaktadır.

Sonuç olarak, her ne kadar hükümetin TBMM tarafından denetlenmesi Anayasamızda ön görülmüş olsa da bu konuda etkin ve aktif bir denetimin olamayacağı aşikârdır.

“Mecliste çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisini üyelerinin çok iyi korunduğu bir ortamda siyasal denetimin nasıl sonuç vereceğini kestirmek çok güç olamayacaktır” (Muradova, 2013: 42).

Siyasi denetim, idarenin denetimi için etkin bir denetim yoludur ve ancak oturmuş parlamenter geleneği olan ülkelerde iyi bir şekilde işlemektedir. Ayrıca parlamentonun, hükümet denetiminde karşı karşıya kaldığı bir tehdit daha bulunmaktadır. Bu tehdit, iktidar partisinden olan milletvekillerinin parlamento adına denetim yaparken kendi partisini zor duruma sokacak ya da bazı politikalarının yanlış olduğunu gösterecek sonuçlara ulaşmamak adına içine gireceği çabadan kaynaklanacaktır.

Siyasal denetim sisteminin sağlıklı ve etkin çalışmasından parlamento üyesi yani milletvekilleri sorumludur. Onların bu denetim aşamalarında ve çabalarında gösterecekleri gayret ve dürüstlük duyguları bu denetim sisteminin başarısını tayin edecektir.

2.3.2. Yargı Denetimi

Hukuk devletinde hukuk, bireylerin hak ve menfaatlerini birbirlerine karşı korurken aynı zamanda da bireylerin idarenin keyfi ve kötü uygulamalarına karşı da korumaktadır. Hukukun cebri icra özelliğinden dolayı yönetime gerekli önlemleri aldırma ve gerekeni yaptırma gücü bulunmaktadır. Çünkü yönetim hukuka aykırı iş ya da eylemde bulunduğu zaman bunun yaptırımını olacağı için o fiili yapmama eğilimi göstermektedir. Bu yüzden hukuk sayesinde yargı denetimi etkin ve başarılı olabilmektedir. Hukuk devleti ilkelerine sıkı sıkıya bağlı olan devletlerde, vatandaşları idarelerin haksız eylemlerinden koruyabilmek için kullanılan denetim yöntemlerinden biride yargı denetimi olarak adlandırılmaktadır. Bu kapsamda idarenin gerçekleşmiş olduğu haksız iş ve eylemlerden dolayı vatandaşın zarar görmemesini sağlamanın en iyi yolu yargı denetimidir. Denetim faaliyetini yerine getirirken yargı, vatandaş ile idare arasında tamamen tarafsız kalmalı ve adil bir sonuç ile uyumsuzlukları çözmelidir. “Yargı denetiminin temel amacı idarenin faaliyetlerini gerçekleştirirken vatandaşların çıkarlarını da göz önünde bulundurmasını sağlamaktır. Yargı denetiminin kararları kesin hüküm niteliğinde olduğu için vatandaşa diğer denetim yollarından farklı bir güven vermektedir” (Mutta, 2005: 39).

Mutta'ya göre; idarenin her türlü iş ve eylemlerinin hukuk süzgecinden geçmesi şüphesiz ki uygulama açısından mümkün değildir (Mutta, 2005). Bu sebeple kendi hak ya da menfaatinin haksız yere zedelendiğini düşünen vatandaşlar yargı yoluna giderek bu haksızlığın ortada kaldırılmasını ve varsa kötü yönetim uygulamasından dolayı zararlarının giderilmesini talep etmektedirler. “Başvuru sonucu yapılan yargılama neticesinde idarenin kararının iptal edilmesi ve zarara uğrayan vatandaşın, zararının karşılanması kararı çıkabilir” (Kaya, 1995: 390).

A) Yargı birliği sisteminde denetim

“İlk olarak İngiltere’de ortaya çıkıp gelişen adli idare sisteminde, idarenin eylem ve işlemleri de özel hukuk kurallarına tabii olup bu sistem daha çok Anglo-Sakson ülkelerinde yargı birliği adı ile adlandırılmaktadır” (Gültekin, 2002: 389).

Yargı birliği; İngiltere, Amerika ve Norveç gibi ülkelerde kendine uygulama alanı bulmakla beraber, idarede aynı vatandaşmış gibi aynı hukuk kurallarını tabiidir ve ayrıca düzenlenmiş hukuk kurallarına tabi olması mümkün değildir. Yargı birliği sisteminin en önemli özelliği ise yargının bir bütün olarak görülmesi ve idarenin bireylerle eşit tutulması esasına dayanmasıdır.

B) Yargı ayrılığı sisteminde denetim

Gözler’e (2013) göre, İtalya, İspanya, Yunanistan ve Türkiye gibi Kara Avrupa’sı ülkelerinde uygulanan yargı sistemi “Yargı Ayrılığı Sistemidir”. Çünkü bu tip ülkelerde yargı birliğinin aksine idarenin tabii olduğu hukuk kuralları ve bu kuralların bağlı olduğu yargı rejimi farklıdır. Şöyle ki yargı birliğinde idareyi Adalet Mahkemeleri gibi genel mahkemeler yargılarken yargı ayrılığı sisteminde ise idareyi özel olarak kurulmuş idare mahkemeleri yargılamaktadır. Kara Avrupa’sında olduğu gibi Türkiye’de de idare ile vatandaşlar arasındaki uyumsuzluklara adli yargı değil idari yargı bakmaktadır. Konuya ülkemiz özelinde bakacak olursak idari yargı gücünü Anayasamızdan almaktadır.

Ülkemizde idari yargı ilk derece mahkemeleri ve Danıştay olarak teşkilatlanmıştır. İlk derece mahkemesi olarak adlandırdığımız mahkemeler ise “İdare ve Vergi Mahkemeleridir”. Danıştay ise yüksek mahkeme statüsünde bir yüksek mahkemedir.

“İdari yargı, idarenin eylemlerinin hukuk ilkeleri çerçevesinde gerçekleşip gerçekleşmediğini denetleyen ve adli yargıdan farklı olan bir yargı türüdür” (Mutta, 2005: 41). İdari yargının ülkemizde ki yüksek mahkemesi olan Danıştay’ın baktığı davalara “İdari Dava” denir. “İdari davalar yönetimi idare hukukuna göre yaptığı işlem ve eylemlerden meydana gelen davalardır” (Eryılmaz, 2011: 1).

Sonuç olarak kamu yönetimi denetim şekillerinden bir diğeri olan yargı denetiminde ve uygulanışında ülkeler arasında çeşitli farklılıklar olabilmektedir. Bu farklılıklar ülkelerin seçmiş olduğu yargı rejimlerinden kaynaklanmaktadır. Yargı birliği olan ülkelerde idarede herkesin tabii olduğu farklı olmayan hukuk kurallarına tabiidir. Ama ülkemiz gibi yargı ayrılığı olan ülkelerde ise idare, idari yargıya tabiidir ve bu nedenle bağlı olduğu hukuk kuralları da farklılık göstermektedir. İster yargı birliği isterse de yargı ayrılığı sistemi olsun, önemli olan idarenin iş ve eylemlerine karşı mahkeme yolunun açık olması ve bireylerin, idarenin kötü yönetim uygulamalarına karşı savunmamız bırakılmamasıdır.

2.3.3. İdari Denetim

“İdari denetim, yönetsel yapı içerisinde yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kendi içyapılarında oluşturulmuş olan özel birimlerce ve kendi yapıları dışındaki denetim birimleri tarafından denetlenmesidir” (Erdoğmuş, 2006: 23). Yönetimde denetimin başlaması için iki yol bulunmaktadır. Bunlardan ilki şikâyet üzerine denetimin başlamasıdır. İkincisi ise resen denetim yapılmasıdır.

İdari denetim, yönetimin etkinliğini sağladığı gibi bir çeşit otokontrol sistemi kurarak sistemin yani yönetimin başarılı olmasını sağlamaktadır. “Bu temel amaç çerçevesinde, idari denetim usule uygunluk, elverişlik ve verimlilik olmak üzere üç temel prensibin gerçekleşmesini hedefler” (Tortop, 1974: 33).

İdari denetimin gerçekleşmesinin çeşitli yolları vardır. İdarenin faaliyetleri nasıl ki yasama ve yargı organlarıncı denetleniyorsa bizzat idarenin kendi içinde kurduğu denetim sistemleriyle de denetlenebilmektedir. Tabi bu denetim hem idarenin kendi içerisinde hem de dışarıdan özel bir denetim ile söz konusu olabilmektedir. Şayet bir kamu kurumu kendi kendisini denetlemekteyse buna iç denetim denirken, başka bir kamu kurumu tarafından denetlenmesine de dış denetim denmektedir.

İç denetimin en güzel örnekleri “hiyerarşik denetim ve idari teftiş” iken dış denetimin örnekleri ise vesayet denetimi ve özel denetimdir. Çalışmamız açısından bu denetim türlerine incelemenin yararlı olacağı düşüncesindedir.

2.3.3.1. İç denetim

İç denetim, kamu kurum ya da kuruluşlarının hedeflerine ve amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri iş ve eylemlerin yasalara ve usullere uygunluğunu denetlemektir. İç denetim hiyerarşik üstler tarafından yapılabileceği gibi denetim ile görevlendirilmiş birimlerce de yapılabilmektedir. İç denetim Hiyerarşik denetim ve İdari Teftiş olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

A-) Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik denetime geçmeden önce hiyerarşi kelimesinin anlamına bakmak konunun anlaşılması açısından önem arz etmektedir. “Hiyerarşi, herkesin yükselerek giden bir durumlar ve yetkiler serisi içerisinde yer aldığı sosyal bir organizasyondur” (Gözler, 2003: 162).

Her kamu kurumunda görev ve yetkiler ast üst olarak dağıtılmıştır. Buda tabi olarak hiyerarşik emir kumanda sistemini ortaya çıkarmıştır. İşte bu hiyerarşik yapı içerisinde, hiyerarşik amirin astlarını denetlemesine “hiyerarşik denetim” denir. Astların iş ve eylemleri her zaman üstleri tarafından denetlenebilir niteliktedir. “Astın görevine giren konularda üst, ast yerine herhangi bir işlemde bulunamaz. Ama üst asta emir vererek asta yön verebilir, yapacağı işleri belirtebilir ya da işlem yapılmadan önce onayının alınmasını isteyebilir” (Muradova, 2013: 30). Üst amir astının iş ve eylemlerini hem hukuka uygunluk açısından hem de yerindelik denetimi şeklinde inceleyebilir. Hiyerarşik denetimde bilinmesi gereken bir diğer önemli nokta ise her astın tüm üstleri tarafından denetlenebilmesidir.

Ast, üstün verdiği kararları uygular ancak üstün verdiği kararların kanunlara ve hukuka uygun olması gerekmektedir. Konusu suç teşkil eden hiçbir emir ve talimat yerine getirilmemelidir. Astlar üzerinde üstlerin atama, sicil verme, ceza verme gibi yetkileri de bulunmaktadır. Bu yetkiler hiyerarşide kaynaklanan doğal işlevlerdir.

B-) İdari Teftiş

İdari teftiş, doğrudan doğruya üst yönetici adına uzmanlaşmış kadrolardan oluşan denetim şekli olduğu için farklı bir yapısı mevcuttur. Burada denetim işleri için önceden belirlenmiş ve yetkilendirilmiş bu işlerle görevli birimler iş yapmaktadır. “Hiyerarşik denetimden farklı olarak idari teftiş, idarenin denetiminin de yanında mali denetim ve personel denetimini de içine almaktadır” (Mutta, 2005: 33).

İdari teftişte, denetim müfettişler tarafından gerçekleştirir. Müfettişler kurumun üst yöneticisine, o örgütün işleyişi ve verimliliği hakkında bilgilendirirken aynı zamanda yapılan işlerin ilgili mevzuata uygun yapıp yapılmadığını kontrol eder. Müfettişler her türlü bilgi belgeye ulaşma hakkına sahiptirler. Tabii tüm bu denetim işlevini yerine getiren müfettişler memur statüsündedir ve herhangi bir açıdan güvenceleri yoktur.

2.3.3.2. Dış denetim

“Dış denetim, bir kamu kuruluşunun kendi idari yapısı dışında, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine denir” (Muradova, 2013: 52). Kurumların kendi bünyelerinden farklı bir kurum tarafından denetlenmesinin getirisi idari anlamda iki şekilde gerçekleşmektedir. Bu getiri ilkin denetlenen kuruma bir başka gözün görebileceği aksaklık ve verimsizlikleri ortaya çıkarma imkânı sunarken, ikinci olarak da denetleyenin konumca denetlenene göre daha yüksek bir makamda olduğunu göstermesi açısından önemlidir. Ülkemiz açısından dış denetim kavramına bakarsak, ülkemizde dış denetim aracı olarak “Vesayet Denetimi” ve “Özel Denetim” uygulanmaktadır.

A-) Vesayet Denetimi

Ülkemizdeki idari yönetim anlayışı merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri doğrultusundan kurulmuştur. Bu anlayışta merkezi yönetimden farklı olarak yerel düzeyde hizmet gösteren hem de hizmet açısından yerellik taşıyan başkaca tüzel kişiliklerin ortaya çıkmasına vesile olmuştur. Bu kapsamda ortaya çıkan yerel yönetimlerin, merkezi yönetimce denetlenmesi ve hizmetleri açısından değerlendirilmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. İşte vesayet denetimi merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine verilen addır.

Vesayet yetkisi şüphesiz ki sınırları bulunmayan bir denetim yetkisi vermemektedir. Çünkü vesayet yetkisiyle yerel yönetimlerin takdir alanına müdahale edilemez, atama yapma ehliyeti vermez. Ayrıca vesayet yetkisinin kullanımda yetki devrinde söz konusu olamamaktadır. İdari vesayeti ve idari vesayetin yetkilerinin ne ya da neler olduğunun açık bir şekilde yasa da yer alması gerekmektedir. “Vesayet denetimi yetkisini kullanmaya, mahalli en büyük mülki amir, il ve ilçe idare kuralları, İçişleri Bakanlığı, İlgili bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay ve kanunda açıkça düzenlenen diğer kurumlar yetkilidir” (Aktan, 1976: 4). “Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki başka bir idari kuruluş (merkezi yönetim) tarafından kanunların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlenmesi ve kararlarını bozabilme yetkisi demek olan vesayet denetimi, devletin birliği ve genel menfaatlerin sağlanmasını öngördüğü kadar, yerinden yönetim idarelerinin korunmasını da öngörmektedir” (Amcaoğlu, 2002: 20).

İdari vesayet bir başka tanımıyla, kamu yararı amacıyla merkezi hükümetin yerel yönetimlerin kararlarını, organlarını, personelini ve eylemleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine denmektedir.

B-) Özel Denetim

Dış denetim yollarının ikinci türü ise özel denetimdir. Özel denetim, Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu gibi kurumlar tarafından yapılan denetime verilen addır. Danıştay bir inceleme ve danışma organı olarak yüksek mahkeme statüsüne sahiptir. Özel denetim gerçekleştiren bir diğer kurum ise Devlet Denetleme Kuruludur. Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunu kontrol ettiği gibi iş ve eylemlerinin de verimli ve düzenli bir şekilde yapılmasını görev edinmiştir. Bu kurul Cumhurbaşkanı tarafından harekete geçirilmekte ve denetim yapılması talep edilmektedir.

Bir diğer özel denetim gerçekleştiren kurum ise Sayıştay’dır. Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarını; sosyal güvenlik kuruluşların bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorulmaların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayarak denetim yapmaktadır. Yeni Sayıştay Kanuna göre, Sayıştay hem yasama hem de yürütme güçlerinden bağımsız olarak idare ve yargısal yetkilere sahip kılınmıştır.

2.3.4. Kamuoyu ve Basın Denetimi

İdare üzerindeki bir diğer denetim şekli kamuoyu denetimidir. “Ferdî taleplerin toplumsal talebe dönüşmesi şeklinde tanımlayabileceğimiz kamuoyu, belli bir zamanda, belli bir tartışmalı sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hâkim olan kanaattir” (Kapani, 1983: 115). Aslında kamuoyu denetimi, idarenin haksız ya da kötü yönetim uygulamalarına maruz kalan halk tarafından gündem yaratılarak sorunun çözülmeye çalışılmasıdır. Özellikle kitle iletişim araçlarının da yaygınlaşmasıyla kamuoyu denetimi her geçen gün daha aktif hale gelmektedir.

Herhangi bir haksızlığa veyahut hukuksuz bir eyleme maruz kalan vatandaşların bir araya gelerek ortak bir kamuoyu yaratmalarıyla oluşan bu denetim biçimi günümüzde git gide daha aktif ve daha sonuç alıcı bir uygulamaya dönüşmüştür. Özellikle seçimin oya dönük politik yönü bu gibi kamuoyu denetimlerine uygun ortamı hazırlarken aynı zamanda da sonuç almasını da kolaylaştırmaktadır.

Hayatın birçok alanında olduğu gibi kamuoyu denetiminde de basının önemi ve rolü büyüktür. Basın idarenin denetlenmesinde ve uygulamaların halka duyurulmasında aldığı aktif ve vazgeçilemez rolü sayesinde küreselleşmiş dünyamızda katkısı yadsınamaz bir aktör olmaktadır. Özellikle idarenin denetlenmesi hususunda kamuoyu yaratma kapasitesi büyük önem taşımakta ve yeri geldiğinde yüz binlerce insanı tek gaye etrafında toplayabilmektedir. Bu da kamuoyunun daha çabuk ve aktif şekilde yürütülmesini sağlamaktadır.

Liberal Demokrasi kuramının da olmazsa olmaz bir unsuru olan aktif ve özgür basının demokrasiye ve temel hak ve özgürlüklerinin korunmasına edeceği hizmet tartışılmaz bir nitelik taşımaktadır. Gerçektende aktif ve özgür basın, yönetimin ve idarenin denetiminde diğer denetim yollarının aksine daha gündem yaratıcı ve daha çabuk sonuç alıcı bir özellik taşımaktadır.

Son dönemde yaşadığımız maden ve iş kazaları konusunda basının takındığı tavır ve gündem oluşturması sebebiyle çalışma ve iş güvenliği yasası hızlandırılmış ve kamuoyunun da desteği ile bu alanlar yeni birer siyasal talep haline dönüşmüştür.

İdarenin gerçekleştirdiği hak ihlallerini ya da kötü yönetim uygulamalarını önlemede basının engelleme gücü açısından örnek vermek gerekirse Toki olayı incelemeye değerdir. Çünkü Toki yıllar önce gazi ve şehit yakınlarına hibe ettiği daireleri zamanında borçlandırma yapılmadan tahsis edildiği gerekçesiyle parasını talep etmiş ve ilgililerden kendilerine tahsis edilen dairelerden çıkmalarını isteyen bir bilgilendirme yazısı göndermiştir.

Toki'nin bu haksız uygulamasından dolayı konu haber niteliği taşıdığından dolayı gündeme düşmüş ve toplumsal vicdan da rahatsızlığa sebep olarak ciddi bir kamuoyu oluşturmuştur. Bunun karşısında ise geniş bir toplumsal rahatsızlık baş gösterince yetkililer oluşan bu durumun ve hassasiyetin farkına vararak yaptıkları hatayı düzeltme yoluna gitmişlerdir.

Oluşan geniş toplumsal dayanışma ve kamuoyundaki baskılar neticesinde medya desteğiyle beraber Toki yetkilileri yaptıklarının hatanın farkına varmış ve “Yanlışlık Olmuş” diyerek şehit ve gazi yakınlarına hibe edilen evlere ilişkin yazılarını geri çekmişlerdir. Görüldüğü gibi özgür ve aktif basının varlığı aynı zamanda hak ve özgürlüklerinde ciddi teminatı olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.3.5. Sivil Toplum Kuruluşları Denetimi

Sivil toplumun tanımı bilenen yaygın anlayışın aksine askeri olmayan değil, Latince de ki “medeni” kökünden gelmektedir. Sivil toplum dediğimiz yapıyı anlayabilmek için sadece tanımına değil de oluşumuna bakmak daha faydalı olacaktır. Çünkü sivil toplum, devletten farklı ve ayrı olarak belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmiş olan özgür ve aktif insanlardan oluşan toplumsal ilişkilerdir. “Sivil toplum, ilk bakışta belli ve düzenli bir yapıya sahip örgütlü bir toplumdur” (Bolay, 1997:8).

Bir diğer tanımlamada ise: “Sivil toplum, devlet kurumları dışında, kendi kendini yönlendirmesini, bireylerin devletten izin almadan toplumsal ilişkiler ve etkinlikler gerçekleştirebilmesini, özgürce bir araya gelip kendi amaç ve çıkarlarını izleyip bunları gerçekleştirebilmelerini ifade etmektedir” (Akpınar, 2004: 176). Sivil toplum özgür bireylerin örgütlü olduğu ve kendi istek ve çıkarları önünde harekette buldukları toplumsal yapıyı ifade etmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarını tanımlamak gerekirse öncelikle onların sahip oldukları özellikleri incelemek daha faydalı olacaktır. Sivil toplum kuruluşlarının genel özelliklerine bakacak olursak, ilkin bu faaliyetin devlet mekanizması dışında bir alan teşkil ettiğini belirtmek gerektir. Çünkü sivil toplum adından da anlaşılacağı üzere devletten ayrık bir şekilde ve onun katkısı olmaksızın kurulmaktadır.

İkinci bir özellik olarak sivil toplum kuruluşlarında örgütlü bir yapılanma mevcuttur ve bu örgütlülük sayesinde faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Çünkü örgütlü olmayan bir yapılanmada hedeflenen amaçlara ulaşılması çok güçtür. Sivil toplum kuruluşları bu örgütlülüğünü özgür ve aktif bireyler sayesinde gerçekleştirmektedir. Üçüncü bir özellik olarak ise bu tarz organizasyonlarda gönüllülük esası olmasıdır. Yani özgür ve aktif bireyler kendi rızaları doğrultusunda bu tarz organizasyonlara katılmak ister ve kendi üzerlerine düşen görevleri yapmaya çalışırlar. Zaten gönüllülük esasına dayanmayan zorlama ya da angarya içeren uygulamalar sivil toplum anlayışına ters düşmektedir.

Dördüncü bir özellik ise sivil toplum kuruluşlarında toplumsal iyiye ulaşma ve kar amacı gütmeme amacı bulunmaktadır. Yani sivil toplum kuruluşları gerçekleştirdiği işlevlerde hiçbir zaman kar amaçlı hareket etmemektedir. Kar amacı gütmemesi ve toplumsal iyiye hizmet ediyor olması kamusal yaşam ortamında onun neden gerekli ve özel olduğunu da ortaya koymaktadır. Ayrıca sivil toplum kuruluşlarının çalışma ortamında da dikey ilişkilerin aksine yatay ilişkiler yer almakta ve hizmet sunumu bu şekilde gerçekleştirilmektedir.

Yukarıda saydığımız sivil toplum kuruluşlarının ortak özelliklerinden yola çıkacak olursak, devletten ayrı ve onu çeşitli yönlerden denetleyebilecek bir sosyal organizasyonla karşı karşıya olduğumuzu görürüz. Gerçekten de devletin faaliyetlerini gerçekleştiren idarelerin uyguladığı kötü yönetim uygulamalarına karşı çıkmada, ya da devletin yapmada yetersiz kaldığı sosyal uygulamaları gerçekleştirme de sivil toplum kuruluşlarının katkısı yadırganamazdır.

Sivil toplumu olmayan devletlerin, yönetim ve şeffaflık uygulamalarını benimsemedikleri görülmektedir. Çünkü idareleri ve dolayısıyla devleti, yaptıkları ve inceledikleri uygulamalarla denetimine katkıda bulunan sivil toplum ve onun kuruluşları bu anlamda çok özel bir yer edinmektedirler.

Sivil toplum kuruluşları, idarenin herhangi bir alandaki haksız ve kötü olduklarına inandıkları faaliyetleri gerek yargı önüne çıkarma gerekse de kamuoyu oluşturarak çözüme kavuşturma gibi fonksiyonları da bulunmaktadır. Bu fonksiyonları sayesinde bireylerin temel hak ve özgürleri korunurken aynı zamanda da kamusal ortak iyiye de hizmet edilmiş olmaktadır.

2.3.6. Etik Denetim

Etik kavramı Yunanca “ethos” kelimesinden türeyen ve anlamı karakter, huy anlamına gelen bir sözcüktür. Türkçe olarak tarif etmemiz gerekirse etiği; toplumsal ve bireyler ilişkilerin üzerine inşa edildiği toplumsal iyi ya da kötü gibi toplumsal değer kalıplarının araştırıldığı felsefik bir dal olarak tarif edebiliriz. Çoğu zaman etik ve ahlak birbirinin yerine kullanılan iki kelime olarak karşımıza çıksa da bu kullanım yanlıştır. Çünkü “Ahlak nasıl davranılması gerektiğine ilişkin yazılı olmayan pratik kuralları kapsarken; etik daha somut kavramları içerir ve bu kavramlardan neler çıkabileceği üzerine çalışır” (Pehlivan, 1998: 9).

Devlet kamusal hizmeti kamu bürokrasisi aracılığıyla yani kamu yönetimi ile gerçekleştirir. Kamu yönetimi, devlet memurları tarafından idari ve adli hukuk çerçevesinde verdiği hizmet ile ülkesine fayda da bulunmaktadır. Devlet memurları tarafından gerçekleştirilen bu kamusal hizmet çoğu zaman istenilen başarıyı sağlamamaktadır. Özellikle kamusal hizmet ile sorumlu memurların yol açtığı yolsuzluk, rüşvet, patronaj gibi ahlaka, hukuka ve etiğe aykırı fiillerden ötürü devlet, sunmaya çalıştığı kalitede hizmet üretememektedir. İşte bu bürokrasi yozlaşmasını önlemek ve kamusal hizmetlerin kalitesini arttırmak için devletler ve bazı ulus üstü kurumlar etik kodlar geliştirerek bu durumun üstesinden gelmeye çalışmaktadırlar.

Kamu görevlilerin halka sundukları hizmetlerin kalitesini arttırmayı ve ahlak dışı etik sapmalarını önlemek için geliştirilen etik ilkeler bu kapsamda memurlara yol gösterici bir mahiyete sahip olmaktadır. Tamda bu kapsamda ülkemizde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bu kurulun görevi, kamusal hizmet sunumunda yer alan kamu görevlilerin; yolsuzluk ve patronaj gibi kötü uygulamaları terk etmesi ve çağdaş bir zihniyetle dürüstlük, tarafsızlık, saydamlık, hesap verebilirlik ve kamu yararına çalışma gibi ilkeleri prensip edinerek çalışmalarına devam edebilmesinin sağlanmasıdır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kapsama alanı bazı kurumları içermemektedir. Bunlar; Cumhurbaşkanı, Milletvekilleri, Bakanlar Kurulu Üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, Yargı mensupları ve üniversitelerdir. Bu sayılan yerde görevli kamu görevlileri için araştırma ve etik soruşturması bu kurul tarafından yapılamamaktadır. İşte bu kapsam dışı tutulan kurumlar üzerinde çok tartışmalar gerçekleştirilmiştir. Özellikle patronaj ve yolsuzlukları gerçekleştiren kişiler olarak haklarında yaygın kanaat oluşmuş milletvekillerinin kapsam dışı tutulması uygulamanın özüne aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulmasındaki esas gaye ve etik denetiminin esas amacı kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken yaptıkları ahlaki ve etiksel kötü davranışları ortadan kaldırmak ve bunun yerine çeşitli hizmet ve etik standartlar getirerek görevlilerin halka daha iyi ve kaliteli hizmet sunmasını sağlamaktır. Bu etik ilkelerde bazıları şunlardır;

- Kamusal hizmet bilincinin yerleştirilmesi ve buna uygun davranışların sergilenmesi,
- Hizmet sunulan kesimin halk olduğu ve bununda kaliteli hizmet anlayışıyla verilmesi,
- Hizmet için ortaya konan standartlara uyma,
- Örgütün amaç ve misyonuna bağlılık,
- Dürüst ve tarafsız hizmet anlayışı,
- Saygınlık ve güven tesisi ile başarıyı sağlama,
- Hizmet sunumunda çıkar çatışmasından özellikle kaçınma,
- Görev ve yetkilerin kötüye kullanılmaması,
- Kamusal malların kullanımında savurganlıktan kaçınma ve hizmet doğrultusunda kullanma,
- Gerçek dışı ve bağlayıcı konuşma yasağına uyma.

Kamusal hizmet sunumunda yukarıda saydığımız bu etik kod örnekleri günümüz etik kurallarının temeli teşkil eden prensipleridir. İşte idarenin kötü uygulamaları sonucu ortaya çıkan hak ve menfaat kayıplarının tesisi ve denetimi için etik kodlar ve ilkeler son derece önemli ve gereklidir. Bu etik ilkeler ile idarenin uygunsuz davranışları tespit edilebilir ve gereken şekilde denetlenerek vatandaş odaklı hizmete katkı sağlanabilmektedir.

2.3.7. Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Denetimi

Kamu yönetimi denetim türlerinden bir diğeri ise Kamu Denetçiliği Kurumu'dur. Kamu denetçiliğinin tarihsel ve literatürel karşılığı ise "Ombudsman denetimi" olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha kısa ve yaygın oluşundan ötürü çalışmamızın bundan sonraki kısmında ekseriyetle ombudsman kavramı kullanılacaktır. Ombudsman kelimesinin tarihsel perspektifine bakarsak; "Ombudsman kelimesi İsveç dilinden alınmıştır. Aracı, temsilci anlamına gelmektedir. Dilimizde kamu denetçisi ya da gözlemcisi deymimini de kullananlar vardır" (Payaslıoğlu, 1971: 7).

Ombudsman denetimi, demokrasi kültürün uzun yıllardan beri benimsenerek içselleştirildiği ülkelerde; özgür ve aktif yurttaşlar tarafından harekete geçirilen bir kamu yönetimi denetim yöntemlerinden biridir. Çünkü ombudsman denetimini çalışır kılmak için hak arama vasıf ve istencine sahip olan yurttaşların bulunması son derece önem kazanmaktadır.

"Ombudsman, genellikle kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini inceler; yönetimin aksayan, işlemeyen, kusurlu yanlarını ortaya çıkarır ve parlamento, kamuoyu gibi platformların bilgisine sunar" (Eryılmaz, 2011: 343). Ombudsman denilen denetim türünün başarılı olabilmesi için demokrasiyi içselleştirmiş bir devlet aygıtı ve uzlaşma kültürünü egemen kılan bir idare anlayışı olmalıdır. Aksi takdir de diğer denetim yöntemlerinin de başarısızlığa uğrayacağı gibi bu denetim biçimi de başarısızlığa uğrayacaktır.

Kamu yönetiminin kötü uygulamalarından doğan hak ve menfaat kayıplarının temini açısından değerlendirilen ombudsman denetimi, verdiği tavsiye niteliğindeki kararlar ile bireylerin; idarelerin haksız uygulamalarından korunması amacıyla kurulmuş bir organdır. Yaptırımı olmamasına rağmen kamuoyuna ifşa etme ve tavsiye kararı ile de tamamlayıcı bir denetim hizmeti sunan ombudsman, bu yönüyle ancak işler kılınabilir.

İsveç, Danimarka, İngiltere, İsrail, Avustralya, Kanada, Amerika gibi ülkelerde de hizmet veren ombudsmanlık kurumu verdiği tavsiye kararlarıyla, idarelerin kötü yönetim uygulamalarını ifşa etmekte ve ortaya çıkan hak mahrumiyetlerini böylece gidermektedir. Peki ya Ülkemiz ombudsman uygulaması açısından ne durumdadır?

Ülkemiz ombudsmanının verdiği kararların kaçına ilgili idareler uymakta ya da uymamaktadır? Bu yönüyle ülkemiz ombudsmanlık kurumu işlevsel bir kurum mudur yoksa Avrupa Birliği uyum sürecinde kurulmuş olmak için kurulmuş bir yapılanma mıdır? v.b. birçok soruya çalışmamız ile cevaplar aranacaktır.

Yukarıda sorulan tüm bu soruların cevaplandırılacağı çalışmamızın üçüncü bölümünde ombudsman kurumuna ait literatürel bilgiler sunulacaktır. Ombudsman kurumunun tanımı, tarihi gelişimi, özellikleri, statüsü, çalışma şekli ve yetkileri, ombudsman türleri ve diğer ülke uygulamaları konuları işlenecektir.

Çalışmamızın son bölümünde ise ombudsman kurumumuz örgütsel ve işlevsel açıdan analiz edilecektir. Ülkemiz Kamu Denetçiliği Kurumu'nun eksiklikleri ve yapılması gereken reformlar tespit edilerek tartışılacak ve ombudsman kanunun yanı sıra 2013- 2014 raporları çerçevesinde çalışmamız tamamlanacaktır.

3. OMBUDSMANIN KURAMSAL VE KAVRAMSAL TEMELLERİ

Ombudsman konusunda yapılabilecek en kapsamlı tanımlama, onun ortaya çıkmasında birincil rol oynayan; bireyin hak ve özgürlüğü konusundaki devlet mekanizmasının ve onun alt bir aygıtı olan idareyle olan çatışması faktörlerinin incelenmesiyle mümkün olacaktır. Çünkü bireylerin hem canlı hem de sosyal bir varlık olmasından dolayı çok çeşitli hak ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Tamda bu kapsamda bireyler sorumluluklarını yerine getirirken ya da sahibi oldukları hakları kullanırken, idare dediğimiz devlet aygıtının altında yer alan ve amme faaliyetlerinin yerine getirilmesinde görev faaliyeti olan bu mekanizmalarca kısıtlanabilmekte ya da hak mahrumiyetlerine maruz bırakılabilmektedirler.

İdarelerin bireyin hak ve özgürlüklerine karşı olan tutum ve davranışlarının denetlenmesine olan ihtiyaç, günümüz denetim mekanizmalarının birçoğunun asıl sebebini teşkil etmektedir. Tabii bireylerin hak ve özgürlüklerine olan tehdit ya da ihlaller sadece devletten kaynaklanmamaktadır. Özel sektör kuruluşları ve diğer bireylerde kimi zaman bu ihlal ve mağduriyetlerin sebebi olabilmektedirler.

Ombudsmanın hak ve hukuk mağduriyetlerini engellemedeki fonksiyonuna ilişkin olarak Mutta (2005), git gide artan ve sürekli karmaşıklaşan bireysel hak ve özgürlük ihlallerinde geleneksel denetim mekanizmalarının çaresiz ve yetersiz kaldığını belirtmektedir. Ona göre bu yetersiz kalma durumundan ötürü geleneksel denetim mekanizmaları mutasyon geçirerek dönemin ruhuna ve konumuna uygun yeni denetim modellerine evrilmektedir. Artık artan ve karmaşıklaşan ihlaller karşısında çözüm odaklı yeni denetim şekilleri uygulanmalıdır. İşte bu yeni denetim mekanizmalarından biri de “Ombudsman” denetimidir.

Geleneksel denetim mekanizmalarının yetersizliği sonucu ortaya çıkan yeni denetim modelleri gibi ombudsman denetiminin de ihtiyaç duyduğu insan algısı da eskisine nazaran farklılaşmaktadır. Öyle ki uğradığı hak ya da özgürlük ihlallerine ses çıkarmayan, kamuoyu oluşturamayan, hak ve sorumluluklarının bilincinde olamayan insan algısının yerine; aktif ve bilinçli vatandaşlık prensipleriyle hareket eden ve gerektiğinde bu yeni denetim mekanizmalarına başvuracak hak arama bilinç ve vasfına sahip aktif bireyler olarak yeni sisteme dâhil olmaları istenmektedir.

Ombudsman konusuyla ilgili bu güne kadar birçok çalışma yapılmış ve hemen hemen hepsinde de ayrı bir tanım geliştirilmiştir. Bu sebeple ombudsman konusunda herkesin üzerinde uzlaşacağı ortak ve genel geçer bir tanım bulmak son derece güçtür. Ortak bir tanım bulma güçlüğüne altında yatan esas neden ombudsman kurumunun her ülke uygulamasının farklılıklar ve çeşitlilikler içermesinden kaynaklanmaktadır.

3.1.Ombudsman Kurumunun Tanımı

“Ombudsman, genellikle kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini inceler. Yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır ve vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunar” (Eryılmaz, 2011: 343).

Bir başka tanımda ise Payaslıoğlu (1969), ombudsman kelimesinin İsveç dilinden köken aldığını ve aracı, temsilci anlamına geldiğini belirterek dilimize de kamu denetçiliği olarak yer edindiğini belirtmektedir.

Ombudsman, Gözübüyük’e (1992) göre: İskandinav ülkelerinde doğmuş fakat daha sonraları hızla Anglo- sakson ülkelere yayılmış, yönetimin yani idarenin eylem ve işlerini denetlemek ile mükellef yeni bir denetim modelidir.

Ombudsman halkın şikâyetlerini dinleyen ve bu şikâyetler doğrultusunda ilgili idareleri savunma yapmaya çağırarak soruşturma yöneten kişi ya da kurumdur. Kimi ülkelerde ombudsmanın tek kişi olarak baş ombudsman görevi yaparken kimi ülkelerde ise baş ombudsmana bağlı 3 ya da 4 yardımcı ombudsmanı bulunmaktadır.

Pickl (1986) gibi bazı araştırmacılar ise ombudsman dediğimiz yapıyı tanımlarken onun çok çeşitli özelliklerine (adalet sağlama, hak ve hukuku üstün tutma v.b.) vurgu yaparak tanımlar. Çünkü ona göre halkın gözünde ombudsman; adaletin yerine getirilmesine yardımcı olan ve bürokratik kuruluşların kendi hizmetlerinden yararlananlara karşı saygılı, kibar ve iyi davranmasını sağlayan, işlemleri çabuklaştıran arabulucu ya da denetçidir. Gerçektende ombudsmanlık kurumu Pickl (1986) tarafından belirtildiği üzere uzun yıllardır uygulanan gelişmiş ülkelerde adeta idare üzerinde demoklesin kılıcı gibi durmaktadır. Bu tarz demokratik ve bürokratik gelişmişliği sağlayan ülkelerde ombudsman kurumu prestijli ve saygın bir konuma da sahiptir.

Fendoğlu (2010) tarafından ombudsman kelimesinin aslının İsveç dilinden geldiği belirtilmekle beraber bu kurumun aslında ilk Osmanlı Devleti tarafından kurulduğunu ve bunun zamanla içeriğinin biraz modernize edilerek İskandinav ülkelerince taklit edildiği ileri sürölmektedir.

Fendoğlu'na (2010) göre özellikle Osmanlı devletinde ki muhtesiblik ve kadılık uygulamalarının günümüz şartlarına modernize edilmiş halidir. Ombudsmanlık kurumunun farklı isimleri de bulunmaktadır. İskandinav ülkelerinde arabulucu ya da temsilci olarak adlandırılırken Fransa'da Mediateur olarak adlandırılmaktadır. Ülkemizde ise ombudsmanlık kurumuna verilen ad "Kamu Denetçiliğidir". "Ombudsman, İspanya'da "defensor del paeblo yani halkın savunucusu" olarak isimlendirilirken Fas ve Suudi Arabistan'da ise "vali el mezalim yani mazlumların valisi" olarak adlandırılmakta ve halkın büyük saygı ve sevgisini görmektedir" (Fendoğlu, 2011: 27). Ombudsman hakkında yapılan tanımların bir diğer önemli yönü ise onun işlevlerini ortaya koyma çabasıdır. Özellikle ombudsman kurumunun gerçekleştirdiği görevleri temel alan tanımlamalar onun esas amacını ortaya koymakla beraber işlevleri hakkında da bilgi vermektedir. Örneğin Temizel (1997) ombudsmanı, kamu gücü ile yurttaşlar arasındaki ilişkilerde, kişi hak ve özgürlüklerini savunması ve yurttaşları devletin kötü yönetim uygulamalarından koruyor olması üzerinden tanımlamaktadır. Bu da onun işlevselci tanımlamadan yana tavır koyduğunu göstermektedir. Ombudsman ile ilgili bir diğer tanımlama ise Öztekin (2010) yapmıştır. Ona göre Ombudsman denetimi, bir yönetimin olmazsa olmaz denetim türlerinden birisidir.

Kimi ombudsman tanımlamalarında ise ombudsman kurumunun örgütsel yapılanmasına dikkat çekilmektedir. Özellikle Uluslar arası Boralar Birliği Ombudsman Komitesi'nin ombudsman tanımlama bu kapsamda güzel bir örnek teşkil etmektedir. "Ombudsman, başında yasama organına ya da parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ya da çalışanları tarafında haksızlığa uğratılmış insanların şikâyetleriyle harekete geçen, araştırma yapan, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayımlama hakkı olan ofistir" (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 15). Özden'e (2010) göre, ülkemizde Ombudsman kelimesinden ziyade Kamu Denetçisi'nin kullanılması bir dil sorunudur. Çünkü ombudsman terimi Türkçe olmayan ve telaffuzu güç bir sözcüktür. Ama ne var ki kamu denetçisi kullanımı manasıyla tam uyuşmadığı için akademik literatürde ombudsman kullanımı yaygın şekilde yer bulmaktadır.

Kökensal ve anlamsal açıdan ombudsman kavramına bakacak olursak da; “Ombudsman kelimesi İsveç kökenlidir ve vekil, temsilci anlamına gelmektedir. Ombudsman, bireylerin kamu kurumları karşısında haklarını savunmak için atanan bir devlet memurudur” (Özden, 2010: 24). Altuğ (2002) ise ombudsmanı, yüksek kademeli, taraf tutmayan, vatandaşların uğradıkları hak ve menfaat kayıplarını inceleyen ve sonucuna göre ilgili idarelere tavsiye kararlarında bulunan bir teftiş mercii olarak tanımlamaktadır.

Ombudsman konusunda yapılan tanımlarda ki bir diğer önemli nokta ise onun tamamlayıcı bir denetim şekli olduğudur. “Özde bir denetim kurumu olarak ortaya çıkan ombudsman bir yerde diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı, tıkandığı noktalarda birey ile devlet arasında her iki taraf içinde hoşnutlukla kabullenilebilir çözümler arama imkânı sağlamaktadır” (Avşar, 2012: 65). Yani ombudsman diğer denetim yollarına yardımcı ve onların sorunlarla karşılaştığı noktada devreye giren ve bu şekilde tamamlayıcı denetim görevi ifa eden bir denetim modelidir. Çünkü Avşar’a (2007) göre bürokrasi bürokratizme dönüştüğü zaman sorunlar baş gösterir. Ona göre yargı yoluyla hak aramak yılları bulurken idarelerin yanlı ve denetimsiz iş ve eylemleri, vatandaşları siyasal sistemin adalet ve hak inancına ait meşruluk zeminine darbe vurmaktadır. Bu nedenle kolay ulaşılabilir, tarafsız, etkin ve adil bir denetim modeli olan ombudsmana ihtiyaç duyulmaktadır.

İsmi ister temsilci ister arabulucu isterse de kamu denetçisi olsun günümüz hak ve özgürlükler dünyasında ombudsmana olan ihtiyaç yadırganamaz niteliktedir. Her geçen gün bireylerin, idarelerin haksız uygulamaları dolayısıyla mağdur edildiği haberleri medya ya da görsel basında yer bulan bir gerçekliktir. Ancak bu açıdan yönetimin denetimi haklı ve meşru kılınabilir. İşte Ombudsman da bireylerin, idareler dolayısıyla uğradıkları hak ve özgürlük kayıplarının tespiti ve geri tesisi için tarihsel süreçte kurula gelmiş bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ombudsmanlık, tamamlayıcı bir denetim etkinliği olduğu gibi aynı zamanda da uzlaşma ve demokrasi kültürlerinin üzerine bina edildiğinde anlamlı ve değerli olabilen bir örgüttür. Ayrıca ombudsman kurumunun tanımlanması kadar tarihsel süreçteki gelişimi ve değişimi de çalışmamız için son derece önem taşımaktadır.

3.2. Ombudsman Kurumunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Bireylerin idareleri şikâyet ederek uğradıkları hak ve menfaat kayıplarının geri tesisi için başvurdukları ombudsman kurumunun tarihi kökenlerine modern haline benzer şekilde İsveç'te rastlanmaktadır. İsveç, Osmanlı'da buna benzer yapıları (muhtesiplik kurumu, kadılık vb.) inceledikten sonra kendi diline özgü bir isimle günümüz modern ombudsman denetim sistemini kurmuştur. "Ombudsman, İsveç dilinde bulunan eski bir terimdir. Aslında bu terim, biri 'ombuds' diğeri ise 'man' sözcüklerinden oluşmaktadır. Ombuds temsilci anlamına gelirken man ise kişi anlamına gelmektedir" (Tayşi, 1997: 106).

Günümüzde gittikçe modernleşen bir yapı halini almakta olan ombudsman kurumu tarihi kökeni her ne kadar İsveç'ten olsa da, ondan daha eski dönemlerde buna benzer yapılar olduğu bilinmektedir. Özellikle eski Roma ve Çin yönetimlerinde ombudsmana benzer denetçiler olduğu ve bu kapsamda görev yaptıkları eski Çin ve Roma kaynaklarından tespit edilmektedir. Ombudsman benzeri kurumlar sadece eski Roma ve Çin devletleriyle sınırlı kalmamış, İslam coğrafyasında da kendisini göstermiştir. "İslam devletlerinin büyümesiyle devletin valileri, olağan yargıçlarının yanı sıra, halkın şikâyetlerini inceleyecek başka yargıçlara yetkilerini devretme yöntemini benimsemişlerdi. Böylece olağan yargıçların yanında bireyler, valilere yaptığı şikâyetleri hükme bağlayan uzmanlaşmış bir yargıçta bulabiliyorlardı" (Tayşi, 1997: 107-108).

Ombudsmanın gelişim seyrini üç ana döneme ayırarak incelememiz daha uygun olacaktır. İlk dönem ombudsmanın ortaya çıktığı ve ilk kurumsallaşmasını gerçekleştirdiği İsveç ülkesi yaşanan dönemdir. İkinci dönem ise ombudsman kurumunun İsveç dışında diğer İskandinav ülkelerinde yayılma dönemidir. Son dönem ise İskandinav ülkelerinden sonra ombudsman uygulamasına geçen kara ve kıta Avrupa'sının incelenmesi olacaktır. Bu bölümün sonunda ayrıntılı şekilde ülkeler ele alınacağı için bu kısımda genel hatlarıyla irdelenecektir.

3.2.1. Birinci Dönem

Ombudsman kurumunun tarih sahnesine çıktığı ilk yer daha öncede belirtildiği gibi İsveç'tir. İsveç'te doğduktan sonra başarılı olması ve halk tarafından sahiplenilmesinin ardından ombudsman kurumu Finlandiya, Norveç ve Danimarka gibi diğer İskandinav ülkelerinde de uygulamaya konulmuştur.

Her ne kadar ombudsman kurumunun literatürde doğum yeri İsveç olarak belirtilse de Fendoğlu (2010) gibi çoğu araştırmacı da esas kaynağının Osmanlı Devleti olduğunu savunmaktadır. Ayrıca Fendoğlu' ya göre bu tezi destekler nitelikte de gelişmeler de yaşanmaktadır. Örneğin Fendoğlu (2011); uluslararası Ombudsman Sempozyumu'nda gerek İsveçli gerekse de diğer ülke yetkilileri bu kurumun esas itibariyle Osmanlı'ya ait olduğunu ve kendilerinin sadece ufak değişikliklerle modernize ettiklerini beyan ettiklerini bize aktarmaktadır.

Asıl ilhamını Osmanlı Devleti'nden alan fakat İsveç'te olgunlaşan ve buradan yayılan ombudsman kurumunun İsveç'teki tarihine bakacak olursak, karşımıza dönemin İsveç Kralı ve onun 1974 yılındaki uygulamaları çıkacaktır. Çünkü İsveç Kralı Osmanlı idari yapılanmasını izlemiş ve bu yapılanma hakkında bilgi sahibi olduktan sonra Osmanlı'yı örnek almaya başlamıştır.

1974 yılında Kral, hâkim ve diğer kamu görevlilerinin adil, eşitlikçi ve doğru çalışmalarını temin edebilmek amacıyla Kraliyet Ombudsmanlığı'nı kurmuştur. Ombudsman kurumu dalga dalga yayılarak kendisini birçok ülkenin denetim hayatına kazandırmıştır. “1809 yılında İsveç Anayasası ile kendini gösteren bu kurum, 1971 yılında 21 ülkede; 1975 yılında ise 62 ülkede kendisine uygulama alanı bularak günümüzde çok daha yaygınlaşmış bir vaziyettedir” (Tutal, 2014: 78). Tamda burada çalışmamız açısından cevaplamak zorunda olduğumuz bir sorunsalımız mevcuttur. Neden diğer birçok kurum gibi ombudsmanlık kurumu da tarihin sildiği “kurumlar çöplüğüne” gitmedi de tam aksine her geçen gün daha da önem ve değer kazandı? Bu sorunsalın cevabı şüphesiz ki 2.Dünya Savaşı sonrasında dünyada meydana gelen değerim ve gelişimlerle paralel olarak ele alınabilir.

Artan kamu hizmeti talebi, kamu hizmetinde yaşanan anlayış değeriklikleri, birey ve devlet etkileşiminde meydana gelen artış ve bürokratik anlayışta meydana gelen değerimle birlikte yaşanan idari iş ve eylemlerin eskisine nazaran daha karmaşık ve uzmanlık gerektirmesi şeklinde anlatabiliriz. Tüm bu saydığımız faktörlerin neden olduğu ortamda geleneksel denetim mekanizmaları gün geçtikçe yetersiz kalmış ve vatandaş şikâyetleri her zamankinden daha da fazlalaşmıştır. Tamda bu ortamda insanlık yeni bir ihtiyaç ile baş başa kalmıştır. Bu ihtiyaç ise Tutal'a (2014) göre “yönetim bozukluklarına karşı vatandaşın korunma ihtiyacıdır”.

Birer vatandaş olarak bireyler, idarenin kötü yönetim uygulamalarına karşı korunmalıdır tezi o dönem de her zamankinden daha fazla karşılık bulmaktadır. Bu korunma ihtiyacını sağlamak şüphesiz tarafsız, bağımsız ve adil bir kurum eliyle gerçekleştirilebilirdi. Tamda bu noktada insanlığın İsveç'te tanıştığı ve verdiği adil kararlar ile kendisini benimsetmiş olan ombudsmanlık kurumu öne çıkmış ve dünya denetim gündemine oturmuştur. “Ombudsmanlık her ne kadar farklı devletlerde uygulanmış çeşitli kurumlara benzetilip, kökenleri bu kurumlara ve o tarihlere dayandırılmaya çalışılıyor ise de 1809 yılı kamu denetçiliğinin anayasal bir kurum olarak başlangıcı kabul edilmektedir” (Tutal, 2014: 79). Ombudsmanlığın anayasal zemininden İsveç Kralı XII. Karl dönemine geçecek olursak ombudsmanlık kurumunun nasıl bir zemin ve şartlar içerisinde uygulama alanı bulduğunu tespit edebiliriz. Bu kapsamda Kral XII. Karl'ın ombudsmanın kurumsallaşması ve çalışması açısından payı ve önemi büyüktür. Ombudsmanlığın İsveç'te ki gelişim ve kurumsallaşma hikâyesine bakarsak, olay odur ki; “Kral bir gün yolculuk yapmak üzere kendi ülkesinden kısa bir süreliğine ayrılmıştır. Tekrar ülkesine geri döndüğünde, kendisi yokken halktan gelen dilek, istek ve şikâyetler konusunda neler yapıldığı içeren bir rapor kendisine verilince bundan son derece memnun kalır ve böyle bir gözlemcinin sürekli olarak faaliyet göstermesinin ister” (Keneş, 1997: 794).

İsveç'te ombudsmanlığın gelişiminde iki aşama vardır. Bunlardan ilki ombudsmana verilen önem ve değerın zamanla artmasına bağlı olarak onun statüsünün değiştirilmesidir. Başlarda normal ombudsmanlık olarak görev yapan bu kurum sonraları Kraliyet Ombudsmanlığı olarak daha yüksek seviyeli ve prestijli bir kurum haline getirilmiştir. İkinci olarak ise başlarda ombudsmanı atama yetkisi Kral'a ait iken sonraları bu atama yetkisi Kral'ın elinden temsil organına verilmiştir. Böylelikle Kral'ın bu konudaki yetkileri kısıtlanırken temsil organının ise eli güçlenmiştir. “Özellikle de Kral'ın ölümünden sonra tüm politik yetkiler temsil organının eline geçmiş ve ombudsman ataması yapılarak ‘Adalet Şansölyesi’ ismiyle ombudsmanlık kurumu 1766 yılında tam anlamıyla ortaya çıkmıştır” (Avşar, 2012: 96).

İsveç'te ortaya çıkan modern ombudsmanlık sistemi orada yakaladığı başarı ve değerden dolayı kısa zaman içerisinde diğer İskandinav ülkelerine de sıçrayarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda şimdi de Finlandiya, Kanada ve Norveç gelişimini incelemekte fayda bulunmaktadır.

3.2.2. İkinci Dönem

Finlandiya'nın ombudsman pratiği tamamen İsveç modelinden sentezlenmiş ve benimsenmiştir. Bilindiği üzere Finlandiya yaşadığı Rus işgalinden birkaç asır önce İsveç içerisinde ona bağlı bir yerleşim yeri olarak karşımıza çıkmakta idi. Bu kapsamda Finlandiya zaman içerisinde verdiği bağımsızlık mücadelesinin de sonuçlarını 1918 yılında alınca hemen cumhuriyet kurma yoluna girmiş ve idari denetim şeklini de buna uygun bir biçimde düzenlemiştir.

Finlandiya, devlet rejimini cumhuriyet olarak belirledikten sonra Parlamento Ombudsmanlığı'nı kurmuş ve idari denetim sistemini buna uygun olarak yerleştirmiştir. "Finlandiya ombudsmanı, bakanları kovuşturma yetkisi dışında, genel olarak İsveç ombudsmanı ile hemen hemen aynı yetkilere sahiptir" (Özden, 2005: 23).

Kanada perspektifinde ombudsman kurumunun gelişim seyrine bakarsak diğer ülkelerden daha fazla yerleşmiş ombudsman olgusuna rastlarız. Çünkü Kanada' da ombudsman, yerel seviyede ileri düzeyde yaygınlaşmış olarak kullanılan bir kurum statüsündedir. Bu kapsamda yerel düzeyde örgütlenmiş olan ombudsman kurumları daha çok yerel sorunlarla muhatap olmakta ve ilgilenmektedirler. "Prens Edward Adası hariç, Kanada'nın bütün eyaletlerinde ombudsman bulunmakta ve görev yapmaktadır" (Özden, 2010:100).

Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri ombudsmanlık kurumunun kurumsallaşması adına çok önemli bir gelişmeye imza atmışlardır. Bu kapsamda "1996 yılında Kanada ve ABD'deki altı adet ombudsman birlikleri bir araya gelerek daha bir üst çatı birliği olan The Ombudsman Association'ı kurmuşlardır" (Özden, 2010: 100). Kanada'da ombudsman yasama meclisi tarafından beş yıl görev yapmak üzere seçilir. Seçilen Ombudsman isterse ve yine meclis de onu seçerse iki ya da daha fazla kez bu görevi üstlenebilmektedir.

Kanada ombudsmanının emeklilik yaşı ise 65 yaştır. "Ombudsman görev yaptığı müddetçe başka resmi ya da özel bir işle uğraşamaz. Bütün mesaisini bu işe ayırmak mecburiyetinde ve kendisine gerekli gördüğü kadar yardımcı atanmasını da isteyebilmektedir" (Özden, 2010: 101). Ombudsmanın Norveç'te ki gelişimi 1952 yılında kendi ülkesinde kurduğu ilk ombudsman hareketi olan Silahlı Kuvvetler Ombudsmanıyla başlamaktadır.

Norveç zaman içerisinde bu ombudsman türünün yakaladığı başarı dolayısıyla askeri ombudsmanın yanında bir de sivil olay ve şikâyetleriyle ilgilenecek olan Sivil Ombudsmanını kurma çabasına girmiş ve yaklaşık on yıl kadar sonra bu ombudsman türünü de uygulamaya sokmuştur.

Norveç'te ombudsmanı Parlamento seçer ve ombudsman 4 yıllığına atarak görevini yürütür. Şayet ombudsman görev süresinin sonunda Parlamento tarafından da uygun görülürse tekrar bu görevi yürütmek için atanabilir. Norveç ombudsmanının görev kapsamı tüm kamu yönetimini kapsamaktadır. Fakat “Meclis faaliyetleri, Yasama, Danıştay, Mahkeme ve Başsavcılık iş ve eylemleri ombudsmanın görev alanının dışında tutulmuştur” (Avşar, 2012: 187). Norveç ombudsmanının eleştirisi ve dikkat çekme gibi iki önemli yetkisi bulunmaktadır. Kanuni takip başlatma yetkisi yoktur ve istenilirse güven oylamasında 2/3 oy çoğunluğu ile görevinden Parlamento tarafından azledilebilmektedir.

3.2.3.Üçüncü Dönem

Osmanlıdan ilhamını alan fakat İsveç'te kılığa bürünen ombudsmanlık kurumu acaba sadece İskandinav ülkelerine ve onların toplumsal yapılarına uygun bir kurum muydu? Yani ombudsmanlık kurumu sadece o ülkelerde mi başarı sağlayabilmektedir yoksa evrensel nitelikte her ülkede başarı sağlaması muhtemel bir kurum mudur? Bu soruların doğru yanıtlarını bulabilmek için ombudsman kurumunun İskandinav ülkelerinin dışında ki diğer ülke uygulamalarına bakmak gerekmektedir.

İngiltere'de ombudsmanlık kurumu Parlamento Komiseri Kanunu ile kurulmuştur. 1967 yılında yürürlüğe bu kanun ile Kraliçe, gerekli tüm soruşturma ve işlemleri yapması için bir kişiyi Parlamento Komiseri olarak atayabilmektedir. “Kraliçe'nin atama kararnamesi, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konduğundan, atama gerçekte hükümet tarafından gerçekleştirilir. Bu şekilde atanan kişi iyi davranış gösterdiği sürece 65 yaşına kadar görevde kalabilir” (Avşar, 2012: 185). İngiltere'de kurulan ombudsmanlık kurumu zamanla İngiliz denetim sisteminin önemli ve prestijli bir parçası haline gelmiştir. Şimdi yukarıda sorulan soruya dönecek olursak; “İngiltere'de ombudsman kurumunun kurulmasıyla Kuzey Avrupa ülkeleri dışındaki ülkelerde bu kurumun işlemeyeceği tezi de kısmen çürütülmüş oldu” (Mutta, 2005: 55).

Fransa’da ombudsman kurumu, Napolyon döneminde temelleri atılan Danıştay kurumunun zaman içerisinde sorunlara cevap verememesinden dolayı kurulmuştur. Çünkü Napolyon, kamu hizmetlerindeki çekişmeyi önlemek ve gerektiğinde hükümete önerilerde bulunmak üzere Danıştay’ ı kurmuş ve onun bu görevlerle ilgilenmesini istemiştir. Fakat 1970’lere gelindiğinde Danıştay’ın sorun çözme kapasitesi gerilemiş ve eskisi gibi iş göremez duruma gelmiştir. Böyle bir ortamda ombudsman kurumunun kurulması tartışmaları başlamış ve gerekliliği artık bir zaruret olarak dile getirilmiştir. Yapılan tartışmalar sonucunda Başbakan Pierre Messmer tarafından 2 Ekim 1972 yılında ombudsmanlık kurumu parlamentoya taşınmış ve “Mediateur” ismiyle ilk ombudsman seçilmiştir.

Ombudsman kurumunun diğer dünya ülkelerindeki kuruluş ve gelişimine bakacak olursak Kara Kıta Afrika’dan başlamanız yerinde olacaktır. Afrika kıtasındaki ilk ombudsman kurumu 1966 yılında Tanzanya Devleti’nde kurulmuştur. Tanzanya’dan sonra 1973 yılında Zambiya’da kurulan ombudsmanlık kurumu gelişimini hızla devam ettirmiştir. Asya Kıtası’nın bu kurumla tanışması ise 1973 yılında Hindistan ve hemen ondan on yıl sonra 1983 yılında Pakistan’da ombudsmanlık kurumunun kurulmasıyla olmuştur. Asya ve Afrika ve Avrupa Kıtaları’nda yaşanan bu hızlı gelişmenin karşısında Avrupa Birliği’ de bu gelişime yabancı kalamamış ve 1992 yılında Maastrich Anlaşması ile Avrupa Ombudsmanlığı kurumunu kurmuştur. Kurulan bu kuruma ancak 1994 yılında ilk ombudsman ataması yapılmıştır.

“Avrupa Ombudsmanı’nın görevi, Avrupa Birliği kurumları ve organları ile ilgili kötü yönetim şikâyetlerini incelemek ve soruşturmak olarak belirlenmiştir” (Avşar, 2012: 48-49). Büyük bir siyasal yapılanma olan Avrupa Birliği’de kendi kurumları dolayısıyla mağdur olan vatandaşlarının hak ve hukukunu korumak üzere bu kurumu kurmuş ve görevlendirmiştir.

İskandinavya ülkelerinde Afrika’ya, Afrika’dan Asya’ya ya oradan da Avrupa’ya hızla yayılan bu kurumun çeşitli özellikleri de bulunmaktadır. Bu özellikler onun ülke ve denetim kapsamına göre değişmekle beraber ortak genel geçer bir durumda sergilemektedir.

3.3. Ombudsman Kurumunun Özellikleri

Ombudsmanlık kurumu her ülkenin kendine has kural ve ihtiyaçları çerçevesinde ortaya çıksa da genel bir takım özellikler taşımaktadır. Çünkü her ülkenin kendisine özgü sosyolojik, demografik ve sosyo-kültürel yapısı aslında kendi sorun ve ihtiyaçlarını da yine kendi bağrında taşımaktadır. Şüphesiz ki bir sorun çözme ve denetleme mekanizması olan ombudsmanlık kurumuda bu bağlamda kendisine düşen rolü oynarken bir takım ortak ve genel özelliklerde taşımaktadır.

3.3.1. Bireylerin Hak ve Özgürlüklerini Koruma

Ombudsman kurumunun en önemli özelliği bireyleri, idarelerin kötü yönetim ve kısıtlamalarına karşı korumasıdır. Çünkü devlet adını verdiğimiz idareler bütünü, elindeki kamu gücüyle bireyler üzerinde ciddi bir tehdit mekanizmasına dönüşebilme potansiyelini de her zaman kendi içerisinde taşımaktadır. Ayrıca bireyler ile devlet arasındaki ilişkiler kendisini, bu pratiksel perspektifte günlük yaşamın her anında gösterebilmektedir.

Hastanelerde, okulda, bankada, nüfus dairesinde ve belediyede kısacası insana ait yaşam alanının neredeyse her zerresinde kamusal hizmete ya da idarelerin kapsama alanına rastlamak mümkündür. İşte bireyler, devlet ile olan bu etkileşimlerinde ortaya çıkan kamusal mal ve hizmet sunumundan kimi zaman memnun kalmayabilirler. Bu memnuniyetsizliğin altında bireylerin hak ve menfaatlerinin ihlali ya da özgürlüklerinin sınırlandırılması durumları da bulunabilmektedir.

Bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak ombudsman kurumunun meşruiyet kaynağı olmaktadır. Çünkü idareler ve onların kötü yönetim uygulamalarının oluşturduğu kısıtlayıcı tahakküm, bireylerin hak ya da menfaat kayıplarına sebebiyet verebilmektedir. Bu kapsamda ombudsman hak ya da özgürlük ihlaline uğradığını düşünen bireylerin şikâyetlerini ele almakta ve yaptığı soruşturma sonucunda ilgili idarelere tavsiye kararları vererek oluşan bu haksızlığı düzeltmeye çalışmaktadır. Ombudsman kurumunun bu özelliği, bireylere gerek temel hak ve özgürlüklerinde gerekse de ikincil haklarında bir koruma zırhı vazifesi görmektedir.

Bireylerin, idarelerin kötü yönetim uygulamalarına karşı korunmadığı ülkelerde siyasal memnuniyetsizlik ve genel bir adaletsizlik düşüncesi hâkim olmaktadır. Böyle bir toplumsal ortamda da devletin meşruluk kaynağına ciddi bir eleştiri getirilebilmektedir. Çünkü devlet, adaleti tesis etme ve ortak çıkarı egemen kılarak refahı ve adil, eşitlikçi bir yaşam tarzı sağlayabilmek için kurulmuş bir yapılanmadır. “Ombudsman hukuki denetim yollarının haricinde onları tamamlamak ve bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak için kurulmuş bir denetim mekanizmasıdır” (Özden, 2010: 34). Bu yönüyle ombudsmana tamamlayıcı bir denetim modeli de diyebilmekteyiz. Bireysel hak ve özgürlüklerin her geçen artan bir şekilde önem kazandığı günümüzde, bu hak ve özgürlükleri koruyacak yapılanma ve kurumlara olan ihtiyacımızda artmaktadır. Bu nedenle Aşar’ın (2012) da belirttiği gibi ombudsman denetimi ve onun bu alana sunduğu katkı, içinde bulunduğumuz yüzyıl açısından her geçen gün biraz daha değerini arttırmaktadır.

Bireylerin hak ve hukuklarının korunması o toplumun hak ve hukukunun korunmasıyla özdeşleştirilebilir. Çünkü toplumlar, bireylerden oluşmakta ve bireylerin siyasal, sosyal ve ekonomik istekleri doğrultusunda da biçim almaktadırlar. Bu sebep dolayısıyla ombudsman aslında bireyleri korurken toplumsal iyiye de hizmet etmektedir.

3.3.2. Bağımsız ve Tarafsız Olma

Tüm denetim şekillerinde olduğu gibi ombudsman kurumunda da bağımsızlık ve tarafsızlık çok önemli iki özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. “Ombudsman, siyasi tarafsızlığa haiz bir temsilcidir ve genellikle yasama organı tarafından atanır” (Özden, 2010: 34).

Ombudsman ele aldığı şikâyetleri soruştururken hiçbir parti ya da zümrenin emir ve talimatları olmadan görevini yapmaktadır. Bir denetim modeli ya da denetçinin ona önem ve değer katan en önemli meşruiyet kaynağı bağımsız oluşudur. Çünkü hiç kimse bağımsız olmayan ve tarafsız davranmayan bir adalet dağıtıcısının yaptıklarına ve sorumluluklarına saygı duymak istemeyecektir. İşte ombudsman dediğimiz kamu denetçiliği kurumunun da görev ve sorumluluklarını yerine getirirken güç ve destek aldığı yegâne özelliği, bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttüğü denetimlerdir.

“Ombudsmanlığın kurumsal özelliklerini, bağımsızlık ve tarafsızlık, görünebilirlik ve ulaşılabilirlik, profesyonellik, geniş araştırma yetkisi, hakkaniyete uygun çözüm önerme yetkisi ve kamuya karşı sorumluluk olarak sıralayabiliriz” (Akıncı, 1999: 294).

Tortop (1998) ise ombudsman kurumunun bağımsız ve tarafsız oluşunun önemini belirterek üç ana özelliğinin bulunduğunu dile getirmektedir. Bunlar; yürütme organı karşısında sahip olduğu bağımsızlığı, bireylerin şikâyetlerini incelemesi ve idarelerin kötü uygulamaları ile bireylere verdiği zararların ortadan kaldırılmasına olan katkısı olarak sıralamaktadır. Gerçektende toplumları ve insanları kısa sürede çöküşe götüren en önemli olgu adil olmayan bir hukuk sisteminin varoluşudur.

3.3.3. Görev Güvencesinin Bulunması

Ombudsman kurumunun bir diğer önemli özelliği ise görev güvencesinin bulunmasıdır. Bir diğer anlatım ile ombudsmanın keyfi olarak görevine son verilememekte ya da ele aldığı soruşturmadan el çektirilememektedir. Ombudsmanı atayan Parlamento’ nun dahi belli şartların haricinde ombudsmanı görevden alma yetkisi yoktur. Suçüstü, yeterli ve gerekli çalışmayı sağlayamama halleri ve ombudsmanın resen görevden istifası bu kapsamın dışındadır.

Ombudsmanın görev güvencesinin bulunması onun daha aktif daha özgür ve daha bağımsız olarak çalışmasının da aynı zamanda ön koşuludur. Çünkü görev güvencesi olmadığı takdirde yürütme ya da başka bir makam tarafından tehdit edilmeye açık bir duruma geleceği bilinmektedir. Ombudsman kurumunun bulunduğu ülkelerde ombudsmanın görev süresi de peşinen belirtilmiştir. Bu görev süresi kimi ülkelerde 4 yıl iken kimi ülkelerde ise 7 yıl olarak uygulanmaktadır. Ama çoğunlukla ombudsmanın görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir.

Tatal’a (2014) göre bu süre parlamentonun seçim dönemlerine denk gelmemesi ve parlamenter baskısını azaltmak için bu şekilde düzenlenmiştir. Ombudsman kurumunun görev güvencesinin bir diğer incelenmeye değer yani görev yapan ombudsmanın bir daha tekrar aynı göreve getirilmemesidir. Bu gün her ne kadar çoğu ülkede ombudsmanlar görev süresinin sonunda tekrar seçiliyor olsa da halen birçok ülkede bu uygulama pek yer edinmemiştir.

Ombudsmana ilişkin bir diğerk önemli özellik ise onun maaşının yüksek olmasıdır. Çünkü parlamentolar atadıkları ombudsmanların, rüşvet, irtikâp ve zimmet gibi yüz kızartıcı suçlar işleyerek vatandaş nezdinde kurumu zor duruma sokmamaları için böyle bir uygulamayı hayata geçirdikleri bilinmektedir.

3.3.4. Bilirkişi, Belge ve Bilgi İsteyebilme

Ombudsman çalışmalarında gerek duyarsa bilirkişi uygulamasından yararlanabilmekte ve bilirkişinin hazırladığı rapora göre kararını verebilmektedir. Her geçen gün daha fazla küreselleşen ve teknolojik açıdan dönüşen dünyamızda her konuya gerektiğince vakıf olabilmek imkânsız hale gelmektedir. İşte denetim faaliyeti sürdüren denetçiler de olduğu gibi ombudsmanlık kurumunda da bu açıdan bilirkişiye başvurma ihtiyacı doğabilmektedir.

Ombudsman gerektiğinde bilirkişilik uygulamasından yararlanabildiği gibi aynı zamanda da kamu belge ve arşivlerine dilediğince erişebilmekte ve belge, rapor, evrak talep edebilmektedir. Ombudsmanın sahip olduğu bu özellik onun işlevlerini kolaylaştırmakta ve kararlarının isabet oranını arttırmaktadır. Bu kapsamda ombudsmanın kendisinden bilgi ya da evrak istediği ilgili makamlar süresi içerisinde istenilen tüm bilgi ve belgeleri ombudsman kurumuyla paylaşmak zorundadırlar.

3.3.5. Ulaşılabilirlik ve Maliyetsizlik

Adalet ve hukuk yerinde ve zamanında tesis edilebildiği ölçüde meşru ve anlamlı olabilmektedir. Günümüz hukuk işleyişinde yaşanan yoğunluk ve maliyetlilik, vatandaşların hak arama inanç ve isteklerini olumsuz yönde etkilediği gibi toplumların adalet anlayışında da önemli ölçüde yaralar açabilmektedir.

Ombudsman kurumu diğerk tüm hukuk süreçlerinin aksine ulaşılması kolay ve maliyet açısından da masrafları minimum düzeyde tutarak vatandaşlarına hizmet etmeyi prensip edinmiş bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’ de olduğu gibi ombudsman kurumunun bulunduğu çoğu ülkede ombudsmana ulaşmak bir faks, bir e-mail ya da bir dilekçe ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca vatandaşın ombudsmana ulaşmak ya da kendi şikâyetiyle ilgilenmesini sağlamak içinde herhangi bir maliyete katlanmasına da gerek bulunmamaktadır.

3.3.6. Tavsiye Kararı ve Kamuoyuna İlanı

Ombudsman kurumunun bir diğer özelliği ise cebri icrasının bulunmaması yani yaptırımı olmamasıdır. Ombudsman kurumu vatandaşın şikâyetine yol açan eylem sahibi idareyi, soruşturması sonunda haksız bulursa, onu bu uygulamasını düzeltmeye ya da ortadan kaldırmak için eyleme davet eden tavsiye niteliğindeki kararıyla baş başa bırakmaktadır.

İlgili idarenin de her ne kadar bu tavsiye kararına uyma zorunluluğu bulunmasa da gelişmiş demokrasilerdeki uzlaşma kültürünün gereği olarak uygulamaya koyması gerekmektedir.

Ombudsman, soruşturması sonucunda elde ettiği tüm bilgi ve belgeleri kamuoyunun dikkatine sunarak ele aldığı konuyla ilgili kamu vicdanını rahatlatmayı amaçlamaktadır. Toplumda infial uyandıran konu ya da eylemlerde bazı ülke ombudsmanlarının resen soruşturma başlatma gibi yetkileri bulunurken bazı ülkelerde ise soruşturma ön şartı olarak ilgilinin şikâyet başvurusu istenmektedir. Kamuoyuna yapılan ilan, kamuoyunun bilgilendirilmesi kadar şikâyet edilen ile şikâyet konusunun da teşhir edilmesi için yapılmaktadır. Bu teşhir, idareler için caydırıcı bir önlem olduğu kadar aynı zamanda da ombudsmanın etkili kamuoyu yapım projesidir.

3.4. Ombudsman Kurumunun Görev ve Yetkileri

Ombudsman kurumunun görevi; idarelerin her türlü kötü yönetim ve eylemleri karşısında resen ya da şikâyete tabi olarak vatandaşların, idareler dolayısıyla uğradıkları hak ve özgürlük ihlallerini soruşturmak ve yapılan soruşturmanın sonucuna göre de ilgili idareye bu haksızlığı gidermesi için tavsiye ve önerilerde bulunarak bunu da kamuoyuna ilan etmektir. Bu kapsamda ombudsmanın görevi dolayısıyla sahip olduğu bir takım yetkileri de bulunmaktadır.

Avşar'a (2012) göre ombudsmana anlam ve önem katan bir diğer önemli husus onun görevini ifa ederken kullandığı yetkileridir. Bu yetkilerin kullanıldığı süreç ise, onun soruşturma açmasıyla başlayıp ta ki soruşturma sonuçlarını kamuoyu ile paylaşması ile bitmektedir.

A) Şikâyet Alma Yetkisi

Parlamento tarafından seçilerek atanan ombudsman, kendi görev alanına giren konularla ilgili idarelerin yaptığı hak ve menfaat ihlallerini soruşturmak için ilgili vatandaşın şikâyeti üzerine harekete geçmektedir. Aslında ombudsman denetim modelinin ilk basamağını da yine bu şikâyet alabilme yetkisi oluşturmaktadır.

Hak ya da özgürlüklerinin idarenin iş ve eylemleri neticesinde ihlal edinildiğini düşünen vatandaşların bunu ombudsmana şikâyet yolu ile bildirmesiyle ombudsmanın şikâyet alma yetkisi ortaya çıkmaktadır. Çünkü ombudsman soruşturmasına başlamadan önce bu delil ve olay için şikâyete ihtiyaç duymaktadır.

B) Resen Soruşturma Yetkisi

Ombudsman kurumunun görev yapabilmesi için ihtiyaç duyduğu bir diğer önemli yetki ise kendiliğinden yani resen soruşturma açabilme yetkisinin kendisine tanınmasıdır. Çünkü toplumda infial yaratan ya da vatandaşın şikâyet etmeye korkabileceği iş ve eylemleri soruşturabilmek bu yetkinin varlığı ile doğru orantılıdır.

Resen soruşturma yetkisi bakımından “İsveç ve Finlandiya’da ombudsmanın yetkileri çok genişken, İngiltere’de ombudsman daha sınırlı yetkilerle donatılmıştır” (Özden, 2010: 46). Ombudsman kurumunun bulunduğu ülkelerin çoğunda ombudsmana resen soruşturma yetkisi tanınmışken Türkiye gibi sonradan bu kurumu kurmuş olan birçok ülke de halen bu yetki tanınmış değildir.

C) Doküman İsteme ve Bilirkişiye Başvurma Yetkisi

Ombudsman, mağdur vatandaşın şikâyetiyle ilgili soruşturmasını sürdürürken gerekli gördüğü hallerde bilirkişi uygulamasından yararlanabilir ve çalışmasını bu doğrultuda sürdürebilmektedir. Uzmanlık gerektiren her türlü konu ya da teknolojik gelişme karşısında bu yetki, ombudsmanın daha doğru sonuçlara varabilmesini ve soruşturmasını hakkıyla tamamlayabilmesi açısından son derece önem arz etmektedir.

Ombudsmannın bir diğerk önemli yetkisi ise istediği zaman kamu arşivlerinden ve ilgili idarelerden her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilmesidir. İlgili idare kendisine tanınan bu süre zarfında istenilen bilgi ve belgeleri eksiksiz olarak ombudsmana sunmak zorundadır. Çünkü ombudsman, sağlıklı bir soruşturma yürütebilmek için delil niteliğindeki doküman ve belgelere de ihtiyaç duyabilmektedir.

D) İş Paylaşımı Yapabilme Yetkisi

Ombudsman denetim modelinden yararlanan çoğu ülkelerde ombudsmanlık kurumunda biri Baş denetçi olmak üzere sayıları üç ile beş arasında değişen denetçilerde bulunmaktadır. İşte Baş denetçi konumunda olan ombudsman diğerk denetçi ombudsmanların iş ve görev paylaşımını kendisi belirlemektedir. İş yükü ve uzmanlık alanı göz önünde bulundurularak yapılan bu iş dağılımı sayesinde iş kargaşası da engellenmiş olmaktadır.

Tatal'a (2014) göre Türkiye'de ki gibi diğerk birçok ülkelerde de Baş ombudsman, diğerk ombudsmanların kadın, çocuk, engelli vb. konularla ilgilenmesini isteyerek iş bölümünü gerçekleştirmiş olmaktadır.

E) Vekilini Belirleme Yetkisi

Ombudsman kendisinin yokluğunda yerine bakacak olan kişiyi diğerk denetçiler arasından kendisi seçebilmektedir. Yurtdışı gezileri, sağlık problemleri vb. durumlarda makama bakacak olan denetçi bizzat seçilerek iş sürekliliğinin aksatılmaması sağlanmış olmaktadır.

F) Tavsiye Kararı Verebilme Yetkisi

Ombudsman yürüttüğü soruşturma neticesinde ilgili idarenin kusurlu ya da hatalı olduğuna karar verirse, ona yaptığı hataları ve düzeltme yolunu da gösteren tavsiye niteliğinde bir karar tebliğ etmektedir. Bu kararda olayın oluş biçimi, tarafları, bilirkişi incelemesi, deliller ve raportör görüşü bulunmakta ve idare bu kapsamda uyarılarak hatasından dönmesi istenmektedir. “Ombudsmanlar genel olarak, denetim altındaki idarelerden istek üzerine belge ve diğerk delilleri talep etme yetkisine sahip olmakla birlikte, düzeltici eylemleri talep etme veya cezai yaptırımında bulunma yetkisine sahip değildir” (Tatal, 2014: 108).

Ombudsman kararları, cezai bir yönü bulunmamakla birlikte sadece idareyi gerçekleştirdiği haksız uygulamadan dönmesi için ikna etme ve tavsiyede bulunma yöntemi olarak belirlenmiştir. Ombudsman hakkında incelenmesi gereken bir diğer konu ise eşzamanlı yargılama yapamamasıdır. “Aynı konu, eş zamanlı olarak hem ombudsmanın önünde hem de yargı önünde olamaz. Böyle bir durumun varlığı halinde ombudsmanın yargıya müdahalesi söz konusu olur. Bu nedenle ombudsmanın önüne getirilecek konu, o sırada yargı önünde görülmekte olan bir davanın konusu olamaz” (Tatal, 2014: 109).

Fendoğlu’na (2010) göre: Ombudsman denetim modeli her ne kadar cebri icra özelliğinden mahrum olsa da, gelişmiş demokrasi ve uzlaşma kültürünün egemen olduğu ülkelerde tıpkı yaptırım sahibi kurumlar ölçüsünde sözü dinlenmekte ve işler kılınmaktadır. Özellikle İskandinav ülkelerinde durum böyledir.

G) Yerindelik Denetimi Yetkisi

“Ombudsman’a yasaya uygunluk denetimi yanında yerindelik denetimi yetkisi de tanınmaktadır. Örneğin: Tutukluya hapisanede, hastaya hastanede iyi davranılıp, davranılmadığını denetleyebilme yetkisi mevcuttur” (Avşar, 2012: 78). Gerçektende ombudsman kendisine tanınan bu yetki çerçevesinde görev alanını genişletmekle kalmayıp, farklı alanları da bu şekilde denetim alanına katabilmektedir.

H) Kamuoyuna Açıklama Yapma Yetkisi

Günümüz kitle iletişim araçlarının kapsamı ve niteliği düşünüldüğünde, toplumu etkileyen durum ya da olayların geniş kitlelere ulaştırılması işinin pek de güç olmayacağı bilinmektedir. Özellikle kamu vicdanını rahatsız eden ya da toplumda infial uyandıran olaylar karşısında ombudsman gibi hak ve adalet dağıtan bir kurumun sessiz ve duyarsız kalması, onun saygınlığına gölge düşürebilecek bir durumun meydana gelmesine neden olacaktır. İşte bu gibi sakıncalı durumlardan ombudsman kurumunu kurtarabilmek için ona, kamuoyuna açıklama yapma ve soruşturma sonucunda elde ettiği bilgi ve belgeleri açıklama yetkisi verilmiştir.

Fendoğlu'na (2010) göre, ombudsman, kamuoyuna açıklama yaparak gündem oluşturabilir ve idareleri bu yolla kitle iletişim organları tarafından köşeye sıkıştırabilmektedir. Bu onun işlevselliğine katkı sunmakla kalmayıp aynı zamanda da toplumu bilgilendiren bir amaca hizmet etmektedir.

Henüz yakın bir tarihte Türkiye Ombudsmanı tarafından yapılan sınav creti açıklaması bu kapsamda güzel bir örnektir. Yüksek lisans sözlü sınavına girebilmek için adaylardan talep edilen 50 Türk Lirası sınav ücretinin haksız olduğu düşüncesiyle yapılan Şikâyet başvurusu üzerine soruşturma başlatan Kamu Baş Denetçisi bu uygulamanın haksız olduğu sonucuna varınca kamuoyuyla bu durumu paylaşmıştır.

I) Rapor Hazırlama ve Yayınlama Yetkisi

Vatandaşların hak ya da özgürlüklerinin ihlal edildiği Şikâyetiyle soruşturma başlatan ombudsman, soruşturma sonuçlarını kamuoyuyla paylaşarak teşhir etmenin yanında aynı zamanda da yıllık faaliyet raporları yayımlayarak mevcut durum ve bilgileri toplumla paylaşmaktadır.

Ombudsman hazırladığı yıllık faaliyet raporunda kurumla ilgilere bilgilere yer verirken mali durum, sosyal faaliyetler ve iş yüküne ilişkin birçok bilgiyi de vatandaşların bilgisine sunmaktadır.

3.5. Farklı lkelerde Ombudsmanın alışma Şekli ve Statüsü

Ombudsman kurumunun alışma Şekli ülkelere göre değişiklik göstermektedir. İskandinav lkelerinde ombudsman kurumunun alışma Şekli resen harekete geçme ya da Şikâyet zerine soruşturma başlatma Şeklindedir.

Türkiye'de ise ombudsman kurumunun resen harekete geçme yetkisi bulunmamakta ve mağdurun Şikâyetiyle yapılan ön soruşturma sonucunda çalışmaya başlamaktadır. Türkiye'de ombudsmanın Şikâyete ilişkin soruşturma başlatabilmesi için Şikâyetin Şekil ve içerik açısından belli kurallara sahip olması gerekmektedir. Bunlar;

- Şikâyet sahibinin Őikyetini elden, e- başvuru, dilekçe, faks, e-posta ve ya normal posta aracılığı ile kuruma ulaştırmaları,

- Şikâyet başvurusunda mağdurun ad, soy ad, adres, elektronik ya da normal imzasının bulunması,
- Şikâyet edilen kuruma ilişkin bilgilerin doğru ve eksiksiz olması,
- Şikâyetle ilgili halen devam eden yargılama ya da sonuçlanma aşamasının bulunmaması,
- Şikâyetçinin şikâyete ilişkin varsa delil ya da belgelerini sunması,
- Şikâyete konu olan olay ya da durumun detaylıca anlatılması gerekmektedir.

Ombudsmana yapılan şikâyet başvuruları, yukarıda sayılan şekil ve içerik kıstasları yönünden incelenerek soruşturma açılıp, açılmayacağı hususu ilgili kamu denetçisi tarafından değerlendirilmektedir. Şayet kamu denetçisi soruşturma açmaya karar vermiş ise çalışma, soruşturma açısından başlamış olmaktadır.

Ombudsmannın çalışma şekline ilişkin bir diğer önemli nokta ise, ombudsmana yapılacak olan şikâyet başvurusunun doğrudan ya da bir aracı tarafından yapıp, yapılamayacağı konusudur. Türkiye ve İsveç gibi ülkelerde ombudsmana ulaşım aracısız olarak gerçekleşirken, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde ise ombudsmana ulaşım bir aracı parlamenter tarafından sağlanmaktadır.

Çizelge 3.1. Farklı Ülkelerin Ombudsmana Başvuru Şekli

Ombudsman Denetim Şekline Sahip Bazı Ülkeler	Ombudsmana Ulaşımında Aracı Durumu
İsveç	Aracıya Gerek Yoktur.
Türkiye	Aracıya Gerek Yoktur.
Norveç	Aracıya Gerek Yoktur.
Fransa	Aracıya Gerek Vardır.
İngiltere	Aracıya Gerek Vardır.

Ombudsman resen ya da şikâyet ile aracılı ya da aracısız olarak soruşturma kararını red olarak açıklamış ise bu konu hakkında başkaca bir işlem yapılmaksızın şikâyet soruşturması düşmektedir. Ama ombudsman bunun tam aksine soruşturma açma kararı vermiş ise o zaman araştırma süreci başlamaktadır.

Araştırma sürecinin ilk aşamasında şikâyetçiden, şikâyete konu olay ya da durum ile ilgili tüm bilgi ve belgeler istenmektedir. İkinci aşama olarak ise konuyla ilgili olarak bir raportör ombudsman ataması yapılarak, şikâyete tabi olayın tüm hukuki vaziyeti ile birlikte görüşü sorulmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu isterse bu aşamada bilirkişi tutabilir, tanık dinleyebilir ve kamu arşiv ve idarelerinden istediği bilgi ve belgeleri temin edebilmektedir. Ombudsman soruşturmasının üçüncü aşamasında ise bilirkişi, raportör ombudsman görüşü ve eldeki delil ve kanuni mevzuat göz önünde bulundurularak karar verilmektedir. Bu karar daha öncede belirtildiği üzere yaptırım içermeyen tamamen tavsiye niteliğinde bir öneri durumundadır ve ilgili idarenin uyma zorunluluğa da bulunmamaktadır. Ama tekrar önemle belirtilmelidir ki, Demokrasi, insan hakları ve uzlaşma kültürlerini benimsemiş topluluklarda ombudsman kararları âdeta bir mahkeme kararı bağlayıcılığına sahipmiş gibi uygulanmaktadır.

Ombudsman soruşturmasında ülkeden ülkeye soruşturmanın derinliği ve yetki prensipleri değişmektedir. Buna ilişkin olarak; “Şikâyette bulunan şikâyetçi, hiçbir şeyi ispatlamak zorunda değildir. Herkes her şey hakkında şikâyette bulunabilir ve İsveç vatandaşı da olmasına gerek yoktur” (Avşar, 2012: 88).

Çizelge 3.2. Ombudsmanın Hareket Yöntemleri

Ombudsmanın Hareket Yöntemleri	Ülkeler	Başvuru Şekli
Resen Harekete Geçebilme	İsveç	Aracısız
Şikâyet Üzerine Harekete Geçebilme	Türkiye	Aracısız

Fendoğlu'na (2011) göre: Ombudsman gibi bir denetim mekanizmasının etkin bir soruşturma ve başvuru sistemine sahip olması için gereken çeşitli nitelikler bulunmaktadır. Bunlar; kolay başvuru için yazılı ya da yazısız başvuru alabilme, Aracı sisteminin terk edilerek doğrudan başvurunun getirilmesi ve bürokrasinin olabildiğince azaltılmasıdır.

Tutal'a (2014) göre de, ombudsman kolay ulaşılabilir olursa ve kendisini kararlarıyla toplum vicdanında kanıtlarsa ancak etkin ve adil bir denetim mekanizması olabilir. Aksi takdirde toplumda itibar edilmeyen ve verdiği tavsiye kararlarına da hiçbir makam tarafından uyulmayan bir kurum olacağı belirtilmektedir. Ombudsman, statü olarak görev güvencesine sahip olmakla beraber parlamento tarafından atandığı için yasamanın yürütmeye karşı bir denetim aracı olarak kurulmuştur. Ombudsman statüsü gereği bağımsız ve tarafsız olduğu gibi aynı zamanda da kendi istemedikçe ya da parlamento tarafından azledilmedikçe görevinden el çektirilememektedir.

Ombudsmanın bir başka statüsel özelliği ise kendisi atayan parlamentoya karşı sorumlu olması ve başka hiçbir kuruma karşı sorumlu olmamasıdır. Avşar'a (2012) göre; Ombudsmanın parlamento tarafından atanması ve yalnızca ona karşı sorumlu tutulması, yasamanın yürütmeye karşı bir denetim ve baskı aracı olarak kullanılabilir. Ombudsmanın bir başka statüsel özelliği ise kendisi atayan parlamentoya karşı sorumlu olması ve başka hiçbir kuruma karşı sorumlu olmamasıdır. Avşar'a (2012) göre; Ombudsmanın parlamento tarafından atanması ve yalnızca ona karşı sorumlu tutulması, yasamanın yürütmeye karşı bir denetim ve baskı aracı olarak kullanılabilir.

Ombudsman kurumunun bir diğer statüsel özelliği ise devletin yönetim fonksiyonuna sunduğu katkıdır. Çünkü ombudsman, idarelerin kötü yönetim uygulamalarına karşı, onları uyararak ve vatandaş mağduriyetlerinin giderilmesinde rol alarak iyi yönetim prensiplerine katkı sağlamaktadır. Tamda bu noktada Özden (2010), ombudsmanın yönetim ilkelerinden olan saydamlık, hesap verebilirlik ve etkin denetim ilkelerine olan katkısının çok önemli olduğunu belirtmektedir.

Ombudsman gerek sahip olduğu özelliklerden dolayı, gerekse de işlevlerinden dolayı iyi yönetim ilkelerinin devlet yönetimine daha etkin bir şekilde girmesini de sağlamaktadır. Özellikle günümüz dünyasında "bilinçli vatandaş, duyarlı idare" prensibiyle çalışan ülke ya da kurumların sorun çözme kapasitesinde yaşanan gelişim son derece dikkat çekici bir hal almıştır. Çünkü ombudsman denetimi demokrasi ve yönetim ilkelerinin benimsendiği ülke yönetimlerinde daha başarılı bir hal almaktadır. Vatandaşın demokrasi ve hak arama bilinciyle ilgili eğitiminde ise devlete büyük görev düşmektedir. "Demokrasinin temel ilkeleri olan katılımcılığın, şeffaflığın, hesap verebilirliğin gerçekleşmesi için yapılan yasal düzenlemelerle gerek kamu kurum ve kuruluşlarında gerekse sivil toplum kuruluşlarında uygulanmasını sağlamak amacıyla kendi bünyelerinde bir otokontrol sistemi oluşturulması gerekmektedir" (Genç ve Erdoğan, 2013: 189).

Ombudsmannın son statüsel özelliği ise kendisine bilgi ya da belge sunmayan idarelere karşı elinde bulundurduğu cezalandırma özelliğidir. “İsveç ombudsmanlığı, bilgi ya da açıklama isteklerini yerine getirmeyen kamu görevlileri hakkında 1.000 krona kadar para cezası talep edebilmektedirler” (Yılmaz, 2007: 918).

3.6. Ombudsman Kurumunun Denetimi

Ombudsman kurumu statüsü gereği kimi ölkelerde denetlenebilmektedir. “Birçok ölkede, Türkiye’deki Sayıştay benzeri yüksek denetim kuruluşları, ombudsmanlık kurumunun gelir ve giderlerini denetlemeye yetkilidirler. Böyle bir denetime tabi olmanın ombudsmannın bağımsızlığını her hangi bir biçimde zedelemesi söz konusu değildir” (Tutal, 2014: 113).

“Mali denetimin dışında ombudsman, hiçbir biçimde hiçbir makama vesayet ya da hiyerarşik bağla bağlanamaz ve ombudsmannın üzerinde bir denetim merciinin bulunması da söz konusu olamaz” (Tutal, 2014: 113). Ombudsman kurumu, daha öncede belirtildiği gibi mali denetimin dışında herhangi bir denetime tabi değildir. Mali denetimin oluşu, onun bağımsızlığına ve tarafsızlığına karşı herhangi bir sorun teşkil etmemektedir.

Ombudsman kararlarının temyizi mümkün değildir. Yani ilgili idare ya da bireyler ombudsman kararına karşı başkaca bir makama gidememektedirler. Bu kapsamda ombudsmannın üzerinde bir başka kurumun olması ve karar kılması da mümkün değildir.

3.7. Ombudsman Kurumunun İdareye Karşı Baskı Yöntemleri

Ombudsman kurumu, bireylerin idareler tarafından ihlal edilen hak ve özgürlüklerinin soruşturulması ve bireyin, devletin kötü yönetim uygulamalarına karşı korunması amacıyla kurulmuş bir kurum olma niteliğini taşımaktadır. Her ne kadar ombudsman kararlarının bir yaptırım gücü bulunmamasına rağmen, yeri geldiğinde çok önemli baskı araçlarına sahip olduğu için idareleri istediği doğrultuda yönlendirebilmektedir.

A) İkna Yöntemi

Ombudsman kurumu, haksız uygulamalar ile vatandaşların hak ya da özgürlüklerini ihlal eden idareleri herhangi bir soruşturma açmadan önce ikna etmeye çalışmaktadır. Ombudsman, ilgili idarelerin yöneticileriyle yaptığı görüşmede; kendi uygulamalarının yanlış olduğunu, vatandaşları mağdur ettiğini ve bu mağduriyetlerin giderilmesi gerektiğini belirterek onları ikna etmeye çalışmaktadır. Yapılan bu ikna yöntemi başarılı olursa soruşturma safhasına geçilmeden vatandaş mağduriyetleri giderilmiş olmaktadır.

B) Eleştiri Yöntemi

Ombudsman gerek soruşturmasının sonunda gerekse de soruşturmasına başlamadan önce vatandaşların hak ve özgürlüklerine karşı ihlalde bulunan idareleri eleştirme hakkına sahiptir. Kendisine şikâyet yapılsın ya da yapılsın ombudsman, gerekli gördüğü hallerde idareyi ya da idarenin başında bulunan bakanları eleştirerek onun kötü yönetim uygulamasından vazgeçmesinin sağlayabilmektedir. Ombudsmanın eleştiri hakkını kullanırken kimseden izin ya da talimat alma zorunluluğu da bulunmamaktadır.

C) İlan Yöntemi

Ombudsman kurumu, soruşturma sonucunda verdiği tavsiye kararına uymayan idareleri yazılı ve görsel basın önünde kamuoyuna ilan ederek zor duruma düşürebilmektedir. Özellikle kitle iletişim araçlarının günümüzde yaşamımızın her anında olduğu da düşünüldüğünde ne denli etkin bir baskı aracı şekline dönüştüğü daha iyi anlaşılabilir. İşte ombudsman tavsiye kararına uymayan idareleri kamuoyu önünde ilan ederek onların teşhir edilmesini ve bu yolla kararına uymalarını sağlamaktadır.

Kamu denetçiliğinin aslında en fazla etkiye sahip olan yöntemi ilan yöntemidir. Demokrasi ve uzlaşma kültürünün olduğu ülkelerde bu yöntem gayet işe yarayan ve etki gösteren bir özelliğe sahiptir. Kurum yöneticileri kamu denetçiliği ile aralarını iyi tutmaya özen gösterir ve kamu denetçiliği tarafından hazırlanan yıllık raporlarda kötü bağlamda yer almamaya gayret etmektedir. Bu tarz ülkelerde kamu denetçiliği etkin bir sorun çözme kapasitesine sahip olmakta ve halkın gözünde de itibar sahibi olmaktadır.

Ombudsman denetim yöntemi her ne kadar yaptırım özelliğinden mahrum bırakılmış ise de ombudsman kurumunun kendisinde mevcut bulunan yukarıdaki yöntemler sayesinde sorun çözme kapasitesinde olumlu gelişmeler yaşanmıştır. “Ombudsmanın ilgili idareye önerilerde bulunma, onu halka şikâyet etme ve kamuoyuna ilan etme gibi baskı araçları mevcuttur. Ombudsman, idari eylem ya da işlemi iptal etme yetkisi ile mücehhez kılınmamış olmasına rağmen, onun tavsiyelerinin çok önemli bir ağırlığı bulunmaktadır” (Şahin, 2010: 110). Çünkü ombudsman kurumu esasında, “yönetilenleri kamu yönetiminin aşırılıklarına karşı koruma felsefesiyle ortaya çıkmış olan bir kurumdur” (Şengül, 2003: 110).

3.8. Ombudsman Kurumuna İlişkin Yaklaşımlar

Ombudsman kurumu, şüphesiz ki diğer birçok kurum gibi zaman içerisinde değişim göstererek, sürekli değişen ve dönüşen insan ihtiyaçlarının giderilmesi noktasında gerekli uyumu sağlamayı başarabilmiştir. Sürekli değişen ve gelişen bir dünyada, dış ortamdaki izole edilmiş ya da zamanın şartlarına uyum sağlayamamış olan kurumların insanoğluna verebileceği pek bir katkı da zaten bulunmamaktadır.

Ombudsman kurumu, zamanla ilk ortaya çıktığı halinden işlev ve yaklaşım olarak farklılaşmıştır. Bu farklılaşmanın altında yatan esas neden; değişen ve dönüşen hak, adalet, hukuk gibi insana özgü toplumsal özelliklerdir.

“Kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki sorunlara çözüm bulmak temelinde kurulan klasik ombudsmanlık kurumunun, uygulanmakta olduğu ülkelerde başarılı olması; bu kurumun hizmet ettiği alanın genişlemesine ve günümüzde birçok ombudsman türünün de ortaya çıkmasını sağlamıştır” (Tutal, 2014: 93).

Ombudsman kurumu, zaman içerisinde stabil kalmayarak günümüz modern işlev ve statüsüne sahip olmuştur. İlk başlardaki klasik ombudsman yaklaşımı da, elde edilen başarılarla birlikte zaman içerisinde kapsam genişleterek farklılaşmıştır. İşte ombudsman kurumunda yaşanan bu farklılaşma, kurumun toplumsal temelde daha fazla görev almasına ve sahiplenilmesine zemin hazırlamıştır.

3.8.1. Klasik Ombudsman Yaklaşımı

Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıktığı ilk yıllarda sahip olduğu yaklaşım biçimidir. “Sadece kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki sorunların giderilmesiyle ilgilenir. Bu, klasik ombudsmandır ve kurumun orijinal uygulaması da bu tanıma dayanır. En yaygın olan kullanımı da budur” (Özden, 2010: 51).

Klasik ombudsman, idareler ile vatandaşlar arasındaki şikâyete konu olan meselelerin çözümü noktasında katkılar sunmaktadır. Bunun haricinde başka alanlara karışmaya yetkisi yoktur.

3.8.2. Avukat Ombudsman Yaklaşımı

Avukat ombudsman yaklaşımı, zaman içerisinde klasik ombudsman yaklaşımının yakaladığı başarı ile kapsamının daha da genişletilmesine duyulan ihtiyaç sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım türü klasik ombudsman yaklaşımından farklıdır.

“Avukat ombudsman yaklaşımında taraflardan birisi kamu kurumu olmak zorunda değildir” (Özden, 2010: 51). Yani avukat ombudsman, vatandaş ile idare arasındaki çözümsüzlüklerden ziyade vatandaşların birbirleriyle olan sorunlarının çözümü için çalışmakta ve bu uğurda görev yapmaktadır.

3.8.3. Kurumsal Ombudsman Yaklaşımı

Kurumsal Ombudsman yaklaşımı yukarıdaki (klasik ve avukat) yaklaşımlardan farklı olarak, bir kurum ya da şirketin kendi içindeki sorun ve problemlerin çözülmesi amacıyla çalışmaktadır. Yine bu yaklaşım türü de klasik ombudsmanlığın gösterdiği başarı sonucunda ortaya çıkmıştır.

Kurumsal Ombudsmanlığın sorun alanları; kar paylaşımı, işçi ve işveren arasındaki problemler ve hissedarlar arasındaki sorunlardan oluşmaktadır. İşte kurumsal ombudsman yaklaşımında bu sorun alanları ele alınmakta ve ombudsmanın kararları doğrultusunda problemler çözülmektedir.

3.8.4. Evrensel Ombudsman Yaklaşımı

Evrensel ombudsman yaklaşımı diğer yaklaşım türlerinin aksine henüz kendisine bir uygulama alanı bulamamıştır. Bu ombudsman yaklaşımı, hangi devlette yaşarsa yaşasın herhangi bir vatandaşın bir başka ülke idaresi ya da vatandaşıyla yaşadığı sorunların çözümü noktasında görev almaktadır. Özellikle ulusal boyutu aşan, ulus üstü kurum ve ilişkiler için gerekli olan ombudsman yaklaşımıdır. Evrensel ombudsman yaklaşımının Avukat Ombudsman yaklaşımından farkı ise kendisine görev edindiği ulus üstü aktörler ve ilişkiler arasında doğan uyuşmazlıkların çözümüdür. Ombudsman kurumu hakkındaki yaklaşımları bir piramit şeklinde düşünürsek; en üstte evrensel niteliğinden dolayı Evrensel Ombudsman yaklaşımı yer almalıdır. Hepsine kaynaklık eden Klasik Ombudsman yaklaşımı ise teşkil ettiği bu kurucu misyondan ötürü en iç ve temel kısımda yer almalıdır.

3.9. Ombudsman Kurumuna İlişkin Türler

Ombudsman kurumu bağımsız ve tarafsız yapısıyla, hakkaniyete uygun kararlarıyla zaman içerisinde toplum tarafından sahiplenilmiş ve kapsamı genişletilmiştir. “Ombudsman kurumuna ihtiyacın giderek artmasıyla birlikte ombudsmanın görev alanı da genişlemiş ve böylece de denetim konularına göre bir uzmanlaşma söz konusu olmuştur” (Özden, 2010: 52).

Gerçekten de her geçen gün sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelerin hız kazanmasıyla bu alanlarda meydana gelen ilerlemeler birey – devlet ilişkisine ya da birey- birey ilişkisine etkide bulunmaktadır. Çeşitlenen alanların artması ve uzmanlık gerektirmesi bu konuda ombudsmana olan ihtiyacı her zamankinden de daha fazla arttırmıştır. İşte tamda bu dönemde Klasik Ombudsman Anlayışı esnemekte ve yeni alanları da kapsayacak biçimde ombudsman türlerini ortaya çıkarmaktadır. Çalışmamızın bu kısmında sözünü ettiğimiz çeşitli ombudsman türlerini inceleyeceğiz.

3.9.1. Parlamento Ombudsmanı

Fendoğlu'na (2011) göre; Parlamento tarafından nitelikli çoğunluk ile seçilen, ona karşı sorumlu olan ve gerektiğinde yine parlamento tarafından görevden alınabilen ombudsman türüne parlamento ombudsmanı denir.

Parlamento ombudsmanı kendisini parlamento seçtiği için güçlü bir meşruiyete sahiptir ve kimse ona görevinden dolayı emir ve talimat verememektedir. “Parlamento ombudsmanı kamu yönetimlerine karşı yurttaşların hak ve özgürlüklerini korumakla görevli, kamunun gerçekten güvenini kazanmış ve herkesçe tanınan kişilerdir” (Özden, 2010: 54).

Ombudsmanlığın genel prensibi doğrultusunda Parlamento ombudsmanının işi, hak ve özgürlükleri kamu idarelerince ihlale uğramış bireylerin sorunlarını, vereceği tavsiye kararları ile çözmektir. Aynı zamanda “Parlamento ombudsmanı, mevzuata uygun olup da hakkaniyete uygun olmayan şikâyetlere de çözüm üretir” (Demirci, 2013: 28).

Tatal’a (2014) göre; Parlamento ombudsmanlığı birçok ülkede uygulanmaya başlamış olmasına rağmen her ülkede farklı özellikler gösterebilmektedir. Bu farklılıklar seçilme yöntemi, seçilme çoğunluğu, seçildiği görev süresi gibi özelliklerdir. Hatta bazı ülkelerde vatandaşlar parlamento ombudsmanına direk başvurabilirken bazı ülkelerde ancak bir parlamenterin aracılığı ile başvurabilmektedir.

3.9.2. Sağlık Ombudsmanı

Her ülke yönetimi, kendi ülkesinde sağlıklı nesiller yetiştirebilmek, bebek ölümlerini engellemek ve insan ömrünün uzatıcı tedbirleri almak için kendi ülke bütçelerinin büyük bir kısmını bu uğurda harcamaktadır.

Devlet, ülkesine sağlık hizmetleri sunmanın yanında aynı zamanda da halk sağlığını tehdit edebilecek her türlü tehlikeyi engellemekle mükelleftir. Her geçen gün kapsamı ve niteliği değişen sağlık sektöründe, hizmet sunan birimler ile sunulan sağlık hizmetinden yararlanan vatandaşlar karşılıklı bir etkileşime girmektedirler. İşte bu etkileşimde; sağlık hizmetlerinden faydalanan bireyler, bu hizmeti alırken kendilerinin çeşitli hak ve menfaatlerinin ihlal edildiği gerekçesiyle şikâyette bulunmakta ve sorunlarının çözümü noktasında çaba harcamaktadır.

Sağlık Ombudsmanı, sağlık sektöründe meydana gelen vatandaş şikâyetlerini soruşturmak ve bu kapsamda vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumakla görevli ombudsman türüdür.

Sağlık Ombudsmanı'nın görev faaliyetiyle ilgili Avşar (2012), sağlık alanındaki şikâyetlerin soruşturulma gerekliliğinin önemini belirtmekte ve vatandaşın çok önem taşıyan bu alanda, tüm hak ve özgürlüklerinin korunmasının da büyük önem arz ettiğine dikkat çekmektedir.

Sağlık sektöründe yaşanan vatandaş şikâyetlerini soruşturan Sağlık Ombudsmanı, gerekli gördüğü durumlarda soruşturma başlatarak ele aldığı konuları incelemekte ve incelemesinin sonucunda da ilgili birimlere tavsiye kararı vererek oluşan vatandaş şikâyetini çözüme kavuşturmaktadır. “Sağlık hizmetleri ombudsmanlığı için ilk uygulamalar, İngiltere, Galler ve İskoçya tarafından 1973 tarihli bir kanunla kabul edilmiş ve 1987 yılında ise Sağlık Ombudsmanlığı ayrı bir kanunla tekrar alınmıştır” (Ataman, 1997: 783). İnsan yaşamı için vazgeçilemez bir öneme sahip olan sağlık sektörü, her geçen biraz daha denetime muhtaç bir alan konumuna gelmektedir. Ombudsmanlığın bu alanda ki denetim türü olan Sağlık Ombudsmanlığı ile de bu ihtiyaç giderilmeye çalışılmaktadır.

3.9.3. İnsan Hakları Ombudsmanı

İnsan Hakları Ombudsmanı, 1970’li yıllarda dünya gündemine hızla düşen temel hak ve özgürlüklerin korunmasına ve bu kapsamdaki şikâyetlerin çözüme kavuşturulmasında görevli ombudsman türüdür. İnsanın birincil ve ikincil haklarının savunulması konusu, yaşanan ihlallerin boyutu ve kapsamı göz önüne alındığında daha iyi anlaşılabilir bir öneme sahiptir. Bu kapsamda “1975 yılında Portekiz’de insan hakları ve özgürlüklerini korumak ve kamu yönetimini gözlemlemek üzere Portekizcesi ‘Provedor de Justiça’ denilen İnsan Hakları Ombudsmanı kurulmuştur” (Özden, 2010: 55).

Günümüz dünyasında özellikle de üzerinde durulması gereken en öncelikli konu insan hakları ve özgürlükleridir. Çünkü içinde yaşadığımız dönem, ortaçağ dönemi ve onun kanlı savaş anlayışından pek de farklı bir durumda değildir. Filistin, Irak, Suriye, Çin v.b. ülke örnekleri bu alana verilebilecek örneklerdendir.

Terörizm ve despotizm, tarih boyunca insan hak ve özgürlüklerinin başlıca iki düşmanı olarak tarih sahnesindeki yerini almıştır. Bu kapsamda insanoğlunun bu iki düşmana karşı verdiği savaş, kendi hak ve özgürlüklerini koruma ve bunları daha da ilerletme noktasında olmuştur.

Şüphesiz ki insanın temel hak ve özgürlüklerine olan inancı ve başarısı bu iki düşmana karşı verdiği mücadele ölçüsünde anlam ve önemini bulabilmektedir. Bu mücadeleye katkı sunan bir diğer kurumda ombudsmandır.

Ombudsman kurumunun kendi manasına en yakın duruşu sergileyen bu türünde, üzerinde ısrarla ve önemle durulan nokta, insan hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmemesi ve bu kapsamdaki sorunların ise pozitif noktada çözümüdür. Tamda bu noktada İnsan Hakları Ombudsmanı verdiği tavsiye kararlarıyla evrensel insan hakları konusuna katkı sunmuş olmaktadır. Onun sunduğu bu katkı ve işlevler evrensel barışa ve huzura da hizmet etmektedir.

3.9.4. Çocuk Ombudsmanı

“Bütün ülkelerde çocukları bekleyen birçok güçlük, haksız uygulamalar ve benzeri problemler bulunmaktadır. Çocuklar diğer yaş gruplarına göre daha savunmasız oldukları için karşılaştıkları kötü davranışlar, diğer insan gruplarına göre daha da fazladır” (Özden, 2010: 56). Gerçektende günümüz dünyasında çocukların, yetişkinlere oranla karşılaştıkları sorunlar daha fazla olmakta ve savunma güçleri de onlara kıyasla daha az bir durum sergilemektedir.

Avşar’a (2012) göre, Çocukların günümüz dünyasında karşılaştıkları en belirgin sorunlar; aile içi şiddet, okul ortamında akranlarının uyguladığı şiddet, dilendirilme, istismar, hırsızlık, küçük yaşta ve ağır koşullarda çalıştırılma gibi sorunlardır. Çocuk ombudsmanı, çocukların yaşadığı hak ihlallerinde ve uygulanan haksız fiillerde toplumsal vicdanı rahatlatmak ve kamuoyu oluşturmak için devreye girer ve kendisine yapılmış bir şikâyet olmasa bile resen soruşturma açarak olaya el atmaktadır. Burada resen soruşturma faaliyeti mağdurların çocuk olması ve savunulmaya ihtiyaç duyması açısından çok büyük önem kazanmaktadır. Çünkü çocukların kendilerini savunma ve şikâyet etme yetileri istenilen olgunluk düzeyine ulaşmamış olabilmektedir. Çocuk ombudsmanı, bir ülkede çocuk haklarının teminatı ve yılmaz savunucusu konumunda çalışmaktadır.

Flekkoy’in (2001) kaleme aldığı eserde, ombudsman programları sayesinde toplumun çocuk haklarına daha saygılı olacağı ve daha bilinçle yaklaşacağı tespitleri yer almaktadır. Bu kapsamda çocuk ombudsmanı ilk kez çocukların haklarını korumak amacıyla 1981 yılında Norveç’te kurulmuştur.

Çocuk ombudsmanının özellikle çocukların eğitim hayatına katkısı çok büyük önem arz etmektedir. Çünkü dünyada ki birçok ülkede eğitim süresinin artması çocuk ombudsmanının çalışmaları ve gayretlerine bağlı olarak dünya gündeminde yer almakta ve uygulanmaktadır. “Norveç’ te çocuk ombudsmanının çocukların eğitim hayatına katkısı son derece büyüktür. Zorunlu eğitim yaşının altıdan başlaması ve bunun süresinin yedi yıldan on yıla kadar yükselmesinde ombudsmanın katkısı büyük olmuştur” (Özden, 2010: 57).

Avşar’a (2012) göre, Çocuk Ombudsmanı iyi ihtisaslaşmış ombudsman türlerinden birisidir. Ayrıca ona göre, her toplum bedensel ve zihinsel yönden iyi gelişmiş yeni nesiller arzulamaktadır. Bu kapsamda 1 Temmuz 1993 yılında İsveç’ te Çocuk Ombudsmanı’ nın kurulduğunu ve başarıyla çalıştığını belirtmektedir.

Çocuk hak ve özgürlüklerini korumak ve gerektiğinde resen harekete geçerek bu alandaki ihlalleri önlemek amacıyla kurulan Çocuk Ombudsmanı, yürüttüğü soruşturma neticesinde çocukların hak ve menfaatlerini koruyan tavsiye kararlarına imza atmaktadır.

3.9.5. Yerel Yönetimler Ombudsmanı

“Yerel Yönetim Ombudsmanlığı, belli bir bölge ya da kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlenmek, vatandaşları yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan ombudsmanlardır” (Ataman, 1997: 783).

Yerel yönetim ombudsmanı dünya üzerinde ilk defa 1974 yılında İngiltere’de kurularak kendisine uygulama alanı bulmuştur. Bu ombudsmanlık türünün bir diğer ismi de Mahalli İdareler Ombudsmanı olarak çeşitli kaynaklarda yer almaktadır. Mahalli idareler açısından görev yapan ombudsman, yerel yönetim meclislerinin aldığı kararları hukuka uygunluk açısından incelemekte ve her türlü idari faaliyetin hak ihlali ortaya çıkarıp çıkarmamasına dikkat etmektedir.

Avşar (2012) ombudsmanın, şayet herhangi bir hak ihlali doğuran işlem ya da uygulamaya rastlaması durumunda hemen incelemeye başladığını ve gerektiğinde soruşturma açarak gerekli önlemleri aldığını belirtmektedir.

Günümüzde merkezi yönetimlerden ve onların çok geniş yetkilerinden daha fazla rol çalma arayışında olan yerel yönetimlerin işlevleri ve uygulama alanları, bu geniş yetkilerden çalabildikleri ölçüde artmaktadır. Fendoğlu'na (2011) göre; artan uygulama ve işlemler ise vatandaşların çoğu zaman haklarını ihlal etmekte ve şikâyet alanları haline dönüşerek, işin içinden çıkılmaz bir hal almaktadır. İşte tamda bu noktada yerel yönetimler ombudsmanı devreye girmekte ve hak ihlali yaratan yerel yönetim kararlarını incelemeye almakta aynı zamanda da soruşturma sonrasında verdiği tavsiye kararları ile sorunun çözümü noktasında katkı sunmaktadır.

Avşar (2012), yerel yönetim ombudsmanının yerel yönetimlerin kötü uygulamalarına çözüm olabilmesi için, hak ihlaline uğramış vatandaşların adli ve idari tüm denetim mekanizmalarını çalıştırmış ve tüm iç hukuk yollarını tüketmiş olması gerektiğini önemle belirtmektedir. Aksi halde yerel yönetim ombudsmanı incelemeye başlayamamakta ya da ilgili şikâyeti kabul edememektedir. “Ombudsman, kendisine gelen şikâyetin ilk önce belediyeye başvurulmadan yapıldığını tespit ederse, vatandaşın şikâyetin prosedürüne uygun olarak başlatılmasını ister” (Özden, 2010: 69)

3.9.6. Askeri Ombudsman

Askeri ombudsman olarak bilinen bu ombudsmanlık türünün bir diğer ismi ise Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı'dır. Askeri Ombudsman'ın görevi, askeriyede ortaya çıkan hak ve özgürlük ihlallerinin soruşturulması ve bu konudaki şikâyetlerin giderilmesine yöneliktir. Askeri Ombudsman görevini yerine getirirken emir komuta zincirinden bağımsız ve tarafsız hareket etmektedir.

Askeri Ombudsman'ın incelediği konular arasında askeri ortamdaki; tayin, terfi, emir, askeri özlük işlemleri, askere alma, nöbet, disiplin uygulamaları gibi pek çok konu yer almaktadır. Bu inceleme alanlarının hepsi Askeri Ombudsman'ın denetim alanına girmekte ve bu konulardaki şikâyetler de ona yapılmaktadır.

Askeri Ombudsmanlık ilk olarak Norveç ve İsrail ülkelerinde kurulmuş bir ombudsman türüdür. Bağımsız ve tarafsız yaklaşımlarıyla başka ülkelerde de kurulmasına öncülük yine Norveç ve İsrail tarafından yapılmıştır.

İsrail Askeri Ombudsmanı siyasi tarihimizde “Mavi Marmara Olayı” olarak bilinen hadise de kendi hükümetinin ve askerinin hata yaptığını dahi söylemekte herhangi bir sakınca görmemektedir.

“Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı Norveç’te ilk kurulan ombudsmandır. 1952 yılında Storting kararnamesi ile kurulmuştur ve genel görevleri; rahatlık, izin, terfi, her rütbe için eğitim ve hazırlık gibi konulardır” (Özden, 2010: 59). Askeri ombudsmanın ordu içerisindeki bu denetleyici vasfı son derece önemli olmakla beraber yukarıda sayılan birçok problemin aşılmasında da önemli yer tutmaktadır. Çünkü ombudsman buradaki şikâyetleri soruşturduktan sonra hazırladığı tavsiye kararlarında sorunların çözümü için büyük gayretle çalışmaktadır.

3.9.7. Basın Ombudsmanı

Medya alanındaki yazılı ve görsel basını inceleyen ve bu alandaki şikâyetleri, bireylerin başvuruları üzerine ya da kendiliğinden soruşturan ombudsman türüne Basın Ombudsmanı denmektedir. Avşar (2012) göre: Basın ombudsmanının görevi yazılı ve görsel basında yer bulan her türlü haber ya da yayının adil, doğru ve hakkaniyet ilkelerine ters düşmeyecek bir şekilde yer almasını sağlamaktır.

“Uygulamada iki tür basın ombudsmanı vardır: Birincisi kamu erkinden bağımsız olarak meslek örgütlerinin belirlediği İsveç ombudsmanı modeli; ikincisi ise bir medya organı bünyesinde soruşturma yapmak, karar vermek ve bazen de hataları düzeltmekle görevli kişi olan okuyucu temsilcisidir” (Avşar, 2012: 119). Bu alanda “Kendisini, okur temsilcisi, okur avukatı, okul editörü, kamu editörü veya ombudsman olarak tanımlayanlarda var” (Baydar, 2001: 106). Basın ombudsmanının yararlarından bahsetmek gerekirse;

- Yazılı ve görsel basında çıkan haber ya da olayların doğruluğu denetlenerek asılsız haberlerin medya da yer alamaması sağlanır,
- Asılsız haberlerin medyada yer almamasıyla daha az hak ihlali yaşanır,
- Gerek yazılı gerekse de görsel medyayı takip edenlerin, yapılan denetimler sonucunda medya ya olan güveni artar,
- Ombudsmanın bu alandaki tavsiye kararları daha geniş kitlelere ulaştırılmış olur.

Basın Ombudsmanlığı kimi ülkelerde tek iken kimi ülkelerde ise her yayın organının ayrı bir ombudsmanı bulunmaktadır. Bu kapsamda Basın Ombudsmanı'nı uygulayan ya da pek uygulama yanlısı olmayan ülkelerde çeşitli dirençler ve isteksizliklerle karşılaşmak mümkündür. “Amerika Birleşik Devletleri’nde günümüzde 1500’ü aşkın yayın kuruluşundan yalnızca 35’inde ombudsman uygulanmaktadır. (Avşar, 2012: 120). Basın ombudsmanı, gelen şikâyetleri inceler ve gerekli gördüklerine soruşturma açarak bu alandaki memnuniyeti sağlamaya ve hak ihlallerini de verdiği tavsiye kararları ile gidermeye çalışmaktadır.

3.9.8. Bankacılık Ombudsmanı

Vatandaşların bankacılık işlemlerinden kaynaklı hak ve menfaat ihlalleriyle ilgilenen ombudsmanlık türüne Bankacılık Ombudsmanı denir. Bireylerin gelişen teknoloji ile beraber her geçen gün daha da fazla şekilde interneti ve internet alt yapısı ile çalışan bankacılık uygulamalarını kullanmaları şüphesiz ki onları hak ve menfaat kayıplarına her zamankinden daha fazla maruz bırakabilmektedir.

Bankacılık Ombudsmanı gerek bankacılık işlemlerinden kaynaklanan vatandaş şikâyetlerini gerekse de banka yönetimiyle ilgili banka içyapısındaki sorunlarını çözmek üzere kurulmuş, verdiği tavsiye kararlarıyla da bu alandaki sorunların çözümüne katkı sunan bir kurum olma özelliğini taşımaktadır. Bankacılık Ombudsmanı günümüzde sınırlı sayıda ülkede kurulmuştur. Bu ülkelerin başında da Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gelmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri’nde 1993 yılında Bankacılık Ombudsmanı kurulmuştur. Bu ombudsman Başkan tarafından 5 yıl görev yapması için seçilmektedir. Bankacılık Ombudsmanı yurt içinde yetki alarak kurulmuş yabancı bankalar arası uyuşmazlıkları ve vatandaşların tüm banka uyuşmazlıklarının çözümü için çalışmaktadır. Herhangi bir şikâyet başvurusu üzerine Bankacılık Ombudsmanı uyuşmazlığı 45 gün içerisinde çözmek ve ilgili tavsiye kararını vermek zorundadır. Bankacılık Ombudsmanı İngiltere’de ise 1986 yılında kurulmuştur. Ayrıca bu kurumun yapması gereken “görevi bankacılık hizmetlerinde müşteri itiraz ve şikâyetlerine çözüm bulmaktır. Banka şubelerinde müşterilerin şikâyetlerini bildirecekleri ombudsmanlık bürosunun faaliyet konusunu, adres ve telefon numaralarını içeren duyurunun herkesin görebileceği bir yere asılması zorunludur” (Avşar, 2012: 118).

Bankacılık Ombudsmanı, kurulduğu ülkelerde etkin bir gerçekleştirerek diğer ülkeler içinde örnek teşkil etmektedir. Vatandaş şikâyetlerinin çözümü noktasında da Türkiye’ye katacağı olumlu yönleri de bulunmaktadır.

3.9.9. Tüketici Ombudsmanı

Tüketici Ombudsmanı, alıcı ile satıcı arasındaki alışveriş ilişkisinden doğan şikâyetleri inceleyen ve bu şikâyetlerin çözümü için gerekli soruşturmayı başlatarak tavsiye kararı veren ombudsman türüdür. “Tüketici ombudsmanı, Tüketicilerin Pazarlama Yasası ve Adil Olmayan Sözleşmeler yasasındaki tüketici haklarını korumakla görevlendirilmiş, daha sonraları yapılan değişikliklerle de görev ve yetkileri arttırılmıştır” (Akıncı, 1999: 312).

Tüketici ombudsmanı günümüzde yapılan hilekâr satışlar açısından son derece önemli bir etkiye sahiptir. Çünkü günümüzde “yeni pazarlama teknikleri ve reklam kampanyaları ile bir ürünün kötü yanları gizlenmekte, faydalı özellikleri ise abartıldıkça abartılmaktadır. Çeşitli şaşkırtmacalı yöntemlerde, promosyonlarla ürünlerin fiyatları da normalin altındaymış gibi gösterilip gerçekte normalden daha pahalıya satılmaktadır” (Özden, 2010: 63).

Türkiye gibi birçok ülke, henüz Tüketici Ombudsmanı uygulamasına geçmese de bu tarz şikâyetleri Tüketici Hakem Heyetleri tarafından şikâyete tabi bir şekilde çözüme kavuşturmak için çabalamaktadır.

Günümüzde tüketiciyi korumanın bir diğer yöntemi ise “Tüketici Köşesi” bulunduran gazetelerdir. Bu gazeteler, kendi içlerinde tüketiciden gelen sorun ve şikâyet metinlerine gazetelerinde yer vererek, ilgili firmanın dikkatini çekmeye ve şikâyetçinin mağduriyetini gidermeye çalışmaktadırlar. Çünkü tüketicilerin hak arama ve şikâyette bulunmaları günümüz kapitalist sistemde yeterince gelişmediği gibi bu alanda tüketiciye yaşatılan zorluklarda, şikâyet etme vasfını ciddi ölçüde azaltmaktadır.

Demirci’ye (2013) göre: Tüketici Ombudsmanı, tüketicinin hak ve hukukunu korurken aynı zamanda da toplumsal güvene de hizmet etmiş olmaktadır. Bu sebeple ülkeler biran önce klasik ombudsman anlayışının da yanında türev ombudsmanlıkları kurmalı ve toplumsal adalete hizmette bulunmalıdır.

Her ne kadar ülkemiz ombudsmanlık tarihi henüz yeni olma özelliği gösterse de, vatandaşlarını korumak ve haklarını gözetmek için bu tarz kurum ve uygulamaları kurmak büyük önem arz etmektedir. Çünkü insanı yaşat ki devlet yaşasın prensibi yerini, bireylerin haklarını yaşat ki devletin hakları yaşasın anlayışına bırakmıştır.

3.9.10. Fırsat Eşitliği Ombudsmanı

Günümüzün kadın ve erkek algısına yönelik önemli bir kurumuda Fırsat Eşitliği Ombudsmanı' dır. Kadınların erkekler karşısında onlarla eşit haklara sahip olmasını isteyen ve bu kapsamda çalışmalarını yapan ombudsman türüne “Fırsat Eşitliği Ombudsmanı” denir. Özellikle kadınların çalışma hayatlarının temini, çalışma şartlarının iyileştirilmesi ve erkeklerle aynı imkânlarla sahip olabilmesi için kurulan bir kurumdur.

“İsveç’te görev yapan Fırsat Eşitliği Ombudsmanı özellikle kadınların iş güvencesi, görevde yükselmesi, iş yerinde cinsel taciz, cinsiyete bağlı ücret ayrımcılığı v.b. konularda şikâyetleri ele almaktadır” (Avşar, 2012: 173).

Kadını eve hapsedmek, çalışma hayatına girmesini engellemek ve ona ikinci sınıf bir canlı muamelesi yapmak, her bakımdan hastalıklı ve egolu bir düşünce yapısının bugün bile hala var olduğunu göstermektedir. Kendi ayakları üzerinde duran, öz güveni gelişmiş, fikri hür vicdani hür bayanlar ile ancak bir ülke kalkınmasını sağlayabilir. Türkiye’de nüfusun yaklaşık yarısının bayan olduğu düşünüldüğünde ekonomik kalkınma ve fırsat eşitliğinin ne denli önemli olduğu gerçeği daha iyi ortaya çıkmaktadır. Kadınına değer vermeyen ve onu sadece evi ile sınırlandırmış toplulukların, medeniyet yarışında nal toplayacakları gibi insanlık hususunda da söyleyecek bir sözlerinin bulunmayışı gayet iyi anlaşılabilir bir toplumsal gerçekliktir. Kadınları gerek sosyal gerekse de çalışma hayatında korumak amacıyla kurulan bu ombudsman türü zaman içerisinde genişleyerek başka fırsat eşitsizliği yaratan alanlara da el atmış ve gereğini yapmıştır. Bu alanlar arasında eğitimde fırsat eşitliği gibi konular bulunmaktadır.

Ayrıca her ülkede olması gereken bir ombudsman türü olarak karşımıza çıkan bu ombudsmanlık, küreselleşme ve emperyalizm karşısında her geçen gün daha anlamlı hale gelerek hızlı bir yayılma özelliği de göstermektedir.

3.10. Seçilmiş Ülkelerde Ombudsman Kurumu Uygulamaları

3.10.1. İsveç

Ombudsmanlık kurumunun İsveç'te ki temellerini 17. yüzyıla kadar geriye götürmek mümkündür. Çünkü Ombudsmanlık Kurumu, dünyada ilk kez bu ülkede kurulurken aynı zamanda da buradan dünyaya yayılma özellikleri göstermiştir. İsveç'teki ombudsman kurumuna verilen isim Parlamento Ombudsmanlığı' dır.

İsveç, ilk kez kendisinin ortaya çıkardığı denetim modelinde tek tipçiliğe gitmemekle kalmamış ve bu kurumun zamanla çeşitli türlerinin de ortaya çıkmasını sağlamıştır. Çünkü ombudsmanlığın yakaladığı başarı toplumsal düzeyde karşılık bulunca çeşitlenmemesi için bir engelde kalmamıştır. İsveç tarihine bakıldığında da vatandaşların devlet mekanizmasına karşı korunması ihtiyacı için sürekli çalışmalar yapıldığı görülecektir. İşte kurulan ombudsman kurumu da bu çalışmalardan bir tanesidir.

İsveç yaşadığı Rusya savaşından sonra kendi parlamentosunda yeni bir takım kararlar alma yoluna giderek ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik gerekli prensip kararı almıştır. Bu karara genel olarak bakarsak; vatandaşların ortak ve bireysel haklarını korumak ve ülke içerisindeki kamu kurum ve kuruluşlarının çalışmasını denetlemek üzere, hâkimlik niteliklerine sahip bir hak savunucusu kurulmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Akıncı'ya (2008) göre: İsveç'te ombudsmanlık kurumu, Parlamento'ya bağlı şekilde görevlerini yerine getirirken aynı zamanda da vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili hak gasplarını da araştırmakta ve gerekli tavsiye kararlarını vererek sorunları çözmektedir. İsveç'te ki ombudsman görevlendirmelerini incelersek; 1915 yılına kadar bir ombudsman, 1968 yılına kadar ise askeri ve sivil ombudsman olarak iki ombudsman görevlendirilmiştir. Zaman içerisinde görev alanlarının genişlemesine paralel olarak üç ve daha sonrada dört ombudsman Parlamento tarafından atanmıştır.

Fendoğlu'na (2011) göre: İsveç ombudsman modeli dünyaya örnek olmuştur ve toplamda dört olan ombudsmanlarının her birinin 55 kişiden oluşan sekreteryaya ve yardımcı personeli bulunmaktadır. Çünkü ona göre İsveç ombudsmanı adeta bir savcı gibi çalışmaktadır.

Avşar (2007) ise İsveç'te bugün itibariyle dört ombudsman bulunduğunu bununla beraber Parlamento Ombudsmanı'nın yanı sıra Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı ve Basın Ombudsmanının da bulunduğunu ifade etmektedir.

3.10.1.1. Atanması ve statüsü

İsveç'te ombudsmanlık sistemi yürütme değil de parlamento tarafından kurulmuş bir özellik taşımaktadır. Çünkü İsveç Ombudsmanı'nı parlamento seçmektir. Parlamento, genel seçimlerin yapılmasının ardından on beş günlük süre içerisinde Anayasa Komisyonu tarafından ombudsman seçim işlerine başlamaktadır.

Anayasa Komisyonu tarafından İsveç ülkesi için dört ombudsman seçimi yapılmaktadır. Bu seçim sürecinde ombudsmanlar, açık oy yöntemi ile seçilip Parlamento' nun onayına sunulmaktadır. Seçilen ombudsmanlardan biri diğerlerinin amiri konumunda Baş Ombudsman unvanını almaktadır. Baş Ombudsman'ın görevi diğer ombudsmanların iş paylaşımını yapmak ve koordineyi sağlamaktır. “Diğer ombudsmanlardan biri, sosyal yardım, imar ve iskân, resmi belgelerin açıklanması ve yayımlanması işlerinde; bir diğer ombudsman askeri ve yargı işlerinde, diğeri de bu iki ombudsmanın görev alanı dışında kalan işlerle uğraşmaktadır” (Akıncı, 1999: 308).

Baş Ombudsman, görev ve iş paylaşımı yaptıktan sonra diğer ombudsmanların kararları ve görev alanlarıyla ilgili her hangi bir müdahalede bulunmamaktadır. Ayrıca tıpkı Baş Ombudsman gibi diğer üç ombudsman da Parlamento'ya karşı sorumludur. Ombudsmanları Parlamento, 4 yıllık görev için seçmekte ve atamaktadır.

Ombudsman seçilebilecek kişilerin yüksek mahkeme üyelerinde aranan sıfat ve özelliklere sahip olması beklenmektedir. Bu özelliklere sahip olmayan adaylar daha ilk elemelerde adaylıklarını kaybetmektedir. Görevi bittiğinde ise ombudsmanlar genellikle emekli olmayı tercih ederek çalışma hayatlarını noktalamaktadır.

İsveç'te ombudsmanın görevden alınabilmesi için Avşar (2012), Parlatentonun bu yöndeki kararının olması ve yıllık raporu inceleyen komisyonunda onay vermesi gerektiğini önemle belirtmektedir.

3.10.1.2. Görev ve yetkileri

“İsveç Ombudsmanı'nın başlıca görevi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve İsveç Anayasası'nın ve diğer yasal düzenlemelerinin getirmiş olduğu insan hak ve özgürlüklerinin devlet otoriteleri karşısında korunmasıdır” (Temizel, 1997: 40). Görev paylaşımı açısından her ne kadar her ombudsman ayrı bir alan ile ilgilenirse de gerektiğinde birbirlerine yardımcı olmak ya da ellerindeki şikâyeti çözmek için ortak çalışabilmektedir.

İsveç ombudsmanı diğer ülke ombudsmanlarına göre en geniş yetkilerle donatılmış olanıdır. Çünkü İsveç ombudsmanı, bütün merkezi ve yerel yönetim organlarını ve personelini denetleyebilmektedir. “İsveç Ombudsmanı, yönetim ve yargı alanındaki bütün karar süreçlerinde, tüm aşamalarda hazır bulunabilmektedir ve kamu görevlilerinden her türlü belge ve bilgiyi isteyebilmektedir” (Eryılmaz, 2008: 199).

İsveç ombudsmanına tanınan yetkilerin şüphesiz ki çok geniş olduğu bilinmekle birlikte ombudsman denetiminden muaf kılınan çevrelerinde varlığı da mümkün kılınmıştır. İşte İsveç ombudsmanının denetim alanına girmeyen kurumlar ve kişiler;

- Parlamento üyesi parlamenterler,
- Parlamento çatısı altında görev yapan idari ve temyiz makam üyeleri,
- Seçim izleme komisyonu,
- Genel sekreterlik (parlamento) üyeleri ve yöneticileri,
- Merkez Bankası yönetim kurulu ve Millî Borç Ofisi üyeleri,
- Bakanlar, Belediye Meclis Üyeleri ve Başsavcı.

Yukarıda sayılan kurum ve kişiler ombudsmanlık kurumunun denetim alanı dışında tutulmaktadır. Bu denetim muafiyeti hususu da İsveç tarafından diğer ülkelere örnek olmuştur.

3.10.1.3. Başvuru ve çalışma şekli

İsveç ombudsmanına başvurmak, diğer ülke ombudsmanlıklarına başvurmaktan biraz farklı özellikler içermektedir. Çünkü İsveç ombudsmanına başvurmak için herhangi bir şekil şartı mevcut değildir.

Başvuru yazılı olabileceği gibi sözlü bir şekilde de olabilir niteliktedir. Ayrıca şikâyet sahibinin de İsveç vatandaşı olması ya da orada yaşaması tarzında şartlar da yoktur.

Avşar (2012) ombudsmanın, en az bürokratik işlem gerektiren yargı makamlarından bile daha az bürokratik şartlara sahip olduğunu belirtmektedir. Çünkü ona göre; bu ülkede ombudsmana başvurmak için ne harç yatırmak lazımdır ne de başkaca bir şekil şartını yerine getirmek gerekmemektedir.

İsveç ombudsmanının kendisine gelen şikâyetleri incelemeye alırken uyguladığı triaj yani aciliyet sırası bulunmamaktadır. Ayrıca ombudsmanlığa şikâyet edilen kurumlara da bakacak olursak; “sağlık kurumları, cezaevleri, polis, mahkemeler ve maliye gelmektedir” (Özden, 2010: 76).

İsveç ombudsmanlığının çalışma şeklinde temel iki hareket noktası bulunmaktadır. Bunlardan ilki resen harekete geçebilme yetkisidir. Ombudsman gazetelerde yer alan ya da bizzat kendisinin şahit olduğu kötü yönetim uygulamalarına karşı hiçbir şikâyet başvurusu beklemezsizin harekete geçebilme yetkisine sahiptir. İkinci hareket noktası ise hakları ihlal edilen vatandaşların şikâyet başvuruları üzerine harekete geçebilmesidir.

Özden (2010) İsveç ombudsmanın çalışma şekline ilişkin olarak şunları belirtmektedir; İsveç ombudsmanı kendisine ulaşan bir şikâyet için öncelikle şikâyet edilen ilgili idarenin yöneticisini arayıp konu hakkında bilgi edindiğini, şayet bu aşamada hak ihlali olmadığına ikna olmaz ise o zaman soruşturma başlattığını ve yazılı savunma istediğini söylemektedir. Ayrıca ona göre ombudsman şikâyetin hak ihlali içermediğine kanaat getirirse o zaman da başvuruyu red ettiğini ve soruşturma açmama yönünde karar kıldığını belirtmektedir.

İsveç ombudsmanının yaptırımsal özelliği ise dava açabilmesidir. İsveç ombudsmanı “kamu yönetimi hizmeti sırasında görev ihmalı yapan kamu görevlisine karşı soruşturma açabilmektedir. Ayrıca Parlamento Ombudsmanı, görev nedeniyle suç teşkil edecek bir kişi veya olay aleyhine de dava açabilmektedir” (Akıncı, 2010: 311). “Ombudsman, bir memurun veya yargıcın hata yaptığı kanaatine varırsa, o memura veya yargıca karşı kovuşturma yapılması için durumu disiplin ya da ceza yargısı yerlerine intikal ettirebilmektedir” (Oytan, 1997: 602). İsveç ombudsmanının bu yetkisi onun güçlü ve saygın bir kurum olma özelliğine de çok hizmet etmektedir.

İsveç ombudsmanının bir diğer önemli özelliği ise hükümet ve ilgili kurumlara gerek gördüğünde mevzuat önerebilmesidir. Çünkü ombudsman idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkları çözerken kimi zaman mevzuat engellerine takılmaktadır. Bu mevzuat engelleri de onun elini kolunu bağlamaktadır. Ayrıca İsveç ombudsmanı gerektiğinde Anayasa Mahkemesine dava açılması için harekete geçebilmektedir. Bu yetki de onun değer ve önemini perçinlemektedir.

3.10.2. Danimarka

Danimarka'nın ombudsman sistemiyle tanışması 1954 yılında olmuştur. İlk olarak hem askeri hem de sivil alanı denetlemesi için tek bir ombudsman düşünülse de sonradan bu alanlar birbirinden ayrılmıştır. Aslında Danimarka'nın refah devleti oluşu onu ombudsmanlık kurumunu kurmaya yöneltmiştir. Çünkü refah devleti uygulamasının bir gereği olarak devlet vatandaşına her türlü imkan ve hizmeti sunmaya çalışırken, geleneksel denetim mekanizmaları yetersiz kalmakta ve vatandaş şikayetleri artan bir niteliğe bürünmektedir. Oytan (1977), ombudsman kurumunun bu geleneksel denetim mekanizmalarının yetersizliği sonucu ortaya çıkan yeni bir denetim modeli ihtiyacından dolayı kurulduğunu belirtmektedir.

Danimarka'da ombudsmana verilen bir diğer isim Parlamento Komiseri'dir. Bu açıdan Parlamento Komiseri klasik ombudsman özelliklerinin tümünü kendisinde barındırmaktadır. Zaten Danimarka'daki ombudsmanlığın gelişim seyrine bakıldığında parlamento ve klasik ombudsmanlığın kurulum felsefesinin aynı temele dayandığı görülecektir.

Ombudsmanlık, 1953 yılında fikri düzeyde ele alınarak; vatandaş şikâyetlerini almak ve kamu idarelerine karşı onları korumak amacıyla Anayasal değişikliği ile anayasal bir statüye kavuşturulmuştur. Böylelikle askeri ve sivil hayata ilişkin farklı alanlarda görev yapacak bir denetçi ihtiyacı acilen çözülmüştür.

“Danimarka’da kamu hizmetlerinin genişlemesi ve bürokrasinin karmaşıklaşması sonrasında vatandaşların kamusal özgürlüklerinin aşıldığı ve geleneksel yargı yapısının ve kurumlarının kamu yönetimi karşısında yetersiz kalması, ombudsmanlığın tesis edilmesinde önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmıştır” (Akıncı, 1999: 269).

Danimarka ombudsmanlık kurumu açısından bir ilk olma özelliğine de sahiptir. Bu özellik modern refah devletinde ilk kez ombudsmanlık kurumunun kurulması ve başarıyı yakalamasıdır.

3.10.2.1. Atanması ve statüsü

Danimarka Ombudsmanı, dört yılda bir vatandaş şikâyetlerini değerlendirmesi ve onların kamu idarelerine karşı korunması amacıyla Danimarka Parlamentosu tarafından seçilmektedir. Bu seçimin gerçekleşebilmesi için Parlamento’da 2/3 oranında oy kazanmak büyük önem taşımaktadır. Danimarka’da bu seçim usulüyle ilk seçilen ombudsman Stephan Hurwizt’ tir. Hurwizt, bir anayasa profesörü olarak ombudsmanlığın dünyada yayılımı konusunda da güzel bir örnek teşkil etmiştir.

Özden (2010) Danimarka Ombudsmanı’nın 4 yıllığına seçildiğini, isterse sonradan tekrar seçilebildiğini ve emeklilik yaşının da diğer ülkelere nazaran daha yüksek (70 yaş) olduğunu belirtmektedir. Ombudsmanın kimlerden seçilebildiği konusunda ise Özden (2010), parlamenter haricinde herkesin aday olabileceğini söylemektedir.

Danimarka’da ombudsman olacak kişinin parlamenter olmaması; onun tarafsız ve bağımsızlığının teminatı olarak görülmektedir. Çünkü bu anlayışa göre ancak bağımsız ve tarafsız olan bir kişi adil bir soruşturma yürütebilir ve adil bir karar verebilir. İşte bu sebepten ötürü ombudsman görevini yaparken hiçbir etki ve baskı altında kalmamalıdır.

Danimarka Ombudsmanı, görevlerini icra ederken her ne kadar bağımsız ve tarafsız olsa da yine de Parlamento gözetimi altında ve denetimindedir. Danimarka Ombudsmanı'nın görevden alınması sadece Parlamento'nun tekelinde olan bir yetkidir. Şayet Parlamento atadığı ombudsmana olan güvenini yitirirse ya da yeterliliğine dair kuşkular içerirse onu görevden alabilmektedir.

3.10.2.2. Görev ve yetkileri

“Parlamento Ombudsmanı, kamu yönetimi ve devlet organlarının iyi yönetim ilkelerine ne derece uyduğunu, bir davanın planlanan sürede tamamlanıp tamamlanmadığını incelemekte ve araştırmaktadır” (Akıncı, 1999: 320). Danimarka Ombudsmanı'nın görev alanı çok geniş bir kapsam içermektedir. Bu kapsama bütün kamu yönetimi teşkilatı dâhildir. Özden (2010) Danimarka Ombudsmanı'nın görev kapsamını, devlete dair tüm kamu kurum ve kuruluşları olarak belirtirken bir noktaya daha dikkat çekmektedir. O nokta ise yargı ve yargıçların ombudsman denetimi dışında olduğudur.

Danimarka Ombudsmanı, İsveç Ombudsmanından farklı olarak bakanları inceleyebilirken, onun inceleme yapabildiği yargıçlar üzerinde ise inceleme yetkisi bulunmamaktadır.

Ombudsman denetim sisteminin uygulanmasında her ülke, temel asgari normlarda müşterek kararlara sahip olmakla beraber aynı zamanda da farklı içeriklere de sahip olabilmektedir. Örneğin İsveç ve Danimarka ülkelerinin ikisi de ombudsman denetim sisteminin gerekliliği ve yararları açısından müşterek kararlar verdikleri halde İsveç Ombudsmanı'nın mahkemeleri denetleme yetkisi varken Danimarka Ombudsmanı'nın ise yargıçları denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Aynı zamanda Danimarka Ombudsmanı'nın bakanları denetleme yetkisi varken, İsveç Ombudsmanı'nın ise bakanları denetleme yetkisi bulunmamaktadır.

Danimarka Ombudsmanı Yargıçları (ister halen çalışan olsun ister asistan olsun), Parlamenterleri, Adliye teşkilatında görevli yöneticileri ve Anayasa Mahkemesinde yazmanlık görevi yürüten kişileri denetleyememektedir. Çünkü bunlar Ombudsmanlık Kanunu gereği bu denetimden muaf tutulmuş kişilerdir.

3.10.2.3. Başvuru ve çalışma şekli

Danimarka Ombudsmanı'na şikâyet için başvurmak son derece kolay ve ulaşılabilir bir özellik taşımaktadır. Danimarka, ombudsmana şikâyet başvurusu konusunda herhangi bir ayırım yapmamaktadır. Öyle ki Danimarka vatandaşı olsun ya da olmasın herkes ombudsmana başvuruda bulunabilmektedir. Danimarka Ombudsmanı'na başvurmak İsveç Ombudsman'ından çok farklıdır. İsveç'te ombudsmana başvuruda hiçbir şart aranmazken Danimarka Ombudsmanı'na başvuru ise önemli üç başvuru şartı gerektirmektedir. Bu önemli başvuru şartları aşağıdaki şekilde bulunmaktadır.

Akıncı (1999), Danimarka Ombudsmanı'na yapılan bu şikâyet başvurularının İsveç'e nazaran daha bir bürokrasi içerdiğini ve her iki ülkede de bu başvuruların ücretsiz olduğunu belirtmektedir. Gerçekten de tüm hak arama süreçlerinde vatandaşların hak arama eğilimlerini engelleyen bir konuda şikâyetin maliyeti konusudur. Kişiler hak ve özgürlüklerinin ihlali dolayısıyla şikâyette bulunurken katlanmak zorunda oldukları bir maliyet ile karşılaştıklarında değişen tepkilerle buna karşı çıkmak eğilimi göstermektedir. Çünkü devletin asli görevlerinden birinin de adalet hizmeti olduğuna inanmak onu bu davranışı sergilemeye iten en güçlü güdülerden birisi olmaktadır.

Danimarka Ombudsmanı kendisine yapılan şikâyetleri iki gerekçe ile red etmektedir. Bunlardan ilki şikâyetin daha önceden belirlenen şekil ve içerik şartlarına uymaması durumudur. Şekil ve içerik şartlarına uymayan başvuruları ombudsman incelememekte ya da soruşturma başlatmamaktadır. İkinci durum ise şekil ve içerik bakımından incelemeye alınan başvurunun gerçeği yansıtmama özelliğinden yoksun oluşudur. Çünkü ombudsman şayet şikâyeti incelerken herhangi bir hak ya da menfaat kaybı göremez ise şikâyet sahibine bilgi vererek bu durumdan ötürü şikâyet başvurusunun red edildiğini açıklamaktadır.

Danimarka Ombudsmanı'nı hak ya da özgürlük ihlali dolayısıyla harekete geçiren üç önemli hareket noktası bulunmaktadır. Bunlardan ilki ombudsmanın şikâyet üzerine harekete geçmesidir. Burada ombudsman kendisine gelen şikâyetleri inceler ve bu şikâyetlere istinaden soruşturma başlatmaktadır. İkinci hareket noktası ise ombudsmanın resen soruşturma başlatarak soruşturma açmasıdır. Yani ombudsman kendisine yapılacak herhangi bir şikâyeti beklemeksizin kendiliğinden harekete geçmekte ve soruşturma başlatmaktadır.

Ombudsmanın üçüncü hareket noktası ise görsel ve yazılı basında çıkan haberlerdir. Ombudsman medya da yer alan bu haberleri adeta bir ihlal başvurusu gibi değerlendirerek harekete geçmekte ve sorunu çözmek için soruşturma başlatmaktadır.

Danimarka Ombudsmanı soruşturması için önem taşıyan her türlü bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteme hakkına sahiptir. Ombudsman açısından yapacağı bu soruşturmada bu bilgi ve belgeler büyük önem arz etmektedir.

Özden'e (2010) göre: Ombudsman soruşturmasında karşılıklı delillere ulaşarak doğru ve adil olan kararı vermeye çalışmaktadır. Bu sebeple kamu kurumlarından gelecek her türlü bilgi ve belge soruşturmanın selameti açısından önemli bir rol oynamaktadır. Ombudsman soruşturma sonucunda vereceği tavsiye kararına göre de meydana gelen uyuşmazlıkları çözmektedir.

Danimarka Ombudsmanı ayrıca her yıl faaliyetlerini içeren bir yıllık rapor hazırlayarak Parlamento'nun onayına ve bilgisine sunmaktadır. Tüm kamu idareleri de bu raporda yer alan şikâyet edilen kurumlar listesinde bulunmamak için çabalamakta ve kötü izlenimlerden kaçınmaktadır.

Şikâyet edilen kamu idareleri nadiren de olsa tavsiye kararına uymazlarsa o zaman ombudsman, Adalet Bakanlığı ile iletişime geçerek ücretsiz yasal hak arama hizmetini şikâyetçi açısından başlatmasını istemektedir.

3.10.3. Amerika Birleşik Devletleri

“Amerika Birleşik Devletleri'nde ombudsman kurumu yerel yönetimler ve federe devletler bazında otuz beş yıldan beri uygulanmakta olan bir denetim mekanizmasıdır” (Özden, 2010: 96). Amerika'da otuz beş yıldan beri faaliyet göstermesine karşı ulusal çapta, geniş yetkilerle donatılmış yetkili bir ombudsman uygulaması henüz bulunmamaktadır.

Her ne kadar Amerika'da ulusal bir ombudsman bulunmasa da yerel federe devletlerde örgütlenmiş ya da belediye düzeyinde kurulmuş çeşitli ombudsman yapıları bulunmaktadır.

Amerika ombudsman yapısı diğer ülkelere göre farklılıklar içermektedir. Bu farklılık, federe devletlerde faaliyet gösteren ombudsmanların bir kaçının yürütme tarafından atanmasıdır. “Şehir ombudsmanlıklarının bazıları, yürütme organı tarafından atanmaktadır ve dolayısıyla da bu tür ombudsmanlara yürütme ombudsmanları denmektedir” (Gölönü, 1997: 9).

Amerika’da ki eyalet ombudsmanlarının kimisin ise düzeltici fonksiyonel işlevlere sahiptir ve bunlar hapisane ve askeriye için faaliyet göstermektedir. Özden’e (2010) göre Amerika, ombudsmanlık kurumu uygulamalarına sancılı bir geçiş yapmıştır. Özellikle kamu yönetimine ilişkin sorun ve şikâyetlerin adli mahkemelerce ele alınması, ombudsman kurumunun varlığına ilişkin ihtiyaç düşüncesini azalttığını belirtmektedir.

Amerika, ombudsmanlık kurumuyla İskandinav ülkelerine göre daha geç tanışmış olmasına rağmen çeşitlenme açısından birçok İskandinav ülkesinden önde durumdadır. Yaşlı, İskân, Engelli, Çevre, Ceza evi, Çocuk, Vergi, Azınlıklar ve Zihinsel Sağlık Ombudsmanı gibi birçok tür Amerika’ da mevcuttur.

Hill (1974), Amerika’da faaliyet gösteren bu federe ombudsmanlarına ilişkin olarak bir tespitte bulunmaktadır. Bu tespit ise 40 federe devlette görev yapan ombudsmanının bağlı olduğu makama ilişkindir. Ona göre, 27 ombudsman valiliğe bağlı iken 2 tanesi de savcılığa bağlı çalışmaktadır. Bu sebeple Hill, bu ombudsmanların yasama değil de yürütme ombudsmanı olduklarını belirtmektedir. Amerika’nın ombudsman denetim sistemine kattığı bir diğer önemli katkı ise organizasyonel yapılanmalar kurmasıdır.

Özden’in (2010) belirttiğine göre Amerika, yerel, bölgesel ve federe ombudsmanlarını bir araya getirerek Amerika Ombudsmanlar Birliği’ ni kurmuştur. Yine Amerika Kanada ile çalışarak Ombudsman Birliği’ni kurmuş ve ombudsmanlığın örgütsel anlamda gelişmesine katkı sunmuştur.

Amerika’nın diğer ülke ombudsmanlarına göre bir diğer farkı ise kurulurken Anayasa’ya dayanarak değil de yasaya dayanarak kurulmasıdır. Yani anayasal güvence mekanizması Amerika’da kendisine yer bulamamıştır.

3.10.3.1. Atanması ve statüsü

Amerika'da tek bir ulusal ombudsmanın olmayışı çalışmamız açısından belli eyalet ombudsmanlarını incelemeyi gerektirmektedir. Örneğin Hawaii Ombudsmanı'nın atanması için Senato ve Temsilciler Meclisi'nin ortaklaşa düzenlediği bir toplantıda 2/3 oranında bir oy alması gerekmektedir. Yine aynı eyalette, ombudsman olan kişi isterse tekrar seçilebilmekte ve 6 yıllık bir süre için görev başında bulunabilmektedir.

Bir başka eyalet olan Alaska'da ise ombudsmanın görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Bu görev süresi Alaska eyaleti için 3 dönem üst üste uzatılabilmektedir. Bir başka eyalet olan Nebraska'da ise ombudsman görev süresi tıpkı Hawaii eyaletinde olduğu gibi 6 yıllık bir süre için geçerlidir.

Amerika Ombudsman kurumlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığı kendisine toplum ve diğer kurumlar nezdinde saygı ve önem duyulmasını sağlamıştır. Bu konuda Temizel (1997), özellikle Nebraska eyaleti için seçilebilme temel şartının, bağımsızlığın bir gereği olarak siyasi parti üyesi olmama koşulunu ve tarafsızlığın ön plana çıktığını belirtmektedir. Ayrıca Özden'de (2010), Amerika ombudsman pratiğinin çeşitlenmesini, bu bağımsızlık ve tarafsızlık özelliklerinin toplum tarafından çok benimsenmesine bağlamaktadır.

Amerika ombudsmanları sadece Parlamento'ya karşı sorumludur. Her ne kadar Hill (1974), ombudsman türlerinin bazılarını yürütme ombudsmanı olarak tanımlamışsa da görevden alma işlemini yürütme değil Parlamento gerçekleştirmektedir.

3.10.3.2. Görev ve yetkileri

Amerika Ombudsmanları'nın temel görevi kamu idarelerinin vatandaşların hak ve hukukuna yaptığı engelleme ve ihlalleri soruşturmak ve gerekli tavsiye kararlarını vererek bu alandaki mağduriyetleri gidermektir. Bu görev ile de kendilerine gerekli inceleme, araştırma ve tavsiyede bulunma yetkileri verilmiştir. Amerika eyalet ombudsmanlarını görev ve yetki açısından incelemek istersek karşımıza her eyalette farklı görev ve denetim alanlarının çıktığına şahit oluruz. Örneğin Alaska Ombudsmanı, hâkimleri, teğmen ve valileri denetleyememektedir.

Mutta (2005) Alaska'da denetleyememenin nedeni olarak; Amerika Ombudsmanları'nın mahkemeleri, orduyu ve yerel yönetimleri denetleme yetkisinin bulunmayışını öne sürmektedir. Her eyalet ombudsmanı kendi görevi açısından eyaletteki vatandaşların şikâyetlerini inceler ve gerektiğinde de tavsiye kararları ile bu ihlallerini önüne geçmek istemektedir.

3.10.3.3. Başvuru ve çalışma şekli

Amerika'da ki şikâyet sürecine ilişkin olarak Oytan (1997), vatandaşların ombudsmana kolay, hızlı ve maliyetsiz bir şekilde başvuruda bildiklerini belirtmektedir. Hatta Hawaii eyaletinde vatandaşlar telefon aracılığı ile ombudsmana ulaşabilmekte ve sorunlarını iletebilmektedir. Alaska eyaletinde ise ombudsmana başvuru için çeşitli şartların olması gerekmektedir. Bunlar; şikâyetin yazılı yapılması ve şikâyet konusu olayın ombudsmanın görev alanı içinde olmasıdır.

Yazılı olmayan ya da görev alanına girmeyen şikâyetler Alaska Ombudsmanı tarafından ele alınmamakta ve şikâyetçiye geri bildirim yapılmaktadır. Hill (1974), başvurularda aranan bu şartların varlığını, ombudsmanın gereksiz ve asılsız ihbarlarla vakit kaybetmemesi adına alınan önlemlere bağlamaktadır. Ona göre böylelikle hem zamandan hem de iş gücünden tasarruf edilmiş olmaktadır.

Amerika Ombudsmanları'nın çalışması için temel üç hareket yöntemi bulunmaktadır. Bunlardan ilki şikâyet üzerine harekete geçme yöntemidir. Ombudsman bu yöntemde, kendisine yapılan şikâyet başvurusu doğrultusunda şikâyet edilen ilgili idare için işlem başlatmakta ve onu savunma yapmaya davet etmektedir.

İkinci hareket yönteminde ise ombudsman, hiçbir şikâyet başvurusu beklemeden resen soruşturma açmakta ve şikâyet konusu olayı araştırmaktadır. Üçüncü hareket yönteminde ise ombudsman bir kurum ya da kuruluşa inceleme amaçlı ziyaret gerçekleştirmekte ve bu ziyareti esnasında herhangi bir haksız uygulama ya da olay ile karşılaşırsa harekete geçmektedir. Amerika Ombudsmanları harekete geçtikten sonra her türlü kamu kurum veya kuruluşundan istedikleri bilgi ve belgeyi temin edebilmektedir.

Ombudsmanlar bilgi ve belgeleri, soruşturma sürecinde kullanıp daha sonra verdikleri tavsiye kararlarında ise delil olarak kullanmaktadır. Ayrıca Altuğ (2002), tavsiye kararı ile ombudsmanın, hak ihlalinde bulunan kuruma öneriler getirdiğini ve yaptığı uygulamanın haksız nitelikte olduğunu söylediğine dikkat çekmektedir.

Diğer ülke ombudsman uygulamalarında olduğu gibi Amerika Ombudsmanı'da yıllık faaliyetlerini içeren rapor ve önerilerini Parlamento'nun onayına sunarak kamuoyuna ilan etmektedir. Böylelikle ombudsmanın Parlamento tarafından denetimi yapılmış olmakla birlikte halk da ombudsman faaliyetleri çerçevesinde bilgilendirilmiş olmaktadır.

Gölönü (1997) ombudsmanın parlamento rapor hazırlama durumunu, ombudsmanın işlevsel denetimi ve kamuoyu bilgilendirmesi olarak tanımlayarak gerekliliği üzerinde durmuştur. Ombudsman denetim sisteminin Amerika örneği de, bu söylemi doğrular özellikler de göstermektedir.

3.10.4. İngiltere

İngiltere açısından ombudsman çalışmaları 1960'lı yıllardan sonra başlamıştır. Bu kapsamda ilk olarak İngiltere, Yönetim İçin Parlâmento Komiseri Yasası'nı çıkarmış ve ilk ombudsman teşkilatlanmasını sağlamıştır. Bu yasayla beraber kanunî statüde kurulan ombudsman kurumuna Parlâmento Komiseri ismi verilmiştir.

İngiltere'de ombudsmanlık uygulamasının çok yönlü boyutları mevcuttur. Bu boyutlar için denebilir ki, ombudsmanlık kurumu İngiltere'de hem kamu alanında hem de sivil alanda kurularak çok amaçlılığa hizmet eden bir anlayış geliştirmiştir.

İngiltere, ombudsmanlık kurumunu kendi ülkesinde kurarak ombudsmana dair önemli bir tezi de yıkmıştır. Bu tez, ombudsmanlık kurumunun İskandinav ülkeleri dışında kullanılamayacağı ve aşırı işlevsiz kalacağına dair önemli ön yargıları gündeme getirmiştir. İngiltere'ye hak ve hukuk perspektifinde baktığımızda günümüz anayasal hak hareketlerinin tarihteki başrol oyuncusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Magna Carta Libertatum özgürlük manifestosu bu alandaki ilk anayasal hareketler olarak kabul görmektedir.

Her ne kadar İngiltere’de yazılı bir anayasal haklar metni olmasa da (Magna Carta Libertatum hariç) geleneksel teamüller doğrultusunda hukuksal sistem işlemektedir. “İngiltere’de milletvekilleri vatandaştan gelen şikâyetleri almakta ve ilgili bakana iletmektedirler. Ayrıca İngiltere’de siyasal güç ile idari güç ayrımı yoktur. Bu yüzden de bakan, herhangi bir kamu yönetiminin kötü yönetiminden dolayı doğrudan Parlamento’ya karşı siyasal açıdan sorumludur” (Bahadır, 2010: 373).

Bahadır’a (2010) göre İngiltere’de ombudsmanlık, yargı sürecindeki sıkıntıları ve yargılamada ortaya çıkan adaletsizlikleri gidermek amacıyla kurulmuştur. Parlamento tarafından seçildiğinden dolayı da sadece Parlamento’ya karşı sorumludur.

Fendoğlu’na (2010) göre, İngiltere’de ki kamu teşkilatları kendi ombudsmanlarını yine kendisi kurmuştur. Hatta bu kapsamda Sağlık Ombudsmanı, Yerel Yönetimler Ombudsmanı ve Adli Hizmet Ombudsmanı kamu tarafından kurulmuş ombudsmanlık kurumlarıdır.

3.10.4.1. Atanması ve statüsü

İngiltere’de ombudsmanın atanması diğer ülkelere göre farklılık göstermektedir. Öyle ki Ombudsmanın atanması için Lordlar ve Avam Kamarası’nın olumlu değerlendirmesi ve Başbakan’ın önerisi sonrasında Kraliçe tarafından iş başına getirilmektedir.

İngiltere Ombudsmanı’nın belli bir görev süresi bulunmamaktadır. Şayet adaletten ve dürüstlük ayrılmaz ve suça bulaşmazsa 65 yaşına kadar yani emekli olana kadar bu görevi ifa edebilmektedir. Ombudsman seçiminde aranan hukukçu olma şartı bu ülkede aranmamaktadır. Ayrıca ombudsman seçilecek kişi açısından yerine getirilmesi gereken tek şart, parlamenter olmamaktır.

İngiltere Ombudsmanı kendi teşkilat yapısında görev alacak olan personel sayısını istediği gibi belirleyebilme olanağına sahiptir. Hazinesinin uygun görüp onayladığı personel kadrosu ombudsmana tahsis edilmekte ve görev almaları sağlanmaktadır.

3.10.4.2. Görev ve yetkileri

Ombudsmannın görev alanına ilişkin olarak Mutta (2005), her türlü hükümet otoritesine karşı vatandaş sorunlarının ele alınıp soruşturulduğu yer tespitini yapmaktadır. Ona göre ombudsmannın sorunları inceleyip çözüme kavuşturabilmesi için tek şart yargı alanına girmeyen bir şikâyetin olmasıdır.

İngiltere Ombudsmanı'nın şikâyetleri direk alma yetkisi yoktur. Kamu yönetiminin herhangi bir kötü yönetim uygulamasından şikâyetçi olan vatandaşlar önce bir parlamenter bulmakta ve bu sorununu ombudsmana aktarması için gerekli girişimleri yapmaları gerekmektedir. Ombudsmannın görevi parlamento adına kendisine ulaştırılan şikâyetleri incelemek, soruşturmak ve denetlemektir.

Ombudsmanlık kurumu İngiltere özelinde geniş inceleme alanlarına sahiptir. Elçilik, kaçakçılık ve askeri hizmet alanları dahi ombudsman denetimine açık kılınmıştır. Ombudsman mahalli idareler üzerinde ise başta denetleme yapamazken 1970 yılında yapılan bir düzenlemeyle bu alanda da denetime açık kılınmıştır.

3.10.4.3. Başvuru ve çalışma şekli

İngiltere'de ombudsmana bizzat müracaat mümkün değildir. Mutlaka bir parlamenter aracılığıyla başvuru yapılmalıdır. Ombudsmana direk başvuru yapılmamasının ardında milletvekillerinin temsilci özelliklerinin bulunduğu bilinmektedir.

Altuğ'a (2010) göre, şikâyette bulunacak olan kimse öncelikle Avam Kamarası'ndan bir parlamenter bulmak ve onu aracı kılmak zorundadır. Avam Kamarası'na yapılacak olan başvurular mutlak suretle yazılı olmalıdır. Aksi halde işlememe alınmamaktadır.

İngiltere, ombudsmana başvuru esnasında aracılı modeli tercih etmektedir. Başvuru şartları olarak ise yazılılık, delillere dayanma, parlamenter tarafından iletilme, şikâyete konu fiilin son 1 yıl içinde meydana gelmesi gibi şartları bulunmaktadır. İngiltere bu şartlar ile gereksiz ve gerçeği yansıtmayan başvuruları engellemeyi istemektedir.

İngiltere Ombudsmanı, çalışmaya başlamadan önce kendisine yapılan şikâyet başvurusunun kendi inceleme alanına girip girmediğini kontrol etmektedir. Yaptığı kontrol sonrasında şayet bir hak ihlalini tespit ederse soruşturma başlatmakta ve soruşturma sonuçlarını da hem milletvekiline hem de ilgili idareye bildirmektedir. Şayet ombudsmanın verdiği karara uyulmazsa o zaman ombudsman bunu Avam Kamarası' na bildirmektedir.

3.10.5. Fransa

Fransa'da kurulan kamu denetçiliği kurumuna verilen isim ara bulucu anlamına gelen 'mediateur' kelimesidir. İskandinav ülkelerde doğan bu kurumun kıta Avrupa'sında işe yaramayacağı düşüncesi çok tartışılmıştır. Yapılan bu tartışmaların ardından Fransa'da ombudsmanlık kurumunun kurulması için gerekli çalışmalar hız kazanmıştır. Fransa ombudsmanlık kurumunu kurarak idari yargı sistemi olan ülkelerde bu kuruma gerek kalmayacağı düşüncesini de çürütmüştür.

Fransa'da kurulan ombudsmanlık kurumu ülkenin yönetim yapısında da ciddi yeniliklere sebep olmuştur. Özellikle merkezîyetçi anlayış yerini daha da yerel bir anlayışa bırakmıştır. Yapılan bu reform çalışmaları hem ombudsmanlık kurumunun hem de ülke yönetim anlayışının daha da modernleşmesini beraberinde getirmiştir.

3.10.5.1. Atanması ve statüsü

Fransa'da ombudsman Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bu atamanın yapılabilmesi için Cumhurbaşkanı'nın imzası gerekmektedir. Hükümet tarafından atanan ombudsmanın görev süresi 6 yıl ile sınırlı tutulmuştur. Ayrıca Fransa'da daha önce ombudsman olarak atanan bir kişinin daha sonra tekrar atanması mümkün değildir.

Ombudsman seçilebilmek için hukukçu olmaya gerek yoktur ama genelde ombudsman adayları ya üst düzey yöneticiler ya da yargı kurumlarında çalışan kişilerden seçilmektedir. Seçilen ombudsmanı görevden alma yetkisi onu atayan Hükümete değil de yüksek mahkeme üyesi yargıçların bulunduğu bir komiteye verilmiştir.

Fransa ombudsmanına hiç kimse emir ve talimat verememektedir. Her ne kadar Hükümetçe atansa da ombudsman tam bir özgürlük içinde çalışmaktadır. Fransa ombudsmanının bir diğer önemli özelliği ise görevi dolayısıyla gerçekleştirdiği iş ve eylemlerden dolayı yargılanamamasıdır.

3.10.5.2. Görev ve yetkileri

Fransa'da ombudsmana verilen görev, kamu yönetiminin olumsuz eylemleri sonucu zarar gören vatandaşlar ile kamu yönetimi arasında bir çözüm köprüsü kurmasıdır. Bir çözüm köprüsü olarak ombudsman, vatandaş şikâyetlerini ele almakta ve kamu yönetimi ile beraber çalışarak sorunları çözmeyi hedeflemektedir. Fransa ombudsmanının görev ve yetki alanı İngiltere'ye nazaran daha geniş ama İsveç'e nazaran da daha kısıtlıdır.

Mediature kelimesinden de anlaşılacağı üzere bu ülkede ombudsman tam bir arabulucu pozisyonundadır. Bürokratik sorunları çözmek ve vatandaş şikâyetlerinin önüne geçmek için kurulmuştur. Kuruluş mevzuatı da Cumhuriyet Mediyatürü yasasıyla belirlenmiştir. Mediyatür tüm merkezi ve yerel yönetim teşkilatlarını denetleyebilirken mahkeme ve orduyu denetleyememektedir.

3.10.5.3. Başvuru ve çalışma şekli

Fransa'da ombudsmana başvuru hakkında bir kısıtlama uygulanmaktadır. Ombudsmana sadece gerçek kişiler başvurabilmekte ve tüzel kişilerin başvuruları kabul edilmemektedir. Ayrıca gerçek kişiler isterlerse bir parlamenter aracılığı ile de ombudsmana başvuru yapabilmektedir.

Ombudsman kendisine yapılan bu başvurular çerçevesinde harekete geçmekte ve şikâyet konusu olayı soruşturmaktadır. Bunun dışında ombudsmanın resen harekete geçebilme olanağı ve yetkisi yoktur. Vatandaşlardan gelen şikâyetleri gereği yapılmak üzere ombudsmana götüren parlamenterler, şikâyet olmasa dahi ombudsmana başvurma hakkına sahiptirler.

Fransa'da ombudsmana yapılan başvurular için herhangi bir ücret talep edilmemektedir. Vatandaşlar isterlerse şikâyetlerinin yanına delillerini de ekleyerek bir mektup şeklinde de soruşturulmak üzere ombudsmana gönderebilmektedirler.

Ombudsmannın kendisine yapılan başvuruları inceleyebilmesi için şikâyetçinin öncelikle ilgili kamu kurumuna başvurması ve idari denetim yollarını tüketmiş olması gerekmektedir. Aksi takdirde ombudsman başvuruları incelememekte ve ilgili başvuruyu kamu kurumuna havale etmektedir.

Ombudsman kendisine yapılan şikâyet başvurularını incelenmesi için evrak kabul ofisine gönderir ve kayıt altına alınmasını sağlar. Bu aşamada yapılan incelemelerde ombudsmannın yetki alanının dışında olan ya da soruşturma şartlarını taşımayan başvurular, gerekçeleri belirtilerek ilgili parlamento üyesine geri gönderilmektedir.

Fransa'da ombudsman kurumuna yüklenen bir diğer misyon ise kamu yönetiminin çağdaş, iyi yönetim ilkelerine uygun ve hakkaniyetli bir yönetim yapısının sağlanmasıdır. Ombudsman bu yönetim yapısının gerçekleşmesi için kamu yönetimine çeşitli tavsiyelerde bulunabilmektedir. Kamu yönetimi idarecileri yapılan bu tavsiyelere uymaz ya da itiraz ederse konu ilgili bakanlıklara bildirilerek uygulanması için gerekli girişimler yapılmaktadır.

Fransız ombudsman sistemi aslında kıta avrupasına uygun olarak eleştiri ve girişim özgürlüğü perspektifinde gelişim göstermiş olsa da ombudsmannın resen harekete geçebilme yetkisinin olmayışı eleştirilen yönlerinden biri olmaktadır.

3.10.6. Avrupa Ombudsmannı

Ombudsmanlık kurumu Avrupa Birliği gündemine Maastricht Anlaşması ile girmiştir. Bu anlaşmaya göre: Avrupa Birliği üye ülkelerin vatandaşları ile kurumları arasındaki ilişkileri düzenleyecek, saydam hale getirecek ve güven ortamını tesis edecek Avrupa Ombudsmannı'nı kurmak öncelikli ve önemli görevlerden biri haline gelmiştir. Bu kapsamda 1992 yılında Maastricht Anlaşması vatandaşlara Avrupa Parlamentosu'na ve yeni kurulan Avrupa Ombudsmannı'na başvurma hakkını sağlamıştır.

Efe (2011), Avrupa Birliğindeki ombudsman uygulamasının kurulması ve ortaya çıkış nedenlerini şu şekilde sıralamaktadır:

- Birlik içerisindeki diğer hukuki başvuru yollarının pahalı, karmaşık ve uzun süre zaman kaybı ihtiva etmesi,

- Her ülkenin kendi özel şartları ve hukuki dayanakları nispetinde kararlar vermesi,
- Her yeni ülke katılımı ile artan nüfus ve çoğalan istekler karşısında bürokratik sistemin daha da kötü yönetim uygulamalarını artırması,
- Birlik içerisindeki diğer yargı makamlarını rahatlatmak ve kolay, hızlı ve maliyetsiz başvuru sistemini kurmak için ombudsman kurulmuştur.

Avrupa Ombudsman Kurumu yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı oluşturulmuş ve Avrupa insanına hizmetine sunulmuştur. Avrupa Ombudsmanı'na ilişkin yasal hükümler Avrupa Parlamentosu tarafından belirlenmektedir. 1994 yılında Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanı'nın görev ve yetkilerini içeren hukuki metni çıkarmış ve çalışma usul ve esaslarını belirlemiştir.

3.10.6.1. Atanması ve statüsü

Avrupa Birliği (AB) Ombudsmanı 5 yıllık görev süresi için Avrupa Parlamentosu (AP) tarafından atanmaktadır. Şayet AP tarafından atanan ombudsman, kuruma yakışmayacak ve görevden çektirilmesini gerektirecek bir davranışta bulunursa görevden alınmakta ve yerine yeni bir ombudsman atanmaktadır. Avrupa Ombudsmanı statü olarak bağımsız ve tarafsız bir kurumsal imaj göstermektedir. Vatandaşlar ile kurumlar arasındaki itilafli hallerin hepsinde aynı bağımsızlığı ve tarafsızlığı göstermesi onun kurumsal imajının bir gereğidir.

3.10.6.2. Görev ve yetkileri

Avrupa Ombudsmanı'nın temel görevi AB içerisindeki tüm kurum ve kuruluşların insan haklarına saygılı, iyi yönetim ilkelerine uygun, hakkaniyet esaslı davranmalarını sağlayarak birlik vatandaşlarının hak ve hukukunun korunmasıdır. Efe'ye (2011) göre bu kurum, hesap verebilirlik, saydamlık ve iyi yönetim uygulamalarını hâkim kılmak amacıyla kurulmuştur. Köseoğlu (2010) ise kurum amacının, AB vatandaşlarının şikâyetlerine çözüm bulmak ve iyi işleyen bir bürokratik sistem kurmak olduğunu belirtmektedir.

Avrupa Ombudsmanı'nın görev alanı sadece AB kurum ve kuruluşları için geçerlidir. Avrupa Birliği dışındaki üye ülkelerin kurum ve kuruluşlarına ilişkin inceleme yetkisi bulunmamaktadır.

Köseoğlu (2010) Avrupa Ombudsmanı'nın incelemeye yetkili olduğu kurumları şöyle sıralamaktadır; Avrupa Komisyonu (AK), Avrupa Birliği Konseyi (ABK), Avrupa Parlamentosu, Avrupa Denetim Mahkemesi (ADM), Avrupa Sayıştay (AS), Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK), Bölgeler Konseyi (BK) ve Avrupa Merkez Bankası'dır. Ombudsman, AB'nin bu kurumları üzerinde inceleme ve soruşturma yapabilmektedir.

3.10.6.3. Başvuru ve çalışma şekli

Avrupa Birliği'nin Temel Haklar Düzenlemesine göre, İlk Derece Mahkemeleri ve Adalet Divanı'nın yargı işlemleri hariç olmak üzere birliğin tüm kurum ve kuruluşlarına karşı ombudsmana başvurulabilmektedir. Birlik vatandaşları birliğin kurumlarına karşı uğradıkları haksızlıklara ilişkin olarak ombudsmana gerek bizzat gerekse de mektup ile ulaşabilmektedir.

Avrupa Ombudsmanı'na başvurmak için birlik vatandaşı şartı aranmadığı gibi tek bir başvuru yöntemi de bulunmamaktadır. Birlik vatandaşları mektup, faks, e-mail gibi çeşitli yöntemler ile ombudsmana başvuru yapabilmektedir. Yapılan şikâyet başvurularında şikayetçinin adı, şikayete konu olay, şikayet edilen kurum ve gerekçeleri yer almalı ve ombudsmanın görev alanına girmelidir.

Avrupa Ombudsmanı'na şikâyetler üç şekilde ulaştırılmaktadır. Avrupa Ombudsmanı'na şikâyetleri birlik parlamenterleri ya da bizzat şikâyetçiler ulaştırabildiği gibi ombudsmanın resen harekete geçebilme yetkisi de bulunmaktadır.

Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilmek için gerekli üç önemli şart bulunmaktadır. Bu şartlardan ilki şikâyet konusu olan eylem ya da uygulamanın iki yıl içinde gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Şayet şikâyet konusu olay son iki yıla ait değil ise ombudsman tarafından incelenmeye alınmamaktadır. İkinci şart ise şikâyetçinin önce ilgili kuruma başvurması ve oradan sonuç alamadığı takdirde ombudsmana başvurusudur. Üçüncü şart ise şikâyetçinin hali hazırda mahkemede görülmekte olan bir konu hakkında başvuru yapmamasıdır. Mahkemede görülen bir konuyla alakalı olarak ombudsmana başvuru yapılmamalıdır.

Avrupa Ombudsmanı kendisine çalışma şekli olarak hızlı ve çözüm odaklılığı prensip edinmiştir. Bu kapsamda ombudsman kendisine yapılan şikayetlere ilişkin olarak hızlı ve tatmin edici kararlar almaktadır. Şikayet edilen idareye tanınan üç aylık savunma süresi ve şikayetçiye verilen bir aylık kanaat süresi her ne kadar uzun görünse de ombudsman, her şikayeti en geç bir yıl içerisinde karara bağlamaya çalışmaktadır.

Avrupa Birliği kurumlarının kötü yönetim uygulamalarını ortadan kaldırmak için kurulan ombudsman kurumu, her yılın sonunda AP'ye bir rapor hazırlamakta ve hazırlanan bu rapor ise Avrupa Birliği'nin Resmi Gazetesi tarafından yayınlanmaktadır.

4. TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Denetime olan ihtiyaç, toplumları tarihin hemen hemen her döneminde denetim mekanizmaları kurmaya ve denetçiler yetiştirmeye sevk etmiştir. İnsanoğlunun bu ihtiyacı, onu kendi dönem ve şartları doğrultusunda çeşitli denetim kurumları meydana getirmeye yöneltmiştir. Kurulan bu denetim kurumları kendi döneminin özgül şartları ve kendisine belirlenen alan ve kapsam içerisinde görevlerini ifa ederek kendilerinden sonraki kurumlara ise kültür olarak aktarılmıştır.

4.1. Ombudsman Kurumuna Benzer Tarihsel Kurumlar

Tarihin çeşitli dönemlerinde kurulmuş olan ve kamu denetçiliğine benzer işlerliğe sahip olan kurumların günümüz kamu denetçiliğiyle birçok benzer noktalarının bulunduğu ve kimi zaman izledikleri sorun çözüme yöntemlerinin de aynı olduğu bilinen bir gerçekliktir. Bu kapsamda şimdi sırasıyla Muhtesip Kurumu, Divan-ı Mezalim Kurumu, Kazaskerlik ve Kadılık Kurumu son olarakta Ahilik Kurumu incelenecektir.

4.1.1. Muhtesiplik Kurumu

İslam medeniyeti, insana ve devlet yönetimine çok değer veren bir anlayış sentezi gerçekleştirdiğinden dolayı hak ve hukuka büyük saygı ve önem göstermiştir. Onun hak ve hukuka olan duyarlılığı zamanla onu hak ve hukuk sağlayıcı temel kurumları inşa etme arayışına sürüklemiştir. Bu kapsamda da ortaya ombudsman benzeri kurumlar çıkmıştır. İşte bu kurumların ilk örneği Muhtesiplik kurumudur. Muhtesiplik kurumunun bir diğer ismi ise Hisbe kurumudur. Tarihin değişik dönemlerinde bu iki isim birbirinin yerine kullanılmıştır.

Muhtesiplik kurumunun temelinde yatan esas gaye ise islamın, dini hayatın yanında ticaret ve sosyal hayata da intikalini sağlamaktır. “Hz. Peygamber (s.a.v.)’in iyilik yapıp kötülüklerden kaçınma prensibi, zamanla toplum hayatının bütün kesimlerini kapsamış ancak daha sonra peygamberin ferdi mesuliyetleri artınca, uygun vasıflı bazı kişileri esnaf ve sanatkârların işlerini denetlemek üzere resmen muhtesip olarak görevlendirmiştir” (Avşar, 2012: 68).

Muhtesiplik kurumu, ombudsmanla çeşitli benzerlikler içermektedir. Bunlar; şikâyet dinleme, şikâyet üzerine soruşturma yapma, tanık dinleme, insanların hak ve hukukunun korunmasını sağlama ve haksızlık yapanları uyarma gibi niteliklerdir.

Muhtesiplik kurumu zaman içerisinde kendi gelişim seyrine paralel olarak toplumun daha büyük kesimlerini kapsamış ve tüm pazar ve ticarethaneleri kendi görev alanı içerisine sokmuştur.

Ombudsman kurumunda olduğu gibi Muhtesiplik kurumunda da bağımsızlık ve tarafsızlığa büyük önem verilmektedir. Çünkü toplumsal adalet ve barışı sağlamanın yegâne unsuru olarak adil davranışı ön plana çıkartan uygulamalara imza atmak, o dönem açısından vazgeçilmek bir özellik arz etmektedir. Ayrıca Avşar'a (2012) göre; ombudsman ile muhtesiplik kurumu birbirine çok benzeyen iki kurumdur. Çünkü bu her iki kurumda da çalışacak olan kişilerde çeşitli şartlar aranmakta ve bu şartlara (akli ehliyet, hukuk ve nizam bilgisi v.b.) haiz olmayan kişiler kuruma alınmamaktadır.

Muhtesiplik kurumunun bir diğer önemli noktası ise dünya hayatında islâmın emrettiği şart ve kurallara uymayanların cezalandırılmasıdır. Buradaki gaye ise dini emir ve yasakların istisnasız uygulanmasıdır.

Muhtesiplik kurumunda da ombudsmana benzer şekilde soruşturma açabilmek için çeşitli durum ya da olayların varlığı gereklidir. Bunlar;

- 1- Şikâyetçi olunan kişinin, mutlak suretle kişi ya da amme haklarından bir ya da bir kaçını ihlal etmesi gerekmektedir.
- 2- Şikâyete konu olan eylem uluorta yapılmalı ya da tespiti mümkün olmalıdır.
- 3- Şikâyetçi şayet farklı hukuk kurallarının birçoğuna aynı anda tabi ise, tek bir hukuktan dolayı özgürlüğünün kısıtlanmaması prensibi hâkim kılınmıştır.

Muhtesiplik kurumunun ombudsman denetime benzerliğinin yanında hiç benzeşmeyen özellikleri de bulunmaktadır. Özellikle muhtesiplik kurumunun cezalandırmaya ilişkin özellikleri ombudsman gibi bir denetim yöntemiyle hiç bağdaşmamaktadır.

Muhtesiplik kurumunun sözü edilen cezalandırma şekilleri kimi zaman sözlü uyarı gibi hafif bir ceza iken kimi zamanda fiziki şiddete kadar varan ağır cezaları da içerebilmektedir. Muhtesiplik kurumunun ilk cezalandırma yöntemi bilgisizlikten kurtarıp bilgeliğe ulaştırmadır. Bu ceza ya göre; Kişi bu suçları cehaletinden ötürü işlemektedir. Şayet bu konudaki cehaleti giderilirse bir daha asla bu suçu işlemeyecektir. Bu sebeple suçluya işlediği suçun neden suç olduğu ve neleri yapmaması gerektiği anlatılmalıdır. Ancak bu şekilde suçlu ıslah edilebilir ve topluma kazandırılabilir.

Muhtesiplik kurumunun ikinci cezalandırma yöntemi ise uzun süre öğüt vererek sapkınlıktan kurtarmaktır. Bu yöntemin amacı; “Doğru yolu göstermek ve Allah korkusunu hatırlatmak suretiyle kötü ve haram olanın işlenmesini önlemeye çalışmaktır” (Avşar, 2012: 71). Burada suçluya uzun uzun konuşmalar yapılarak yaptığı yanlışa bir daha düşmemesi tarzında öğütler verilmektedir.

Muhtesiplik kurumunun üçüncü cezalandırma yöntemi ise tehdit ve dayaktır. Muhtesip, suçluya yaptığı davranışın dine ya da ahlaka aykırı olduğunu anlattığı sırada şayet suçlu buna aldırılmaz ise dayak ile tehdit edilmektedir. Suçlu bu tehdit karşısında tavrını değiştirip tövbe ederse tehdit yöntemi başarıya ulaşmış olmaktadır. Ama suçlu tavrını değiştirmeyip aynı aldırılmama huyuna devam ederse o zaman kendisine dayak atılmaktadır.

Kazancı'ya (1999) göre; muhtesiplik kurumu, dinin hayatının her noktasına taşınmasında önemli rolü olan bir kurumdur. Özellikle bu kurumun hak ve hukuku egemen kılmak için kurulduğu da göz ardı edilmemesi gereken bir diğer önemli noktadır. Ayrıca muhtesiplik kurumu kendi döneminde ihtisap ağaları tarafından yürütülen bir görev iken belediyelerin kurulmasına bağlı olarak son bulmuştur. Ombudsman denetim sisteminin muhtesiplikten farklı olarak dini yaşam ve dini hayata egemen kılma gibi bir vizyonu bulunmamaktadır. Ombudsman kurumunun tek vizyonu bireylerin hak ve hukukunun da yanında özgürlüklerini idarelere karşı korumaktır. Çünkü ombudsman kurumu ancak bu kutsal gaye üzerine yükselebilen ve değer görebilen bir sistemdir. Muhtesiplik kurumunun referans aldığı temel nokta din iken ombudsman sisteminin temel referansı ise insan hak ve özgürlükleridir. Çünkü toplumun dini, dili, bayrağı farklı olabilir ama hak ve özgürlükleri vazgeçilemez kadar değerli ve önemlidir.

4.1.2. Divan-ı Mezalim Kurumu

Divan-ı Mezalim Kurumu Abbasi Hanedanı zamanında kurulmuş bir diğer ombudsman benzeri kurumdur. Bu kurumun bir diğer adı “Divan” olarakta bilinmektedir. Bu kurum ombudsman denetimine benzer şekilde yönetici ve memurlar hakkında halkın şikâyetleri dinleyen ve gerektiğinde soruşturma başlatan bir görev amacına sahiptir. Divan-ı Mezalim’i ombudsman denetimine yakın kılan husus, halkın şikâyetlerini dinlemesi, idareler ve o idarelerde çalışan memur ya da amirlerin halka karşı gerçekleştirdikleri haksız ve hukuksuz fiilleri incelemesidir. “Bu kurumun başında bu şikâyet ve yakınmaları incelemekle görevli yüksek dereceli bir denetçi bulunurdu” (Avşar, 2012: 76). Bu denetçi görevini gören kişi şikâyetleri dinledikten sonra soruşturma yürütür ve sonucunda ilgili memur ya da amirleri cezalandırmaktadır.

Ombudsman gibi her ne kadar tavsiye niteliğinde karar vermese de, Divan-ı Mezalim’de önemli bir hak arama kurumudur. Bu kurum tarihsel dönem içerisinde zamanla yerini Selçuklu Devleti’nde “Kadı El Kudatlık” kurumuna bırakmıştır. Bu kurumda ise Baş Hâkim bulunmaktadır. Bu Baş Hâkim, halkın hak ve hukukunu devlet yönetiminin içerisindeki başka idarelere karşı korumakla görevlendirilmiştir.

4.1.3. Kazaskerlik ve Kadılık Kurumu

Ombudsmanlık kurumuyla benzerlikler taşıyan bir diğer kurum ise Kazaskerlik ve Kadılık Kurumudur. Hatta Avşar’a (2012) göre ombudsman kurumuna özellikleri itibariyle en çok benzeyen kurum Kazaskerlik ve Kadılık Kurumu’dur. Ona göre Kazaskerlik ombudsmanın askeri yönünü ortaya koyarken Kadılık ise ombudsmanın sivil yönünü ortaya koymaktadır.

Kazaskerlik kurumu askeriye ait davalar, veraset işlemleri ve bazı hukuki ve şeri davalara bakan kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumunun çalışma şekli ise şöyledir; “Davaları önce Rumeli Kazaskeri dinler, gerekli kararı verir. İşlerinin yoğun olduğu dönemlerde ise sadrazamın izniyle Anadolu Kazaskeri’ne devredebilmektedir. Kadıların mahalli halk ve çıkar grupları ile kaynaşmasını önlemek ve yapılması muhtemel suiistimalleri önlemeye yönelik bir tedbir olarak görev süreleri de kısa belirlenmiştir” (Avşar, 2012: 85).

Kadılık kurumu ise ombudsmanın sivil hayata uygulanan bir versiyonu olarak çoğu araştırmacı tarafından kabul görmüştür. Kadılık kurumunun çalışma sistemine ve görevlerine bakacak olursak; “Osmanlı kadısının görevleri arasında para rayicine dikkat etmek ve alışverişin bu rayiç üzerinden yapılmasını gözetmek, şehrin altyapısal tesis ve hizmetinin gözetilmesi, vakıf kurumlarından sayılan medreseleri kontrol etmek, imarethanelerin ve talebe-i ulümün iaşesini denetlemek ve askeri sınıfın teftiştir” (Ortaylı, 1976: 95).

Kazaskerlik ve Kadılık arasındaki ilişkide, Kazaskerlik kurumunun daha yüksek mertebede yer aldığını söyleyebiliriz. Çünkü Kazaskerlik kurumunun sancak ve kaza kadılarını tayin etme görevi bulunmaktadır. Ombudsman kurumunun adeta Norveç uygulamasını andıran Kazaskerlik ve Kadılık, zaman içerisinde yetkilerinin birçoğunu Şeyhülislamlık Kurumuna devretmek zorunda kalmıştır.

4.1.4. Ahilik Kurumu

“Ahilik, binlerce yıldan beri süregelen eski Türk uygarlığının Anadolu'yu fethiyle birlikte yakın temasa geçtiği İslam kültürü ile uyum içerisinde kaynaşmasından doğan bir iktisadi üretim ve kültür kuruluşudur” (Demir, 2003: 43). Ahilik aslında çok eski dönemlerde ortaya çıkan ve İslam sentezi sonucunda manasını bulan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ortaylı'ya (1976) göre; Ahilik iktisadi bir üretim anlayışı içerdiği kadar aynı zamanda da bir kültür oluşturması sebebiyle günümüze kadar süregelen bir anlayıştır. Ahi kelimesinin anlamı konusunda da çeşitli düşünceler bulunmaktadır. Örneğin Avşar (2012), ahilik kelimesinin Arapça' da kardeş anlamına geldiğini, Divan-ı Lügat-it Türk'te ise manasının eli açık, cömert olarak geçtiğini belirtmektedir.

Ahilik sistemini daha detaylı inceleyecek olursak: “Ahilik hem sosyal hem de kültürel yapılara ait bir yapılanma olarak; birbirini seven, birbirine saygı duyan, yardım eden, fakiri gözetken, yoksulu doyuran, çalışmayı ise ibadet sayan, din ve ahlak kurallarına sıkı sıkıya bağlı esnaf ve sanatkârların iş teşkilatıdır” (Bıyıklı, 2000: 56). Bu kapsamda ahilik, Konya çevresinde ilk oluşumlarını göstermiş ve Türk'lerin Anadolu'ya yerleşmesini kolaylaştırmış bir oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Ahilik kurumunun liderine Ahi Baba denilmekte ve bu kişide belirli özellikler aranmaktaydı. Ahi Baba olacak kişide dürüstlük, tarafsızlık gibi bu kurumu idare edebilecek şekilde yetenek sahibi olması aranmaktaydı” (Abdioğlu, 2007: 81). Ahilik sisteminde de tıpkı ombudsmanın özelliklerine benzer şekilde tarafsızlık ve dürüstlük çok önem verilen iki özelliiktir. Ayrıca Ahi Baba tıpkı Baş Ombudsman gibi iş paylaşımı yaptırabilmekte ve esnaf ile ilgili şikâyetleri dinleyerek gereğini yapma yetkisine de haiz bulunmaktadır.

Ahi Baba, bulunduğu bölgede ki esnaf ve sanatkâr ile ilgili halkın şikâyetlerini dinleyen ve mağduriyetlerini giderici çözümler sunan bir görevli statüsündedir. Halkın şikâyet ve dileklerine çok önem veren Ahi Baba, gerektiğinde toplantılar düzenleyerek esnaf ve sanatkârlarına uyarılarda bulunabilmektedir. Çünkü ahilik sisteminde, ombudsman sisteminden farklı olarak dini ve tasavvufi bir dünya algısı mevcuttur. İşte bu dünya algısına oluşturan temel fikirler ise şunlardır:

- Kendinden önce başkasını düşün ve ona ver,
- Öfkeyle kalkan zarar ile oturur o yüzden sinirlenince sert davranma,
- Emek ve çalışmak kutsaldır, Alın teri olmadan kazanılan kazanç mubah değildir,
- Her zaman dayanışma içinde ol, dayanışma olmadan yaşamak zordur.
- Sana sığınanı koru ve sakın.

Ahilik sisteminin ombudsmana benzer bir diğer yönü de denetim faaliyetidir. Ahilikte tüm esnaf ve sanatkârlar belli periyotlar ile denetilebilmekte ve ticaretlerine ilişkin her türlü soruşturma da açılabilir.

Ahilik ile ombudsman sistemini karşılaştıracak olursak; her ikisinde de denetim mekanizmasının oluşu, şikâyet alma ve bunun üzerine soruşturma başlatabilme yetkisi, iş paylaşımı yaptırma ve insanların hak ve hukukunun korunmasına yardımcı olma gibi ortak yönleri bulunmaktadır. Ombudsman sisteminden farklı olarak ise dini ve tasavvufî yönleri bulunmaktadır. Ahilik kurumunda zamanla kendi görev ve yetkilerini bir başka kuruma devrederek ömrünü tamamlamıştır.

“Ahilik kuruluğu Osmanlı Devleti’ nin son dönemlerinde Lonca adı altında faaliyetlerini sürdürmüştür. Cumhuriyet’in kurulmasıyla birlikte isim değişikliğine giderek Esnaf Örgütleri ve Ticaret Odalarına dönüşmüştür” (Karasoy, 2004: 16).

Türkiye’de kamu denetçiliği henüz çok yeni bir kurum olma özelliği taşımaktadır. Türk insanının, 2010 yılında Anayasa değişikliğine anayasal statüde hayatına giren bu kurum, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu ile kendisine yasal bir zemin bulabilmiştir. İdari denetim yöntemlerine bir katkı olarak düşünölen bu kurumun ortaya çıkmasında şüphesiz ki geleneksel denetim mekanizmalarında yaşanan yetersizlikler, demokrasi ve yönetim ilkelerinin yönetsel sisteme iyi entegre edilmemesi gibi başlıca sorun alanları sebep olmuştur.

4.2. Türkiye’de Kamu Denetçiliğini Doğuran Sebepler

Türkiye Cumhuriyeti’ nin kamu denetçiliğini kurma sebebi diğer ölkelerden çok farklı değildir. Türkiye açısından bu ihtiyaca kaynaklık eden temel unsur kendi denetim mekanizmalarında yaşanan yetersizliklerdir. Küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin hızlı bir şekilde yaygınlaşmasıyla artık klasik vatandaş beklentileri de değişmekte ve yeni formatlara bürünmektedir.

Devletin vatandaşın değişen ve dönüşen istek ve sorunlarına, kendisinde mevcut bulunan geleneksel denetim mekanizmalarıyla cevap vermesi her geçen gün daha fazla güç hale gelmekte ve vatandaş şikâyetlerine yol açmaktadır.

4.2.1. Parlamento Denetiminde Yaşanan Yetersizlikler

Parlamento denetimini, güç dengelerinden biri olan yasanın bir diğer güç dengesi olan yürütme üzerindeki denetimi olarak tanımlamak mümkündür. Bu denetim mekanizmasında kendi hak ya da özgürlüklerinin haksız yere ihlal edildiği iddiası ile vatandaşlar, Dilekçe Komisyonu’ na başvuru yapmaktadır.

Dilekçe komisyonuna yapılan başvuru sıra takip edilerek şikâyet edilen kuruma savunma yapılması amacıyla gönderilmekte ve böylelikle sistem çalışmaya başlamaktadır. İlgili kurumdan gelen savunmaya esas açıklama ise tekrar şikâyet sahibine sunularak herhangi bir sorun çözme işlevi gerçekleştirilememektedir.

Dilekçe Komisyonu adeta şikâyet eden ile şikâyet edilen arasında posta hizmeti gören bir uygulamaya dönüşmekte ve vatandaş mağduriyetleri yeterince çözülememektedir.

“Yasama denetimi, çok ciddi konular dışında etkili ve hızlı bir biçimde harekete geçirilememekte; geçirilse bile birkaç küçük istisna dışında önemli bir sonuç alınamamaktadır” (Akıncı, 1999: 358). Çoğu zaman etkin ve hızlı bir denetim yöntemi olmaktan uzak olan Dilekçe Komisyonu, vatandaşların şikâyetlerini çözüme kavuşturamamakta ve aksine vatandaşların bu yöndeki tepkisine neden olmaktadır.

Parlamento denetiminin bu yetersiz denetim tarzı, günün koşulları ve gelişmelerine uygun olarak yeni bir denetim mekanizmasının gerekliliğini zorunlu kılmıştır. Çünkü dönemin kendine özgü yenilik ve değişikliklerine ayak uyduramayan denetim mekanizmaları, vatandaşların şikâyetlerini çözmekten çok başlı başına bir şikâyet kaynağı haline gelmektedirler.

4.2.2. İdari Denetimde Yaşanan Yetersizlikler

İdari denetimi Temizel (1997), vatandaşın hak ve özgürlüklerinin korunması için idari sistemde faaliyet gösteren bir denetim modeli olarak tanımlamaktadır. Bu denetim modelinin işleyişi de diğer denetim sistemlerine paralel bir şekilde şikâyet süreciyle başlamaktadır.

Kendi hak ve özgürlüğünün idari iş veya eylemler dolayısıyla kısıtlandığını ya da engellendiğini öne süren vatandaşlar bu iş ya da eylemin ortadan kaldırılması için idari denetim sistemine başvurmaktadır.

Şikâyet, hak ihlalini gerçekleştiren kurum ya da personelin bir üst hiyerarşik amirine yapılmakta ve hak mağduriyeti oluşturan iş ya da eylemin ortadan kaldırılmasını talep eden bir nitelik arz etmektedir. Hiyerarşik basamakta bir altındakini denetlemek ve ona dair işlemleri yapmak için yetkili kılınan amir, bu şikâyeti değerlendirir ve gereğini yapmak üzere işlemler başlatmaktadır. “Çünkü hiyerarşik olarak bir üst düzeyde bulunan her yönetici, kendisine bağlı olarak çalışan personelin, işlemlerle ilgili eylemlerini denetlemek ve gerektiğinde de düzeltmekle sorumludur. Herhangi bir uygunsuzluk durumunda ise sorumlular hakkında soruşturma açma yetkisi bulunmaktadır” (Temizel, 1997: 28).

Hiyerarşik bir ortam da üstün altı denetleme durumu kimi zaman ortak sorumluluk sebebiyle çelişkide kalmaktadır. Şöyle ki memurun gerçekleştirmiş olduğu bir işlemde dolayı zarar gören vatandaş bunu amirine şikâyet konusu yaptığında, amir kendi sorumluluğun da bulunabileceği endişesiyle ört bas etme girişiminde bulunabilmekte ya da gerekli önemi göstermeyebilmektedir. Çünkü Temizel'e (1997) göre, amir ve memurun ortak sorumluluğa sahip olduğu durumlarda hiyerarşik denetimin etkisinde aşınma yaşanmaktadır.

İdari iş ve işlemlerde vatandaşın zarar görmemesi için yapılan iş ve eylemlerin hukuka ve ilgili mevzuata uygun bir şekilde yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda gerçekleştirilmeyen her memur ya da personel işlemi, vatandaş mağduriyetine yol açmaktadır.

İdari denetimin içinde bulunduğu; ortak sorumluluk işlemlerinde kaynaklanan hatalar, personelin ceza almaması için yapılan ört bas işlemleri ve yüzeysel denetimler günümüz kamu yönetiminde rastlanan denetim yetersizlikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yetersizliklere sahip olan denetim mekanizması ister vesayet isterse de hiyerarşik denetim olsun, modern denetsel özelliklerden (hesap verebilirlik, saydamlık, etkinlik v.b.) yoksun olduğu müddetçe sorun çözme kapasitesi sınırlı kalacak ve gereğince işlemeyecektir.

4.2.3. Yargı Denetiminde Yaşanan Yetersizlikler

Hukuk Devleti, bireyin hak ve hukukunun her türlü idari iş ya da eyleme karşı korunarak denetim altına alındığı, keyfi uygulamaların ve hukuksuz yöntemlerin olmadığı bir anlayışı yansıtmaktadır. "İdarenin, vatandaşlar adına aldığı kararların ve özel kişilerle arasında meydana gelen anlaşmazlıkların bağımsız mahkemelerde çözülmesi vatandaş açısından önemli olmakla birlikte devletin hukuk devleti kimliği açısından da önemlidir" (Kullukçu, 2006: 7).

Denetim mekanizmaları içinde en etkili ve en yaptırım gücüyle yetkilendirilmiş olanı yargı denetimidir. Bu onun yürüttüğü görev ve gerçekleştirdiği işlevler açısından gerekli olan özellikleri de kendi içerisinde bulundurmasının bir sonucudur.

Özden (2010) yargı denetiminin yetersiz kalması konusunda onun 3 temel yetersizliğinden bahsetmektedir. Bunlardan ilki masraflı ve ön şartlarının çok oluşudur. Kişinin, kendi hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi durumunda başvuracağı yargı denetiminde, karşılaştığı yargılama harcı, avukat masrafı, tanık masrafları (iletişim, konaklama v.b.) gibi harcama kalemlerinin çok oluşu sebebiyle zor durumda kalmakta ve çoğu kez hak arama istencini kaybetmektedir.

Yargı alanındaki ikinci yetersizlik ise prosedürsel bürokrasinin çok oluşudur. Kişiler başvuru yaparken ne şekilde, nereye, nasıl başvuracaklarını çoğu kez bilmemekte ve avukatlık hizmeti almaya gereksinim duymaktadır. Bu da onların hak arama eylemlerindeki maliyet kalemini arttırmakta ve istencine olumsuz etki yapmaktadır.

Yargı alanındaki üçüncü yetersizlik ise iş yükünün fazla oluşu ve yargılamanın çok yavaş oluşudur. Çünkü Özden'e (2010) göre adalet, geçtiği zaman tecelli etmesinin bir anlamı olmayan bir olgudur. Bu sebeple adalet yargı hizmetleri vasıtasıyla etkin ve işler bir yapı halini almalı ve topluma bu şekilde hizmet sunmalıdır.

Uzun tutukluluk süreleri, artan iş yükü, yavaş işleyen yargılama ve maliyetli oluşu yargı denetiminin yetersizlik alanlarını oluşturmaktadır. Bu yetersizliklerin ise yargı denetiminin şikâyet çözme kapasitesine yaptığı baskı, toplumda kendisini adalete olan güvenin zayıflaması ve güvensizlikle göstermektedir.

4.2.4. Demokrasi ve Sivil Toplum Denetiminde Yaşanan Yetersizlikler

Demokrasi, kelime manasına göre “halkın iktidarı” ya da “halkın yönetimi” anlamına gelmektedir. Demokrasinin önem tarihine bakacak olursak, “İlk çağda eski Yunan döneminde ortaya çıkması ve Atina şehir devletlerinde kısmen uygulanmaya geçilmesinden sonra, demokrasi kavramının Orta Çağ boyunca etkisini yitirdiğini fakat Yeni Çağ ve Aydınlanma dönemi düşüncesinin sonuç vermesiyle yeniden çekici bir kavram haline dönüştüğü görülmektedir” (Erdoğan, 2005: 229). Demokrasiyi yönetsel bir özellik olarak tanımlamamız gerekirse onu; temel hak ve özgürlüklere saygılı, düzenli aralıklarla adil seçimlerin yapıldığı ve muhalefetinde bir gün iktidar olma kapasite ve şartlarının korunduğu siyasal ve yönetsel bir anlayış tarzı olarak ifade edebiliriz.

Demokrasi anlayışının benimsenmesiyle oluşan kültüre ise demokrasi kültürü denmektedir. İşte demokrasi kültürünün hâkim olduğu ülkelerde geleneksel denetim türlerinin yanında bir de modern denetim türleri bulunmaktadır. Bu modern denetim türleri ise demokratik gelişmeye paralel olarak gelişen sivil toplum ve medya denetimidir.

Bir toplum şayet demokratik olma ve modern topluma dönüşme gibi hedefler taşıyorsa o toplumun, sivil toplumu ve medyası büyük önem taşır. Çünkü “sivil toplum kuruluşları, vatandaşların kendileriyle ilgili alınacak kararlarda söz sahibi olmaları ve politika oluşturma süreçlerine katılımlarını sağlayarak hem yerel demokrasinin gerçekleşmesine ve güçlenmesine destek olmakta hem de duyarlı ve sorumlu bir yurttaşlık bilincinin oluşmasıyla toplumsal kalkınmanın sağlanmasında etkili olmaktadır” (Genç ve Erdoğan, 2013: 170).

Demokrasilerde denetimin önemli bir tarafı sivil toplum kuruluşları ve medyadır. Sivil toplum kuruluşları kendi faaliyet alanlarında yaptıkları incelemeleri gerek basın açıklaması yoluyla gerekse de medya tarafından haber niteliğinde yaparak, topluma ve ilgili mercilere adeta suç duyurusu yapar gibi görevini etkin bir şekilde yerine getirmektedir. Bu işlevleri ise bu alanda gerçekleşen hak ihlallerini gündeme taşıma ve bu yol ile çözüm bulma amacına hizmet etmektedir. Demokratik kültürün yerleştiği toplumlarda basının diğer ülkelere nazaran daha geniş haber ve yayın yapma yetkileri bulunmaktadır. Basın ise bu yetkisini adeta bir araştırmacı niteliğinde toplumun ve kamu kurumlarının aksayan yönleri üzerinde kullanarak bir nevi denetim gerçekleştirmiş olmaktadır. Demokrasi, sivil toplum ve medya perspektifinden bakacak olursak, Türkiye’deki demokrasinin kalitesi diğer gerçek demokrasilerden farklı özellikler göstermektedir. Özgür ve aktif basın ya da gerçek sivil toplum kuruluşları Türkiye’de beklenenden çok uzak görünüm arz etmektedir. Bu nedenlerden ötürü tamamlayıcı bir denetim sistemi ya da bir başka denetim mekanizmasına olan ihtiyaç bu kapsamda giderilememiştir.

4.2.5. Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Yaşanan Yetersizlikler

Yönetişim, kamusal karar alma ve politika oluşturma sürecinde sadece devletin değil de sivil toplum ve özel sektör gibi çok sayıda paydaşın bulunması mantığını içeren yönetsel bir anlayıştır. Kamusal karar alma politikasında devletin esas hükümranlığı bulunmaktadır.

Yönetişim modelinde devletin koordinatör vasıflı olmasına doğru bir süreç yaşanmaktadır. Bu konu hakkında Çukurçayır (2013), yönetişimde devletin esas olmaktan ziyade yönlendirici bir özellik taşıdığını ve diğer toplumsal aktörleri ön plana çıkardığını belirtmektedir.

Yönetişim, yönetimden farklı olarak yönetsel sürece birçok aktör (stk'lar, meslek odaları, özel sektör v.b.) dâhil etmekte ve birlikte yönetimi geçerli kılmaktadır. Yönetişim sadece çok aktörlü bir yönetim tarzı da değildir. Yönetişimi diğer anlayışlardan daha değerli ve nitelikli kılan tarafı yönetme faaliyetine egemen kıldığı yönetişim ilkeleridir. Bu ilkeler; hesap verebilirlik, saydamlık, etkin denetim, dijital devrime uyum, yerinden yönetim, etkin sivil toplum ve toplam kalite olarak sayılabilmektedir.

Türkiye'de yönetsel anlayışa ne kadar yönetişim hâkim kılınabilirse, o ölçüde modern ve etkin bir yönetim anlayışı sağlanmış olacaktır. Çukurçayır (2013), geleneksel denetim mekanizmalarının açmazlarının, yönetişim ilkelerinin yönetime tam anlamıyla uygulanmaması sonucundan ileri geldiğini belirtmektedir. Neval Genç (2013) ise, yönetişimin önemli bir unsuru olan sivil toplum kuruluşlarının, toplumu bilgilendirici işlevlerinin yanı sıra yönetsel anlayıştaki tek aktörlü karar alma ve politika üretme süreçlerini de sivil toplum lehinde değiştirdiğini ve böylelikle de yerel demokrasiyi güçlendirdiğini belirtmektedir.

Türkiye'nin yönetim anlayışı genel itibariyle merkezîyetçi bir yapı sergilemektedir. Olabildiğince yereli güçlendirmeme dirençleri hala kamu yönetimi tarafından eskimeyen bir özellik olarak saklanmaktadır. İdarelerin ise hesap verebilirlik ve saydamlık anlayışlarında istenilen düzeyde yol alamadıkları görülmektedir. İşte tüm bu tespitler yönetişimin yönetime esas manada hâkim kılınmadığının bir göstergesi olarak karşımızda durmaktadır. Bu niteliklerden yoksun bir kamu yönetimi anlayışının da vatandaş şikâyetlerine yol açtığı, ombudsmana yapılan şikâyet başvurularının sayısındaki büyüklükten (Türkiye için 2013 yılında 7638 şikâyet, 2014 yılı için 5639 şikâyet) anlaşılmaktadır.

Yönetişimden ve onun yönetsel mantığındaki ilkelerden yoksun bir yönetim anlayışı, oluşan mağduriyetleri gidermek ve hak ihlallerini engellemek yerine aksine başlı başına yeni bir sorun ve mağduriyet kaynağı haline gelmekte ve yetersiz kalmaktadır.

4.3. Türkiye’de Kamu Denetçiliğini Kurma Çabaları

Türkiye açısından kamu denetçiliği kurumunu kurma çabaları uzun bir sürece sahiptir. Bu sürecin başlangıç noktası 1982 Anayasası’ nın gerekçeli önerisiyle başlamakta ve en son 2010 Anayasa referandumu ile noktalanmaktadır. Bu sürecin iki ucu arasında yaşanan diğer birçok gelişmeler de bu kurumun tarihsel temellerini Türkiye perspektifinde gözler önüne sermektedir. Çalışmamızın bu kısmında kamu denetçiliği kurumunun Türkiye özelinde kurulma çabaları ve nasıl bir fikri söylemi olduğu tespit edilecektir.

4.3.1. 1982 Anayasası’nın Gerekçeli Önerisi

1982 yılında yeni yapılacak olan Anayasa’ nın nasıl özelliklere sahip olması gerektiği konusunda o dönemde birçok öneri gündeme getirilmiştir. Bu önerilerden önemli bir tanesi Ankara Üniversitesi’ nde hukuk ve siyasal bilgiler alanında çalışan öğretim üyelerinin ortak çalışması sonucu ortaya konan anayasa önerisidir. Altuğ’a (2002) göre bu öneri, kamu yönetimi ve onun denetim yöntemlerinden biri olan kamu denetçiliği hakkında önemli düşüncelerde içermektedir. Önerinin özellikle 114/a ve 114/b maddeleri, kamu yönetiminin denetsel özelliklerini ve bunun içinde önemli bir yeri olan kamu denetçiliğinin esaslarını ve mutlaka kurulması gerektiğinden bahsetmektedir.

Abdioğlu (2007), her türlü idari işlemin gerekçeli olarak yapılmasını gerektiğini, idarenin vatandaşa kendi kararını nasıl temyiz edebileceği hakkında bilgilendirme yapmasını ve idari işleme ilişkin her türlü karar ve belgelere bireylerin kolayca ulaşabilmesi konularının yer aldığını belirtmektedir.

Yapılacak olan anayasaya katkı bağlamında sunulan bu öneriye göre: Vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması gerekmektedir. Bu koruma ise vatandaşı idareye karşı yalnız ve savunmasız bırakmamak ile gerçekleştirilebilir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliği etkin bir kurum olabilir ve vatandaşın idari iş ve eylemlere karşı korunmasını sağlayabilir. Böylelikle de birey-devlet ilişkisi gelişmekte ve daha korunaklı bir idari sisteme kapı aralamaktadır. Ayrıca kamu denetçiliği sayesinde devlet, vatandaşın şikâyetlerine daha duyarlı bir hal alacak ve bu sayede kendisini değiştirebilme olanağına da sahip olacaktır.

1982 Anayasa Önerisi, kamu denetçiliğinin ilk kez gündeme taşınması ve tartışılması açısından son derece önemli bir gelişme olmuştur. Çünkü idari alanın denetlenmesi ve vatandaşların idare karşısında savunmasız bırakılmaması fikri o dönem için yoğun kabul görmüş ve kamu denetçiliğinin temellerini atmıştır.

4.3.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

Türkiye’de kamu denetçiliğinin kurulmasında katkısı olan bir diğer araştırma ise Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’dir. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından kamu yönetiminin sorun alanları ve bunların giderilmesi için çözümler sunulması temelinde hazırlanmıştır. Çünkü KAYA Raporu kendisinden daha önce hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) önerilerinden daha farklı bir öneri getirerek denetim alanına katkı sunmaya çalışmıştır. KAYA’nın önerisi kamu denetçiliğinin kurulması ve böylelikle diğer denetim türlerine yardımcı olması üzerine temellendirilmiştir.

KAYA Raporunu hazırlayan TODAİE, bunu 1991 yılında yayımlayarak kamu denetçiliğinin kurulması ve öneminin belirtilmesi hakkında dönemin kamu yönetiminin dikkatini çekmiştir. Akıncı (2008), açısından bu rapor; kamu yönetiminin mevcut sorunları ve bu sorunlara çare olacak düzenlemeleri tekrar etmekten öteye geçemese de kamu denetçiliği alanında getirdiği öneriler bakımından oldukça değerlidir. Çünkü KAYA Raporuna göre: Kamu yönetiminin birçok sorunu denetim alanındaki etkinsizlikten meydana gelmekte ve bu sebeple de kurulacak olan kamu denetçiliğine her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. KAYA’nın dikkat çektiği denetim konusunda Kullukçu (2006) şunları belirtmektedir; denetim alanında alınacak tedbirler kapsamında acilen kamu denetçiliği kurulmalıdır.

Devlet Denetleme Kurumu’na (DDK) kamu denetçiliği vasıfları kazandırılmalıdır. Çünkü denetim, yönetsel hayatın can damarlarından birisidir ve bu damarda yaşanacak en ufak bir sorun karşısında yönetsel süreçlerin koordine edildiği sistem tıkanma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu nedenle derhal gerekli önlemler alınmalı ve bu konuda yaşanabilecek zafiyetlerin önüne geçilmelidir. Bu tespitler dahi kamu denetçiliğinin önem ve gerekliliğini gayet iyi bir şekilde ortaya koymakta ve kendi döneminde kamu denetçiliğinin temellerini oluşturmaktadır.

4.3.3. Türk Sanayici ve İş Adamları Derneğinin Çalışmaları

Kamu yönetiminin sorunları ve gerekli olan reformları konusunda Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği'nin (TÜSİAD) farklı iki raporu bulunmaktadır. Bu raporlardan ilki 1983 yılında ikincisi ise 1997 yılında hazırlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

TÜSİAD tarafından hazırlanan bu araştırma raporlarında kamu yönetimi ve onun bürokratik yapısına, işleyişine eleştiriler getirilmiştir. “Devlet büyüdüğü ve her geçen gün yeni bir sahaya el attığı için, bürokratların sert ve robotlaşmış davranışlarından bunalmış bireylerin kendilerini güler yüzle karşılayacak, dileycek ve yönetimin yanlış işlemlerini düzeltecek bir üniteye ihtiyacı bulunmaktadır” (Tüsiad, 1983: 90).

TÜSİAD'a göre bu ünite, parlamento tarafından kurulacak ve yine kendisine bağlı olarak görevlerini sürdürecektir olan ombudsman kurumudur. 1983 yılındaki rapora göre ombudsman kurumunun görevi; tarafsız ve bağımsız bir şekilde idareden şikayetçi olan vatandaşları dinlemesi, ilgili idare aleyhine soruşturma başlatması ve hak ya da özgürlük kısıtlayıcı idari işlemin ortadan kaldırılması için tavsiye kararı vermesi şeklinde belirtilmiştir. 1983 yılındaki rapor özellikle ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik düşünceleri ifade etmekte ve gerekliliğine önemle vurgu yapmaktadır.

TÜSİAD (1997) raporunda ise hukuk devleti ve onun bireylerin hak arama yollarına verdiği önemi üzerinde durarak, ombudsmanlık kurumunun kurulmasının bir hukuk devleti olmanın gereği olduğuna işaret etmiştir. Özellikle bu kapsamda resen harekete geçebilen, masrafsız, hızlı işleyen ve sorunların çözümünde aktif rol alabilecek denetim mekanizması kapsamında ombudsman kurumunun gerekliliğine atıflar yapılmıştır.

TÜSİAD'a (1997) göre ombudsman, denetim mekanizması olarak devlette bir toplam kalite uygulamasıdır. Ayrıca ombudsmanın kurulması açısından TÜSİAD (1997), bu konuda fikir sahibi olan herkesin katılacağı bir konferansın düzenlenmesini ve bu konferanstan sonra da aktif şekilde çalışacak proje komitesinin oluşturulmasını istemiş fakat bu önerilerin hiç biri gerçekleştirilememiştir.

4.3.4. Kalkınma Planları ve Avrupa Birliği İlerleme Raporları

Ombudsmanlık konusunda alt yapısal çalışmaların bir diğeri de beş yıllık Kalkınma Planları ve Avrupa Birliği İlerleme Raporları'dır. Çalışmamızın bu kısmında önce kalkınma planlarını sonrada ilerleme raporlarını incelemek faydalı olacaktır. Ombudsman konusu Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kendisine yer bulmuş ve gündem haline gelebilmiştir. Bunları tek tek incelersek;

1996- 2000 yılları arasını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda idareye ilişkin birçok tespit ve öneriler yer almıştır. Kalkınma Bakanlığı (1996) planında; İdari iş ve eylemlerin aldığı karışık halin basitleştirilmesi, hesap verebilir, saydam ve katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesi ve performans denetimi yapılmasına ilişkin çalışmaların başlaması önerileri bu kapsamda yer almıştır.

Birçok ülkede başarılı bir şekilde uygulanan ombudsman konusu hakkında da, bireyleri idarenin haksız uygulamalarından koruyacak mekanizmaların geliştirilmesi ve kurulması işlevlerinde vazgeçilmez olduğunu belirtmiştir. Kalkınma Bakanlığı'nın bu planına göre yönetimin haksız iş ve eylemlerine karşı katı bürokratik işleyişlerden farklı ve hızlı bir bağımsız denetim uygulamasına ihtiyaç vardır. Bu ihtiyacı giderebilecek tek oluşumda ombudsman kurumudur.

2001- 2005 yılları dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise ombudsman ile ilgili yeni bir tanım yapılmıştır. "Yönetimi denetleyen ama ona bağlı olmayan bir denetim kuruluşu olarak ombudsman kurumu, vatandaş- devlet etkileşiminde meydana gelen haksızlıkları giderecek ve yeni bir anlayış ortaya çıkartacak kurum olarak kurulmalı ve bunun için gerekli olan tüm mevzuat çalışmalarına başlanmalıdır" (Kalkınma Bakanlığı, 2001). Bu beş yıllık planda dikkat çeken yer, ombudsmanın görev alanına ilişkin yapılan kapsamdır çünkü ombudsmanın görev kapsamı istisnasız tüm idari iş ve eylemler olarak çok geniş tutulmuştur.

2007- 2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise ombudsman için başka bir tespit yapılmıştır. Bu tespit onun neden kurulması gerektiğine ilişkin yapılan öngörülerden oluşmaktadır.

“İdari başvuru sürecinde etkin rolleri olan başta kamu denetçisi olmak üzere, hakem heyetleri, arabuluculuk ve uzlaştırma kurulları gibi yargı dışı alana özgü alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarına mevzuatımızda yer verilmemiş olması, dava sayılarında artışa yol açmaktadır” (Kalkınma Bakanlığı, 2007).

Kalkınma planlarında ise ombudsman kurumunun önemi ve gerekliliği klasik gerekçelerle diğer kalkınma programlarında yer aldığı gibi tekrar sunulmuştur. Her üç kalkınma planı da ombudsman kurumunun kurulmasına yönelik birer çalışma olmaktan öteye geçememiştir.

1999 yılında Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin Avrupa Birliği (AB) tarafından üyeliğe aday ülke olarak belirlenmesi, Türkiye’nin siyasal, sosyal ve ekonomik alanda birçok reform gerçekleştirmesine neden olmuştur. AB ile Türkiye arasındaki üyelik sürecine ilişkin yaşanan ilerleme ve eleştiriler ise her yıl yayımlanan bir rapor ile açıklanmaktadır. İşte AB’nin bu aday ülkelerde gerçekleştirilen reform ve ilerlemeleri gözlemlediği ve bu gözlemlerini de yıllık olarak yayımladığı raporlara “İlerleme Raporları” denmektedir.

Ombudsman konusu, şüphesiz ki AB’ye üye olma yolunda mesafe kat eden Türkiye için önemli ve aşılması gereken bir sorun olarak hemen hemen her ilerleme raporunda eksikliğinden ötürü eleştiri getirilen bir mevzu olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta Özden (2010) ve Fendoğlu (2011) gibi araştırmacılar Türkiye’de ombudsman kurumunun kurulmasında itici güç olarak Avrupa Birliği’ni görmekte-dirler.

Ombudsman konusu ilk kez AB’nin 2005 yılı ilerleme raporunda gündeme getirilmiştir. Abdioğlu (2007) bu raporda, ombudsman kurumunun vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasında bir teminat denetimi olarak görev yaptığı şeklinde tanımlandığını belirtmektedir.

Ombudsman kurumunun vatandaşların idare tarafından korunmasına ve adil bir yönetsel sürecin sağlanmasında hizmet ettiği bu raporda yer alan bir diğer önemli husustur. Her ne kadar ombudsman kurumunun önem ve özellikleri raporun bu kısmında yer alsada da, rapor Türkiye’nin bu konuda hiçbir adım atmadığı tespitiyle sonlanmaktadır.

2006 yılı İlerleme Raporunda ise ombudsman konusunda Türkiye’de yaşanan umut verici gelişmeler memnuniyetle karşılanmıştır. 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun yasalaşmasıyla birlikte bu alandaki ilerlemeleri inceleyen AB, o yılki raporunda bu konuda atılan bu adımı sevinçle karşılamış ve devam edecek olan adımların gerekliliğine de vurgu yapmıştır. 2007 yılı İlerleme Raporu için, Türkiye açısından yine karamsar bir tabloyu yansıttığı söylenebilmektedir. Abdioğlu’na (2007) göre AB, bir önceki yıl yasalaşan ombudsmanlık kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınması ve uygulamasının durdurulması hakkında Türkiye’ye eleştiriler getirmekte ve bu gelişmeyle tekrar 2005 yılındaki eski duruma geldiğini söylediğini belirtmektedir.

2008 yılı İlerleme Raporunda ise ombudsmanlık kurumu hakkında bir gelişme yaşanmadığı belirtilmiştir. Bu raporda bireylerin, idareler karşısındaki tek savunma aracının yargı yolu olmaktan öteye geçemediği tespiti yine yer almıştır.

2009 yılı İlerleme Raporunda ise baş konu, ombudsman yasasının neden askıya alınarak kaldırıldığı konusudur. Özellikle Anayasa Mahkemesi’nin Anayasa’da yer alamayan kurumların kurulması idare bütünlüğünü sarsar tespiti eleştirilmiştir. Ayrıca TBMM’nin bu konuda yasama yetkisi olmayışının Anayasa Mahkemesi tarafından belirtilmesi AB tarafından yine eleştiri konusu yapıldığı görülmektedir.

2010 yılı İlerleme Raporu Türkiye’de yapılan Anayasa Değişikliği Referandumu’na ilişkin tespitlere yer vermektedir. Yapılan referandum oylamasına katılımın yüksek olduğu, % 58 oy çokluğuyla onaylandığı ve ombudsmanlık kurumu için yeni anayasal zemin oluşturulduğu belirtilmektedir.

2011 Avrupa Birliği İlerleme Raporu’nda ombudsmanlık kurumunun tekrar hükümet tarafından gündeme alınması ve Ocak ayında kanun tasarısı olarak TBMM’ye sunulması memnuniyetle karşılanmıştır. Tasarıda yer alan ombudsmana başvuru süresinin 90 gün olması ve ombudsmanın orduyu denetleyememesi eleştirilmiş ve diğer ülkelerde bu konu hakkında daha farklı uygulamalar olduğunun altı çizilmiştir. 2012 yılı AB İlerleme Raporu’nda ise Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yasayla kurulması irdelenmiş, tarafsızlığı bağımsızlığı konusunda da diğer dünya örneklerinde olan özelliklerin gösterilmesi istenmiştir.

Kamu Denetçileri'nin resen soruşturma yetkilerinin olmayışı bu alandaki bir eksiklik olarak belirtilmiştir. Ayrıca her ne kadar eksik yönleri olmasına karşın ombudsman hakkındaki bu düzenleme AB tarafından takdir edilmiştir.

2013 yılı İlerleme Raporunda ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete geçtiği ve ilk olarak Gezi Parkı Olaylarıyla ilgili 23 şikâyet başvurusu aldığı belirtilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (KDK) yeni çalışmaya başlamış olmasından ötürü bu raporda hakkında tespitlere çok yer verilmemiştir.

2014 yılı İlerleme Raporunda ise KDK'nın verdiği kararlara idareler tarafından uyulma oranının diğer ülke uygulamalarına göre çok düşük kaldığı belirtilmektedir. KDK tarafından askeriyeden ihraç konusunda başvuru alındığını fakat bunların incelenmediğini belirtmiştir.

Raporda sonuç olarak KDK'nın hak ve özgürlüklere olan farkındalığı arttırdığı belirtilmiş ve orantısız güç kullanma konusunda da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tavrında tavsiye kararları alındığı söylenmiştir. Görüldüğü gibi gerek kalkınma planları gerekse de ilerleme raporları ombudsman hakkında iki türlü işleve sahiptir. Bunlardan ilki ombudsmanın kurulmasında yapıcı katkıları ve sundukları fikirlerdir. İkinci işlevi ise ombudsman kurulduktan sonra ona dair gelişme ve bilgileri kamuoyuna açıklamasıdır.

4.3.5. Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu

Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunu kurma yönündeki bir diğer çaba Kamu Yönetimi Temel İlkeleri Kanun Tasarısı'yla gündeme getirilmiştir. 3 Kasım 2003 yılında kamuoyuna açıklanan bu tasarı 15 Ocak 2004 yılında İç İşleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. 15 Temmuz 2004 yılında ise üzerindeki tüm çalışmalar bitirilerek Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in onayına sunulmuştur.

Cumhurbaşkanı kendi onayına sunulan bu kanun tasarısı hakkında; hukukun genel ilkelerine ve kamusal yarara uymadığı aksine adalet ve kamusal hizmet anlayışını zedelediği düşüncesiyle red ederek tekrar TBMM'ye göndermiş ve bu kanun tasarısıyla ilgili başkaca gelişme yaşanmamıştır.

Tasarı toplam altmış maddeden oluşan ve kamu yönetimi sisteminde değişiklikler planlayan bir öneri olarak rafa kaldırılmıştır. Bu tasarıda en dikkat çeken yerlerden biri yetki paylaşımı konusunda getirdiği yeni anlayıştır. Bu tasarıya göre merkezi idareler genel yetkili, yerel yönetimler ise özel yetkili olarak yetki paylaşımını gerçekleştirmektedir. Merkezi hükümet yetkileri tüm ülke üzerinde geçerli kılınarak hâkimiyet alanı genişletilmiştir. Bu konuda Tural (2014), Anayasa’ da sayılmayan bu yetkilerin hükümete yerel yönetimler aleyhine çok büyük bir yetki ve hareket alanı sağladığını belirtmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’na göre ombudsman “Halk Denetçisi” olarak adlandırılmaktadır. “Halk Denetçisi, 657 sayılı kanunda belirtilen niteliklere haiz, en az lisans mezunu ve beraberinde on yıllık görev tecrübesine sahip, toplumda saygı duyulan kişiler arasından 5 yıllığına seçilmektedir” (TBMM, 2004).

Seçimi il genel meclisi üçte iki oy çoğunluğuyla gerçekleştirmektedir. Kişiler kendileri aday olabildikleri gibi il genel meclisi üyelerinin beşte biri oranında üyelerin aday göstermesi de mümkündür.

“Halk denetçisi, görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine dair il genel meclisi önünde yemin ederek görevine başlar. Seçildikten sonra siyasi partilerle ilişkisi varsa kesilir” (TBMM, 2004). Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’ na göre halk denetçisi parlamentoya değil il genel meclisine bağlıdır ve görevine burada yemin ederek başlamaktadır.

Halk Denetçisi’nin görevinin sona ermesiyle ilgili olarak düzenleme çeşitli hükümler getirmiştir. Halk Denetçisi “görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, halk denetçisi olma şartlarını taşımadığının anlaşılması veya kaybetmesi sebepleriyle il genel meclisinin salt çoğunluğunun kararı ve valinin mütalaası üzerine Danıştay kararı ile görevinden alınabilir” (TBMM, 2004).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, halk denetçisine başvuruda bulunmak için bir süre kısıtı koymaktadır. İş ya da eylemin gerçekleştiği tarihten itibaren altı ay içerisinde halk denetçisine başvuru yapılmalıdır.

“Ayrıca halk denetçisi 45 gün içerisinde kararını verir. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır” (TBMM, 2004). Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) her ne kadar kendisine uygulama alanı bulamamış olsa da Türkiye’de kamu denetçiliği açısından önemli bir gelişme olarak siyasi ve idari literatürde yerini almıştır.

4.3.6. 5548 Sayılı İlk Kamu Denetçiliği Kanunu

Türkiye’de kamu denetçiliği için oluşturulan ilk kanun tasarısı 2006 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarafından hazırlanarak dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’e onaylanması için gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tasarının güçler ayrılığı ilkesine zarar vereceğini, Anayasa’da yazılı maddeler dışında başka bir denetim mekanizmasının yasamaya bağlı bir şekilde faaliyet yürütemeyeceğini ve bu haliyle tasarının Anayasa’ya aykırı olduğunu belirtmesiyle tasarıyı red etmiştir.

Noktası virgülüne değışmeden tasarı tekrar Cumhurbaşkanı’nın onayına gelince Sezer onaylamak durumunda kalmış fakat hemen Anayasa Mahkemesi’ne iptal başvurusunda bulunmuştur. Sezer’in bu girişimi 125 muhalefet milletvekili ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tarafından da desteklenmiştir. Yapılan bu başvuru sonrasında Anayasa Mahkemesi sonradan telafisi mümkün olmayacak durumlara sebebiyet vermeme gerekçesiyle yürütmesini durdurmuş ve dava sonrasında da oy birliği ile kanunun Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle 2008 yılında iptal etmiştir. Böylelikle ilk kamu denetçiliği kanunu uygulanmadan ortadan kaldırılmıştır.

Muradova’ya (2013) göre iptal edilen bu kanunun kamu denetçiliğini kurma amacı, yönetilen ile yöneten ilişkisinin daha adil ve hukuka uygun olmasını sağlamak olarak belirtilmiştir. Ona göre yönetim- birey ilişkilerinde ortaya çıkan sorunları ele alıp çözmek için yargı denetimi dışında bir denetim mekanizmasına duyulan ihtiyaç dolayısıyla bütün Avrupa Birliği ülkelerinde olan bu kurum mutlaka kurulmalıdır. İptal edilen bu kanunda idarenin her türlü iş ve eyleminin, hukuka ve insan haklarına uygun adalet anlayışı içinde adil bir anlayışla incelenmesi ve bireylerin korunması ilkeleri yer almaktadır (Küçüközyiğit, 2006).

5548 Sayılı Kanuna göre kamu denetçiliğinin organizasyonel yapısı Baş Denetçilik ve Kurul olarak ikiye ayrılmıştır. Personel olarak ise, 1 Baş Denetçi ve 10 Denetçi uygun görülmüştür. İptal edilen bu kanuna göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nda çalışacak olan Baş Denetçi ve Denetçilerde bazı şartlar aranmaktadır. Bunlar; Türk vatandaşı olma, 40 yaşını doldurma, siyasi partilere üye olmama, lisans mezunu olma ve en az 10 yıl çalışma tecrübesi bulunma gibi kriterlerdir.

5548 Sayılı Kanun'a göre: Baş Denetçi ve Denetçilerin görev sürelerinin dolmasına 90 gün kala ya da zorunlu bir şekilde kadrodan düşmeleri halinde ise 15 gün içinde adaylar adaylıklarını Meclis Başkanlığına bildirirler. Genel Kurul bu adaylardan istenilen vasıflara sahip olanlar arasında seçim işlemini gerçekleştirir. Seçilebilmek için meclis üye sayısının üçte iki çoğunluğu gerekmektedir. Yine bu kanuna göre denetçilerin denetimi ve yargılanmaları TBMM'nin iznine bağlı olarak ve bizzat onun aracılığı ile mümkün olmaktadır. Son olarak ise bu kurumun görev kapsamını incelemek yerinde olacaktır. Görev kapsamı bakımından bu kurum, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı karar ve emirleri hakkında soruşturma açamamaktadır. Aynı şekilde yasama ve yargı faaliyetine ilişkin eylemler ile personelleri hakkında da soruşturma yapamamaktadır.

KDK, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) salt askeri hizmete ilişkin faaliyetlerini soruşturamamaktadır. Yani bu iptal edilen kanunda kamu denetçisinin yasama, yargı, cumhurbaşkanı ve TSK'nın faaliyetlerini soruşturma yetkisi bulunmamaktadır.

4.3.7. 2010 Anayasa Değişikliği

AKP daha önceki kamu denetçiliğini kurma girişimlerinin bir şekilde gerçekleşmemesi üzerine Anayasa çalışmalarına hız vererek anayasal statü zemininde bu işi çözüme kavuşturmaya çalışmıştır. Bu kapsamda 2010 yılında Anayasa değişikliklerini içeren bir düzenlemeyi ülke referandumuna sunmuş ve %57.88 oy oranı ile kabul edilmesini sağlamıştır. Kabul edilen bu referanduma göre kamu denetçiliği kurumu anayasal statüye kavuşmuştur. Ayrıca Tatal'a (2014) göre kamu denetçiliği Anayasa'da yer aldığı için artık anayasaya aykırılık söylemiyle ortadan kaldırılmasını ya da yürütmesinin durdurulmasını istemek beyhude bir çaba olacaktır.

Kabul edilen bu referanduma göre: “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 Baş denetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir” (Muradova, 2013). 2010 Anayasa değişikliğinin kamu denetçiliği açısından önemi, anayasal statüye kavuşturulması ve bu yolla yasal zemininin sağlanmasıdır. Ayrıca denebilir ki, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu bu anayasal güvence çerçevesinde yasalaşmıştır ve kamu denetçiliği kurulmuştur.

4.4. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Örgütsel Analizi

Kamu denetçiliği, bireylerin idareler dolayısıyla uğradıkları hak ve özgürlük ihlallerini araştırma ve soruşturma göreviyle yükümlü organizasyonel yapılanmadır. Çalışmamızın bu kısmında kamu denetçiliğinin bu organizasyonel yapısına ilişkin olarak öncelikle kurumsal özellik analizi yapılacaktır.

Kamu denetçiliği açısından kurumsal özellik analizi ise **kuruma ulaşım, maliyet, ön şart uygulaması, hesap verebilirlik, saydamlık ve geri bildirim** kıstasları üzerinden yapıldığında anlamlı ve işlevsel olmaktadır.

4.4.1. Kurumsal Özellikler Analizi

Kamu Denetçiliği Kurumu bir diğer söylemle bir hak arama kurumudur. Hak arama eylemi ise haklarının şu ya da bu şekilde ihlal edildiğini düşünen bireylerce başlatılan bir eylemle ortaya çıkmaktadır. Tamda bu noktada bireylerin hak arama kurumlarına başvurmasına etki eden ve yine o kurumun kendisinden kaynaklanan kurumsal özellikler bulunmaktadır ve bunların durumlarına göre bireyler hak arama eylemine girişip girişmemekte karar kılmaktadırlar.

Bireylerin bir kuruma ulaşımı kadar ulaştığında katlanmak zorunda olduğu bir maliyetin varlığı da onun hak arama istencine etki etmektedir. Ayrıca kuruma başvurunun çeşitli şartlara bağlanmış olması, kurumunun hesap verebilirlikten, saydamlıktan ve geri bildirimden uzak bir görüntü sergilemesi de insanların o kuruma karşı bakışına ve o kurumdan yararlanmak istemesine etki etmektedir.

Hiç kimseden kolay ulaşılamayan, ağır başvuru şartlarıyla donatılmış, başvurunun pahalı ve ağır maliyet getirdiği, hesap verebilirlikten uzak, aldığı kararların ne olduğu bilinmeyen ve geri bildirim olmayan kurumlara başvuru yaparak oradan bir medet umması günümüz şartları göz önünde bulundurulduğunda beklenmemesi gereken bir durumdur. İşte Türkiye özelinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nu ancak bu kıstaslar üzerinden analiz ederek kurumsal özelliklerinin değerlendirmesini ve tahlilini gerçekleştirebiliriz.

4.4.1.1. Kuruma ulaşım

Kamu denetçiliğine ulaşım konusunda her ülkenin uygulaması farklı olabilmektedir. Bu kapsamda Kamu Denetçiliğine ulaşım açısından en iyi örnek İsveç'tir. İsveç'te oradaki ismiyle ombudsmana ulaşmak çok kolaydır ve herhangi bir şekil şartı da aranmamaktadır.

Bireyler gerek sözlü gerekse de yazılı bir biçimde şikâyetlerini anlatmak için ombudsman kurumuna kolayca ulaşabilmektedir. Peki ya Kamu Denetçiliği Kurumuna ulaşım konusunda Türkiye ne gibi özellikler göstermektedir? Türkiye'nin farkı nedir? Türkiye'de bu kuruma ulaşmak kolay mı yoksa zor mudur?

Türkiye kamu denetçiliğine ulaşım konusunda İsveç kadar olmasa da hayli yol kat etmiştir. Kurum 2013 yılında toplam 7638 başvuru alarak ilk yılında rekor kırmıştır. 2014 yılında ise kurum 5639 şikâyet başvuru almıştır. Başvuru sayılarından da anlaşılacağı üzere Türkiye'de KDK'ya başvurmak kolay ve hızlı ulaşılabilir niteliktedir.

Türkiye'de kamu denetçiliğine yapılan başvuru sayısının ilk yıllarda fazla oluşu kurumun yeni olmasının yanında kolay ulaşılabilir bir nitelik arz etmesinden de kaynaklanmaktadır. Türkiye'de kamu denetçiliğine ulaşmak kolay olduğu kadar aynı zamanda da farklı yöntemlerle de başvuruda yapılabilmektedir. Haklarının ihlal edildiğini düşünen vatandaşlar KDK'ya faks, posta, e-mail, e-başvuru ya da elden başvuru şeklinde kolayca ulaşabilmektedirler.

Çizelge 4.1. Türkiye'de 2013 ve 2014 Yılları Başvuru Bilgileri

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na Ulaşım Yöntemleri	2013 Başvuru Yılı Verileri	2014 Yılı Başvuru Verileri
Faks	211	133
Elden	365	665
Posta	2136	1775
E- Posta	570	88
E- Başvuru	4356	2978

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Türkiye’de KDK’ya ulaşımın 5 farklı yöntemi bulunmaktadır. Bu farklı yöntemlerin çok ve işlevsel oluşu kurumu bireyler nezdinde daha kolay ve hızlı ulaşılabilir bir kurum algısına götürmektedir.

Kimi zaman bir e-mail ile kimi zaman ise internet sitesi üzerinden bir e-başvuru sayesinde bireyler kolayca kuruma ulaşabilmektedirler. Bireylerin kolay başvuru yapabilmesi onların hak arama isteklerini olumlu yönde arttırmakta ve adalet sistemine ulaşım konusunda da karşılaştıkları bu durum onların memnuniyetlerini ifade etmelerini sağlamaktadır.

4.4.1.2. Maliyet

Kamu denetçiliğine başvuruda bulunmanın İsveç, Danimarka, ABD ve İngiltere gibi ülkeler açısından maliyeti bulunmamaktadır. Bu ülkelerde kamu denetçiliği hizmetinden yararlanmak için bireylerin yatırması gereken herhangi bir harç, vergi, katılım payı ve hizmet ücreti bulunmamaktadır.

Kamu denetçiliği hizmetinin ücretli olması zaten onun kendi varoluş misyonuna aykırı olduğu gibi bireylerin hızlı, kolay, ücretsiz ve adaletli bir denetim mekanizmasına başvurma haklarının zedelenmesine de sebebiyet verebilecektir.

Türkiye açısından duruma baktığımızda da KDK'ya başvurmanın ya da kamu denetçiliği hizmetinden yararlanmanın herhangi bir ücreti olmadığı kolayca görülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu' nun 17. Maddenin 6. Fıkrası “Başvurularda herhangi bir ücret alınmaz” şeklinde bir uyarıya yer vermektedir. Bu uyarı bu hizmetten yararlanmanın ya da yararlanmak için başvuruda bulunmanın herhangi bir ücrete tabi olmadığını belirtmektedir.

4.4.1.3. Ön şartlar

Kamu denetçiliğine başvuruda bulunmak için Amerika, İngiltere, Fransa gibi çoğu ülkeler çeşitli başvuru şartları belirlemektedir. Tatal (2014) bu başvuru şartlarının şikâyete tabi olayın üstünden belli bir zaman sınırı olarak koyulduğunu (örneğin ihlal yaratan haksız eylemin son 6 içinde gerçekleşmiş olması gibi), başvuru esnasında çeşitli evraklar istendiğini ve çoğu zaman da herhangi bir yargı makamında konuyla ilgili tahkikat yapılmamış olmasının istendiğini belirtmektedir.

Türkiye’de ise KDK’ya başvuru esnasında yerine getirilmesi gereken şartlar çok fazladır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’ na göre kuruma yapılacak başvurularda aranan şartlar şunlardır;

1- Şikâyette bulunan kişinin isim, soy isim, kimlik numarası, yerleşim yeri adresi bilgilerini içeren Türkçe yazılmış imzalı dilekçe ile başvuru yapılmalıdır.

2- Şikâyetin konusu açık ve anlaşılabilir olmalıdır.

3- Mahkemelerde görülen bir dava hakkında ya da daha önce bir mahkemece hakkında karar verilmiş olan konulara ilişkin başvuru yapılamaz.

4- Olayın sebebi, konusu ve tarafları daha önceden karara bağlanmış olan şikâyetlere ilişkin yeniden şikâyet başvurusunda bulunulamaz.

5- İdari başvuru yollarının tüketilmesi esastır. Yani KDK'ya başvuru yapmadan önce ilgili tüm idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı bulunmaktadır. Şayet idari başvuru yolları tüketilmeden KDK'ya başvuru yapılmış ise KDK bunu önce idari başvuru yollarının tüketilmesi için ilgili idareye göndermektedir.

6- Şikâyetçi ilgili idareden kendisine verilen kararın tebliğ gününden itibaren KDK'ya başvuru yapabilir. Şayet ilgili idare şikâyetçiye 60 gün içinde cevap vermediyse o zaman bu sürenin bitiminden itibaren 6 ay içerisinde KDK'ya başvuru yapılabilir.

KDK'ya başvurmak için istenilen yukarıdaki bu şartlar diğer ülkelerle kıyaslandığında ağır kaçmaktadır. Çoğu ülkelerde ombudsmanın verdiği kararların tekrar değerlendirilmesi için tekrar başvuru yapılabilmekteyken Türkiye'de bu özellik yoktur. Ayrıca Türkiye'de yazılı başvuruda bulunma zorunluluğu, unsur şartlarını (ad, soy ad, imza, adres v.b.) taşımasıyla kaydıyla esnetilerek e-posta, e-başvuru gibi uygulamalara dönüşmüştür. Ön şartlar meselesinde Tural'a (2014) göre idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı bireylerin hak arama isteklerini olumsuz yönde etkilemekte ve sonu gelmeyen bürokrasiye onları mahkûm etmektedir. Ayrıca ona göre idarenin cevabını 60 gün beklemenin vatandaşlar üzerindeki bıkkınlık ve karamsarlık yarattığı hususu önemlidir zira vatandaşlar bu sebeplerle adalete olan güvenlerini yitirmektedirler.

KDK'ya başvuruda bulunurken uyulması gereken şartlardan süre sınırı tanıyan maddelerinden vazgeçilmelidir. 60 günlük bekleme süresi diğer ülke uygulamaları göz önüne alındığında ağır ve gereksiz bir şart olarak nitelendirilebilir. Ayrıca KDK'ya sözlü başvuruda bulunabilmenin de yolu açılmalıdır. Kurulacak çağrı sistemiyle 7 gün 24 saat şikâyet almanın önü açılmalı ve böylelikle alanda bir ilk olma özelliği kaçırılmamalıdır.

4.4.1.4. Hesap verebilirlik ve saydamlık

Hesap verebilirlik ve saydamlık kamu yönetimine yönetim ile girmiş uygulamalardır. Kurumun kendi görev ve faaliyetleriyle ilgili halka ya da devletin ilgili yönetim birimine hesap vermesi ve yürütülen görevlere ilişkin kararlarında halkın bilgisine açık olması, gizli saklı işler yapılmaması prensibine dayanmaktadır.

İskandinav ülkelerinin ombudsman uygulamalarına bakıldığı zaman gerek İsveç gerekse de Norveç ve Danimarka gibi ülkelerde hesap verebilirlik ve saydamlığın son derece önemli olduğunu belirtmemiz gerekmektedir.

Hesap verebilirlik ve saydamlık açısından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’da önemli gelişmeler göstermiştir. Bu kapsamda KDK aldığı kararları kamuoyunun bilgisine sunmakta ve kendi resmi internet sayfasında da yayımlamaktadır.

KDK, aldığı her türlü kararı kendi internet sitesi üzerinden yayımlamakta ve kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. Kurum faaliyete başladığı 2013 yılından bu yana düzenli olarak 2014 ve 2015 yılında da saydamlık ve hesap verebilirlik anlayışı doğrultusunda aldığı kararları ve yürüttüğü faaliyetleri kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. Özellikle kurum bilgi edinme kapsamında kendisine sorulan her türlü soruyu hesap verebilirlik ilkesi gereğince 15 günlük süreç zarfında ayrıntılı olarak cevaplamaktadır.

4.4.1.5. Bilgi edinme ve geri bildirim

Kurumsal özellik analizinde bir diğer önemli standart Bilgi Edinme ve Geri Bildirim’dir. Geri bildirim, kuruma şikâyet bildiren bir vatandaşın, şikâyetiyle ilgili soruşturma ve inceleme evrelerinde ve nihai karar esnasında bilgilendirilmesi anlamına gelmektedir.

Geri bildirim bir diğer önemli olduğu alan ise kuruma herhangi bir soru yönelten vatandaşların sorularının cevaplandırılarak kendilerine geri dönüş yapılması ve bu kapsamda oluşan merakların giderilmesidir. İsveç başta olmak üzere diğer İskandinav ülke ombudsmanlarının üzerinde durduğu bir diğer önemli konunun da geri bildirim olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. Öyle ki İsveç ombudsmanı gerektiğinde bizzat telefon ile arayarak şikâyetçi ile görüşmekte ve onu şikâyetiyle ilgili bilgilendirmektedir.

Türkiye’de ki KDK bu alanda da önemli gelişmeler kat etmiştir. Kurum 2013 yılında toplam 194 bilgi edinme amaçlı başvuruya olumlu 192 geri bildirimde bulunmuştur. Sadece 2 başvuruya kendi görev alanına girmediği için red yanıtı vererek olumsuz geri bildirimde bulunmuştur.

Çizelge 4.2. Ombudsmana 2013 Yılı Bilgi Edinme Başvuru Bilgileri

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Bilgi Edinme ve Geri Bildirime İlişkin Veriler	Sayısı
Bilgi Edinme Başvuru Toplamı	194
Talebi Olumlu Karşılanarak İstenilen Bilgi ve Belge Sunulanlar	192
Kısmen Olumlu Kısmen de Olumsuz Karşılananlar	YOK
Reddedilenler Başvurular	2
Gizlilik İçeren Bilgilerin Ayıklandıktan Sonra Sunulması	YOK
Diğer Kurum ve Kuruluşlara Yönlendirilen Başvurular	YOK
Başvurusu Reddedilenlerden Yargıya İtiraz Edenlerin Sayısı	YOK

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

KDK 2014 yılında ise 508 bilgi edinme başvuru almıştır. Bu başvurulardan hepsine de geri bildirim yapılmış ancak 165 başvuruya olumsuz geri bildirim yapılmıştır. Bunun sebebi şikâyete bağlı olarak yapılan bilgi edinme başvurusunun KDK'nın görev ve yetki alanına girmemesidir.

KDK tarafından yayımlanan veri ve tablolardan da anlaşılacağı üzere KDK'nın geri bildirim ve bilgi edinme başvurularına olan duyarlılığı son derece gelişmiştir.

Yapılan geri bildirimlerin içeriği talep edilen bilgi ve belgelerin sunulması, Kurumun görev ve sorumluluk alanlarına ilişkin sorular, Karar örneklerinin talebi gibi spesifik konulardan meydana gelmektedir.

Çizelge 4.3. Ombudsmana 2014 Yılı Bilgi Edinme Başvuru Bilgileri

Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Bilgi Edinme ve Geri Bildirime İlişkin Veriler	Sayısı	Oranı
Şikâyet Kapsamında Bilgi Edinme Talebi Reddedilenler	165	%32,48
Şikâyet Başvurularının Aşamalarını Talep Eden Başvurular	128	%25,20
Bilgi, Belge ve Karar Örneklerinin İstenmesi Talebi	77	%15,16
Kurumun Görev ve Sorumluluklarına İlişkin Başvurular	53	%10,43
Elektronik Bilgi Sistemi İçin Kullanıcı Adı ve Şifre Bilgisi Talebi	46	%9,06
Diğer Kurum ve Kuruluşlardan Yönlendirilen Başvurular	3	%0,59
Diğer	36	%7,08
TOPLAM	508	%100

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

2013 yılında 194 olan bilgi edinme başvurusu KDK'nın bu alandaki geri bildirim ve yanıtlama başarısına paralel olarak 2014 yılında %200' den daha fazla artış göstererek 508 adede ulaşmıştır. Bireylerin sorun ve sorularına hızlı, etkin ve tatmin edici seviyede çözümler bulmak bu kurumun vizyonu içerisinde bulunmakla beraber, çağdaş kurum kültürü oluşturmuş her kurum için vazgeçilemez bir özellik olarak kendisine yer bulmaktadır.

4.4.2. Kurumsal Yapılanma Analizi

Bir örgütün hedeflediği amaçlara ulaşmasında ve işlevlerini gereği gibi ifa etmesinde örgüt yapısının önemi büyüktür. Kamu Denetçiliği gibi bireylerin şikâyetlerini hızlı, adil ve hakkaniyete uygun bir biçimde çözüme kavuşturmayı hedefleyen bir kurum açısından da kurumsal yapılanma büyük önem arz etmektedir.

Örgütsel analizin Kamu Denetçiliği Kurumu'na dair bir diğer önemli parçası olan kurumsal yapılanma analizi bu kapsamda incelenmesi gereken bir konudur. Kurumsal yapılanma analizinde kurumun teşkilat yapısı, organizasyon şeması ve bu yapılara ait yardımcı hizmet birimlerinin örgüt içerisindeki önemleri ve işlevleri ele alınacaktır.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre: Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurumdur. Kurum Baş denetçilik ve Genel Sekreterlikten meydana gelmektedir. Ayrıca kurum uygun gördüğü yerlerde büro açma hakkına da sahiptir.

4.4.2.1. Başdenetçilik

Başdenetçilik, Başdenetçi ve Denetçilerden oluşan bir yapıdır. Burada amir Kamu Başdenetçisi M. Nihat Ömeroğlu'dur. Baş denetçilikte çalışan 5 adet kamu denetçisi bulunmaktadır. Bu Kamu Denetçileri ise Zekeriya ASLAN, Serpil ÇAKIN, Mehmet ELKATMIŞ, Cengiz MAKAS ve Muhittin MIHÇAK'tır. Kamu denetçileri görev ve sorumlulukları bakımından Baş denetçiye bağlı olarak çalışmaktadır.

Baş denetçilik, vatandaş şikâyetlerinin işleme alındığı ve değerlendirildiği birimdir. Bu birimde baş denetçi, kamu denetçileri ve bunlarla beraber çalışan uzmanlar bulunmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Baş denetçilik birimine bağlı iki birim bulunmaktadır. Bu birimler Özel Kalem Birimi ve Hukuk Müşavirliği' dir.

Kamu Baş denetçisinin her türlü resmi ve özel yazışmalarının yapıldığı birim Özel Kalem Birimi'dir. Ayrıca bu birim sadece resmi ve özel yazışmaları yapmakla kalmamakta ve tören, protokol, ziyaret, karşılama ve ağırlama gibi düzenlemelerin yapılması işleriyle de uğraşmaktadır. Özel Kalem Birimi'nin bir diğer görevi ise kamu denetçiliği kurumunun verdiği tavsiye ve red kararlarına ilişkin her türlü istatistikî bilgileri tutmaktır. Hukuk Müşavirliği Birimi ise denetçiliğin her türlü hukuki işlemlerinin yürütüldüğü birimdir. Kurum tarafından çıkarılan yönerge, yönetmelik, şartname gibi mevzuatsal çalışmalar, bu birim eliyle gerçekleştirilmektedir.

Hukuk Müşavirliği Birimi, kurumun taraf olduğu icra, dava, iç ve dış tahkim yargılaması gibi çalışma alanlarında kurumu temsil etmekle görevli birim olduğu kadar aynı zamanda da hukuki görüş ve öneri kuruma bildirme yetkisi de bulunmaktadır.

4.4.2.2. Genel sekreterlik

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun ikinci ana yapılanması Genel Sekreterlik Birimi'dir. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre Genel Sekreterlik, Kamu denetçiliği kurumunun idari, mali işleriyle ve sekretarya hizmetlerini gerine getirmekle mükellef birimdir.

Genel Sekreterlik Birimi'nde Genel Sekreter ve diğer idari personel görev yapmaktadır. Şuan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Genel Sekreterlik görevini ise İsmail ALTINTAŞ yürütmektedir.

6328 Sayılı KDK Kanunu'na göre Genel Sekreterlik Biriminin görevleri kurumsal hizmet amacına yönelik olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda Genel Sekreterlik Biriminin ilk görevi kurumun ofis işlerini gerçekleştirmektir. İkinci görevi ise kurumda çalışan personellere ilişkin özlük dosyası oluşturmak ve gerekli işlemleri yapmaktır. Üçüncü görevi ise kurumun yaptığı her türlü yazışma ve işlemin arşivini tutmaktır.

Genel Sekreterliğin bir diğer görevi ise mali hizmetler birimi ile strateji geliştirme birimlerinin hizmetlerini gerçekleştirmektir. Ayrıca personelin tüm özlük, izin, emeklilik, sosyal hizmet işlemlerini gerçekleştirmekte Genel Sekreterliğin görevidir. Genel Sekreterliğe bağlı olarak faaliyet yürüten 4 ana hizmet birimi bulunmaktadır. Bunlar; Yönetim Hizmetleri Birimi, Strateji Geliştirme Birimi, AB ve Dış İlişkiler Birimi ve son olarakta Basın ve Halkla İlişkiler Bürosu'dur.

Yönetim Hizmetleri Birimi kendi içerisinde üç alt görev bürosuna ayrılmaktadır. Bu alt görev bürosunun ilki İnsan Kaynakları ve Eğitim Bürosu'dur. Bu büronun görevi mevzuatta belirtilen atama, nakil, terfi ve intibak gibi insan kaynakları hizmetlerini yerine getirmektir.

Cizelge 4.4. Genel Sekterlik Birimine Bağlı Birimler

Genel Sekreterlik Birimine Bağlı alışan Birimler
Yönetim Hizmetleri Birimi: Tayin, terfi ve atamaya ilişkin işlemler yapılmaktadır.
Strateji Geliştirme Birimi: Stratejik plan ve kurumun idari faaliyet raporları hazırlanmaktadır.
AB ve Dış İlişkiler Birimi: Avrupa Birliği ilişkilerinin ve her türlü dış ilişkilerin yürütüldüğü birimdir.
Basın ve Halkla İlişkiler Birimi: Basın ve medyaya ilişkin olarak kurumun her türlü iş ve işlemlerini yerine getirir.

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Yönetim Hizmetleri Birimine bağlı ikinci büro ise Destek Hizmetleri Bürosu'dur. Bu büronun görevi ise yemek, temizlik, bakım, onarım ve arşiv hizmetlerinin usulüne uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Bu birime bağlı son büro ise Şikâyet Başvuru ve Dağıtım Bürosu'dur. Bu büro gelen Şikâyetleri alır ve hepsini kayıt altına alarak numaralandırma işlemini yapar. Ayrıca bu büro kurumun gelen giden evrak takibini de yapmaktadır.

Strateji Geliştirme Birimi ise kendi içerisinde 4 alt büroya ayrılmaktadır. Bu bürolardan ilki Stratejik Yönetim Bürosu'dur. Bu büronun görevi stratejik plan ile kurumun idari faaliyet raporlarını hazırlamak ve bu konuda ihtiyaç duyulan yardımı temin etmektir. İkinci büro ise İç Kontrol Bürosu'dur. Burada ön mali kontroller yapılmakta ve performans programının mevcut durum ile karşılaştırması yapılarak daha nelerin yapılması gerektiği konusunda tedbirler alınmaktadır.

Bütçe ve Muhasebe Bürosu ise esaslı bütçenin hazırlanması ve yıllık bütçeye ilişkin işlemlerle ilgilenebilmektedir. Strateji Geliştirme Birimi'nin son bürosu olan Bilgi İşlem Bürosu'nda ise kurumun web sayfasına ilişkin işler yürütülmekte ve elektronik belge ve bilgi yönetimi işlemleri yapılmaktadır. AB ve Dış İlişkiler Birimi'nde ise iki alt büro faaliyet göstermektedir. Bu bürolardan ilki Uluslararası İlişkiler ve İkili İlişkiler Bürosu'dur. Bu büro, kurumun uluslar arası düzeydeki iş ve işlemlerini takip etmek ve uluslar arası düzeyde işbirliğinin gelişmesine katkı sunmak için faaliyet göstermektedir.

Genel Sekreterlik Birimi'nin son birimi ise Basın ve Halkla İlişkiler Birimi'dir. Bu birimin görevi basın ve medya ile olan ilişkileri yürütmek, basın toplantılarını ve kamuoyu bildirimlerini hazırlamak ve etkin şekilde sürdürülmesini sağlamaktır. Kurum ve hizmetlerin tanıtılması amacıyla her türlü broşür, tanıtım kartı ve reklam hazırlanması da bu birimin görevidir.

4.4.3. İnsan Kaynakları ve Personel Rejimi

Bir kurumun örgütsel analizi yapılırken o kurumun insan kaynaklarını incelemek zaruri bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Kurumun çalışan sayısı, eğitim durumu ve çalışanların cinsiyet dağılımı gibi konular, o kurumdaki örgütsel özelliklerin belirlenmesine ve örgütün nasıl bir çalışan perspektifine sahip olduğunun ortaya konmasında önemli katkılar sağlamaktadır.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu insan kaynakları açısından kendisine özgü bir yapı oluşturmaktadır. Bir Baş denetçiye bağlı Kamu Denetçileri ve kendi alanında uzman olan bilirkişilerden oluşmuş bir hakem heyeti izlemine verse de aslında profesyonel ombudsman yapılanması olarak diğer ülke uygulamalarından pek farklı bir yanı bulunmamaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yasalaştıktan kısa bir süre kurumun ihtiyaç duyduğu personel atamaları yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda 5 Mayıs 2012 tarihinde Kamu Başdenetçisi olarak M. Nihat Ömeroğlu TBMM Genel Kurulunda yapılan oylama ile seçilmiştir. Ömeroğlu Genel Kurulda yemin ettikten sonra Kamu Başdenetçisi olarak görevine başlamıştır.

Kurumun ihtiyaç duyduğu kamu denetçileri ise 11 Aralık 2012 de ve Genel Sekreteri ise 3 Ocak 2013 tarihinde TBMM'de ki Karma Komisyon huzurunda yemin ederek görevlerine başlamışlardır. Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 yılı itibariyle 174 personeli bulunan bir kurumdur.

KDK, 143 kadrolu ve 31 geçici personel ile kendisine görev olarak belirlenen faaliyetleri gerçekleştirmek için çalışmaktadır. Ayrıca kurumun hem kadrolu hem de geçici personel sayısı 2013 yılına nazaran (2013 yılında 93 kadrolu ve 23 geçici toplam 116 personel) artış göstermektedir.

Çizelge 4.5. Kurumun Personel Kadrosu Durumu

Personel Kadro Durumu	Dolu Kadro	Boş Kadro
Toplam 174 kadro	143	31

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Kamu Denetçiliği Kurumu toplam 174 personele sahiptir. Personelin unvanı ve sayısı bakımından Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu diğer ülkelere göre çeşitli benzerlikler ve farklılıklar içermektedir. Hemen hemen ombudsman denetimi uygulayan tüm ülkelerde Türkiye' deki benzer şekilde 1 Başdenetçi ve 4 ile 8 arasında değişen kamu denetçilerine sahiptir.

Türkiye'nin diğer ülkelerden farklı olduğu yanı sıra kurumun toplam personel sayısının az oluşudur. Bu sayı diğer ülkeler göz önüne alındığında az ve yetersiz kalmaktadır. Örneğin Fransa ve Amerika ombudsman uygulamalarında her ombudsmanın kendisine bağlı 50 personeli bulunmaktadır. Bu personeller bağlı oldukları ombudsmanın kalem ve sekreterlik hizmetlerini yerine getirmektedirler. Şikâyetçinin şikâyete konu olayı ile ilgili her türlü tutanak, belge v.b. bu hizmet personeline tutulmakta ve yazışmaları yapılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu gerektiğinde uzmanlık gerektiren konularda o alanla ilgili bilirkişiye başvurma ve ondan yararlanma hakkına da sahiptir. Bu kapsamda KDK geçici personel statüsünde bu tür kişilerden yararlanabilmekte ve kendi bünyesinde çalıştırabilmektedir. Kamu Denetçisi karar verirken bu bilirkişi raporlarını göz önünde bulundurarak karar vermektedir.

Türkiye'deki kamu denetçiliği kurumunda görev yapan personeller unvan seviyelerine göre farklılık göstermektedir. Her personel yerine getirdiği göreve göre bir unvan seviyesine sahiptir. Aşağıdaki tabloda bu unvan ve personel sayıları gösterilmektedir.

Çizelge 4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kadro Durumu

Personelin Unvanı	Dolu Kadro	Geçici Personel
Kamu Başdenetçisi	1	-
Kamu Denetçisi	5	-
Genel Sekreter	1	-
Tetkik Hakimi	-	7
Hakim	-	2
Cumhuriyet Savcısı	-	1
Hukuk Müşaviri	1	-
Kamu Denetçiliği Uzmanı	62	7
Kamu Denetçiliği Uzman Yardımcısı	50	-
Avukat	1	-
İdari Personel	23	13
TOPLAM	143	31

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Türkiye’de ki Kamu Denetçiliği Kurumu’nun personel yapısı acaba erkek ağırlıklı mıdır yoksa bayan ağırlıklı mıdır? KDK, kendi bünyesinde bayan personele diğer kurumlar göz önüne alındığında daha çok yer veren bir kurumdur. Kurumun toplam 174 personelinden 70 tanesi bayan personeldir. Bu sayının artırılması ve erkek egemen yapısının kırılması kurumun çağdaş ve eşitlikçi ilkelerinin bir gereğidir.

Çizelge 4.7. Kamu Denetçiliği Kurumu Çalışanlarının Cinsiyet Durumu

Cinsiyet	Kadrolu Personel Sayısı	Geçici Personel Sayısı	Dağılım Oranı
Kadın	59	11	%40.23
Erkek	84	20	%59.77
TOPLAM	143	31	%100

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Kurum personelinin eğitim seviyesi %73,56 oranında Lisans seviyesindedir. Lisans mezunlarını %20,11 ile Yüksek Lisans mezunları takip etmektedir. Kurumun Doktora ve Lise mezunu oranı ise aynı seviyeye sahiptir %1.73. KDK, İsveç dışındaki diğer birçok ülkede aranan hukukçu ombudsman modelini benimsemiştir. Bu modele göre kamu denetçisi hukuk alanında çalışmış yargıç ya da benzeri bir meslekten gelmelidir. M. Nihat Ömeroğlu'nu bu kapsamda atayan TBMM, hukukçu modele verdiği önemi göstermiştir.

4.4.4. Kurumsal Mali Kaynak Analizi

Kamu Denetçiliği Kurumu diğer bütün kurumlar gibi belli görevleri ifa etmek için kurulmuş bir kurumdur. Kurumun görev ve yetkilerini kullanırken şüphesiz ki ihtiyaç duyduğu kaynakların en başında mali kaynak gelmektedir. Mali kaynak, bir kurumun sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri gerçekleştirirken bu kapsamda kullanmış olduğu maddi kaynak ya da daha genel bir tabir ile harcadığı kaynağın parasal karşılığıdır.

Türkiye'de KDK kurulduğunda kendisine ödenek tahsis edilmemiştir. Kurum 2013 yılında faaliyetlerine başlarken kendisine ödenek tahsis edilmediği için (Bütçe oluşturma zamanından sonra kurulduğu için) Maliye Bakanlığı'nın yeni kurulan kurumlara vermek için elinde bulundurduğu ödenekten 17 Milyon 575 Bin Türk Lirası (TL) kendisine tahsis edilmiştir. KDK, kendisine Maliye Bakanlığı'ndan tahsis edilen ödenekten 14 Milyon 129 Bin 184 Türk Lirası harcama yapmıştır. Bu harcamanın büyük bölümünü personel giderleri ile kurumun yeni binasının tadilat, alt yapı ve tefrişat giderleri oluşturmaktadır. 14 Milyonluk bir bütçeye sahip olan kurumun harcama kalemleri büyük oranda cari yıl personel gideri ve kurum hizmet binasının yenilenme harcamalarından oluşması yeni kurulan bir kurum açısından son derece doğal gözükken bir durumdur.

4.4.4.1. 2013 Yılı

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçilik Birimi'nin 2013 yılı harcama kalemlerini incelersek, en büyük payın 621.936 TL ile personel harcamalarına yapıldığını söylemek mümkündür. İkinci en çok harcama kalemi ise mal ve hizmet alım giderleridir. Bu kaleme 329.153 TL kaynak harcanmıştır.

Çizelge 4.8. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Harcama Kalemleri

Ekonomik Kod	Gider Türü	Toplam Ödenek	Harcama	Kalan Ödenek	Yüzdesi
01	Personel Gideri	625.000	621.936	3.064	99,5
02	Sos. Güv. Kur. Dev. Prim. Gid.	150.000	33.420	116.580	22,3
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	545.000	329.153	215.847	60,4
	TOPLAM	1.320.000	984.509	335.491	74,6

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Baş denetçilik tarafından 2013 yılında yapılan harcamaların yüzdeler oranında ise %47 personel giderleri ilk sırada yer almaktadır. Onu %41 ile mal ve hizmet alım giderleri takip etmektedir. Son olarak ise sosyal güvenlik kapsamında yapılan harcamaların oranı ise % 12' dir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Genel Sekreterlik Birimi'nin en çok harcama yaptığı kalem ise sermaye giderleridir. Sermaye giderlerine 5.765.219 TL harcama yapılmıştır. İkinci en çok harcama yapılan kalem ise mal ve hizmet alım giderleridir. Bu kapsamda 3.454.437 TL harcama yapılmıştır.

Üçüncü en çok harcama kalemi ise 3.442.943 TL ile personel giderleri bulunmaktadır. Diğer harcama kalemleri ise sosyal güvenlik kapsamında yapılan harcamalardır. Bunun miktarı ise 427.075 TL' dir.

Çizelge 4.9. 2013 Yılı Harcama Oranları

Ekonomik Kod	Gider Türü	Toplam Ödenek	Harcama	Kalan Ödenek	Gerçekleşme Yüzdesi
01	Personel Gideri	3.445.000	3.442.943	2.057	99,9
02	Sos. Güv. Kur. Dev. Prim. Gid.	430.000	427.075	2.925	99,3
03	Mal ve Hizmet Al. Gid.	4.465.000	3.454.437	1.010.563	77,4
04	Cari Transferler	55.000	55.000	0	100
05	Sermaye Giderleri	7.860.000	5.765.219	2.094.781	73,4
	TOPLAM	16.225.000	13.144.674	3.110.326	80,9

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

2013 yılı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mali kaynak kullanım değerlerine baktığımız zaman gerek Baş denetçilik makamının gerekse de Genel Sekreterlik makamının en çok harcama yapılan kaleminin personel giderleri olduğu görülmektedir. Her iki makamda da personel giderlerinden sonra en çok kaynak harcanılan kalemleri sosyal güvenlik ödemeleri ve hizmet alım bedelleri olarak gerçekleşmiştir.

4.4.4.2. 2014 Yılı

2014 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'na 13.543.000 TL ödenek tahsis edilerek faaliyetlerini gerçekleştirmesi için gerekli olan mali kaynak sunulmuştur. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile de sonradan 940.730 TL ekstra kaynak tahsisi yapılmıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumu ise kendisine sunulan bu mali kaynağın %90,8'ini kullanmış ve ödenek üstü harcama gerçekleştirmemiştir. 2014 yılında kuruma tahsis edilen ödeneğin harcama kalemleri incelendiğinde 2013 yılında da olduğu gibi en çok harcamanın personel giderlerine yapıldığı görülmektedir. Kurumun personel giderleri kurumun toplam bütçesine oranla %46'lık bir paya sahip bulunmaktadır.

Personel giderlerinden sonra kurum bütçesindeki en büyük pay %37 ile mal ve hizmet alım giderlerine ayrılmıştır. Kurumun sermaye giderleri %10'luk bir paya sahip olurken sosyal güvenlik harcamaları ise %5 oranında kendisine yer bulabilmiştir.

Çizelge 4.10. 2014 Yılı Harcama Oranları

Ekonomik Kod	Gider Türü	Toplam Ödenek	Ödenek Payı	Harcama	Toplam Oranı
01	Personel Gideri	6.680.000	%46	6.659.077	%99,7
02	Sos. Güv.	782.000	%5	776.245	%99,3
03	Mal ve Hiz.	5.280.000	%37	4.175.579	%79

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

2014 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Başdenetçilik birimine tahsis edilen bütçe 1.016.000 TL olarak belirlenmiştir. Başdenetçilik bu ödenekten 623.000 TL personel giderlerine, 38.000 TL sosyal güvenlik harcamalarına, 55.000 TL yolluk giderlerine ve 300.000 TL'de temsil ve tanıtma giderlerine pay ayırmıştır.

Başdenetçiliğin ödenek kullanım kalemlerine baktığımız zaman personel giderlerine 616.163 TL, sosyal güvenlik harcamalarına 32.925 TL, temsil ve tanıtıma 239.233 TL, yolluklara ise 28.204 TL harcama yaptığı anlaşılmaktadır. Başdenetçiliğe tahsis edilen kullanım limitlerinin büyük bir oranının personel giderlerine harcandığı görülmektedir.

Çizelge 4.11. Başdenetçilik Harcama Oranları

Ekonomik Kod	Gider Türü	Toplam Ödenek	Harcama
01.1	Personel Gid.	623.000	616.163
02.1	Sos. Güv. Kur.	38.000	32.925
03.3	Yolluklar	55.000	28.204
03.6	Temsil Tanıtma	300.000	239.233
	TOPLAM	1.016.000	916.525

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

2014 yılında kurumun Genel Sekreterlik Birimi'ne ise 6.680.000 TL personel gideri ödeneği, 5.280.000 TL mal ve hizmet alım ödeneği, 1.440.730 TL sermaye gideri ödeneği ve 782.000 TL sosyal güvenlik ödeneği tahsis edilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2014 yılında 2013 yılına istinaden daha az mali kaynak sağlanmıştır. 2013 yılında toplam 17.575.000 TL ödenek ayrılan kuruma 2014 yılında 14.483.730 TL ödenek verilmiştir.

Kurum faaliyetlerine 2014 yılında 3.091.270 TL daha az ödenekle devam etmiştir. Kuruma tahsis edilen mali ödenek her ne kadar azalmış ise de kurumun görev ve faaliyetlerine herhangi bir olumsuz etkisi olmamıştır. Kurum kendisine tahsis edilen ödeneğin 2013 yılında %80,4'ünü kullanırken 2014 yılında ise kendisine tahsis edilen ödeneğin % 90,8'ini kullanmıştır. Bu kullanım oranındaki yükseliş kurumun daha fazla kaynak kullanımına olan eğilimini göstermektedir.

Kurumun 2013 yılındaki en çok harcama yaptığı kalemi olan sermaye giderleri (5.765.219 TL) 2014 yılında yerini mal ve hizmet alım giderlerine (4.175.579 TL) bırakmıştır. Bu harcama kalemlerinde yaşanan değişimin asıl nedeninin ise kuruluşun kurumsallaşmaya geçiş olduğunu belirtmemiz gerekmektedir. 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ise Kamu Denetçiliği Kurumu'na 15.368.000 TL ödenek tahsis etmiştir. Bu ödeneğin %47'si personel giderlerine ayrılmıştır ve miktarı 7.178.000 TL' dir. İkinci en büyük harcama kalemi ise %40 ile mal ve hizmet alımı için ayrılmıştır ve miktarı 6.131.000 TL olarak belirlenmiştir.

Çizelge 4.12. 2015 Yılı Bütçe Ödenegi

Harcama Türü	2015 Yılı Bütçesi	Ödenek Payı
Personel Gideri	7.178.000	%47
SGK Ödemeleri	827.000	%5
Mal ve Hizmet Alımı	6.131.000	%40
Cari Transferler	332.000	%2
Sermaye Giderleri	900.000	%6
TOPLAM	15.368.000	%100

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

KDK, vatandaşlar ile idareler arasındaki uyuşmazlıkları çözmek için kurumsal düzeyde 15 Milyonluk bir mali kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Kullandığı bu kaynağın son iki yılki en fazla harcama kalemi ise personel harcamalarıdır. Mali sorumluluk gerektiren ödenek üstü harcaması bulunmamaktadır.

4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun İşlevsel Analizi

Kamu Denetçiliği Kurumu için işlevsellik, kuruma başvuran vatandaş açısından işlevselliktir. Şayet vatandaş kuruma başvurmak için mali bir bedel ödemiyorsa, şikâyetini yapabilmesi için önüne zor şartlar çıkarılmıyorsa, şikâyetiyle ilgili etkin ve adil bir soruşturma yapılıyorsa ve başvurusu kısa zamanda çözüme kavuşturuluyorsa kurum onun için işlevseldir ve önem arz etmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu verdiği tavsiye kararlarını ilgili idarelere uygulatabilirse işlevsel ve değerli bir kurum olabilmektedir. Özellikle İskandinav ülkelerinde ombudsman kararlarının uygulanma oranı %90'ın üzerinde bir performansa sahiptir.

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu'nun tavsiye kararlarının ne kadarı uygulanıyor? Bu kapsamda KDK işlevsel bir kurum mudur yoksa kararları uygulanmayan işlevsiz bir kurum mudur? Bu soruların yanıtı bulmak için önce KDK'yı incelemek sonra da verdiği kararların ne ölçüde uygulandığını tespit etmek, kurumun işlevselliğinin ortaya çıkarılması açısından önem arz etmektedir.

4.5.1. Adaylık ve Seçim

Kamu Denetçiliği Kurumu'nda çalışacak olan kamu denetçilerini ve baş denetçiyi seçmek için görev sürelerinin dolmasına 90 gün kala ya da herhangi bir şekilde görevlerini bırakmaları durumunda 15 gün içinde kurum tarafından Meclis Başkanlığı'na bildirilir.

Meclis bir takvim belirleyerek başdenetçi ya da denetçi olarak görev almak isteyenlerin başvuruda bulunmalarını sağlar. Adaylar içerisinde baş denetçi için 3 aday Meclis Başkanlığınca belirlenir ve adaylık süresinin bitimini izleyen 15 gün içinde Genel Kurul'a bildirilmektedir. Başdenetçilik seçimi gizli oyla yapılmaktadır. Başdenetçi olabilmek için üye tamsayısının üçte iki oy çoğunluğu gerekmektedir.

Baş denetçi seçiminde ilk ve ikinci turda üçte iki oy çoğunluğu şartı sağlanamazsa üçüncü tur seçiminde üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Şayet bu turda da istenen oy çoğunluğu elde edilemezse o zaman dördüncü tur seçim yapılmakta ve karar yeter sayısını sağlamak şartıyla en çok oyu alan kişi baş denetçi olarak seçilmektedir.

Kamu Denetçileri'nin seçimi ise alt komisyon tarafından üyelerin belirlenmesi ve ilgili komisyona (TBMM İnsan Hakları Komisyonu ve TBMM Dilekçe Komisyonu tarafından oluşturulan karma komisyondur) gönderilmesi ile başlamaktadır.

Denetçi sayısının 3 katı aday 15 gün içerisinde karma komisyona sunulur ve seçim işlemleri gerçekleştirilir. Denetçilerin seçimi tıpkı baş denetçinin seçimi gibi gerçekleştirilmekte ve yine üçte iki oy çoğunluğu aranmaktadır.

4.5.2. Aranan Vasıflar

Kamu Denetçiliği Kurumu'na seçilecek olan denetçilerde diğer tüm ülkelerde olduğu gibi çeşitli vasıflar aranmaktadır. 6328 Sayılı Kanun bu kapsamda denetçilerde bulunması gereken vasıfları 7 ayrı maddede belirtmektedir.

İlk vasıf olarak kamu denetçilerinin Türk vatandaşı olması gerekmektedir. Kamu denetçisi olma imkânı burada sadece Türk vatandaşlarına tanınmış ve diğer vatandaşlıklar kapsam dışında bırakılmıştır.

İkinci vasıf olarak kamu baş denetçisi ve diğer denetçiler için bir yaş şartı getirilmiştir. Baş denetçi olacak kişi 50, diğer denetçiler ise 40 yaşını doldurmuş olmalıdır. Yaş şartını sağlamayan adaylar değerlendirmeye alınmamaktadır.

Üçüncü vasıf olarak denetçi olabilmek için siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler ve hukuk fakültelerinden herhangi birinden mezun olmak gerekmektedir. Bu mezuniyet alanları yurt içi ve yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından alınmış olabilmektedir.

Dördüncü vasıf olarak denetçilerde hizmet yılı şartı aranmaktadır. Denetçi olarak çalışacak olan kimse en az 10 yıl kamu kurum veya kuruluşlarında ya da sivil toplum kuruluşlarında veya uluslar arası kuruluşlarda görev yapmış olmalıdır.

Beşinci vasıf olarak denetçi olacak adaylar kamu haklarından yasaklı durumda bulunmamalıdır. Altıncı vasıf olarak ise başvuru esnasında herhangi bir partiye üye olmamalıdır. Siyasi partilere üye olmama vasfı bağımsız ve tarafsız bir kurum açısından önemi büyük arz etmektedir. Son olarak ise kamu denetçilerinin yüz kızartıcı zimmet, rüşvet, irtikâp v.b. suçlardan mahkûm olmamak gerekmektedir.

Türkiye'deki kamu denetçilerinde aranan yaş ve tecrübe şartı İskandinav ülkelerde ve kıta avrupası ülkelerinde aranmamaktadır. Türkiye'de aranan bu şartların diğer ülkelere oranla ciddi yükümlülük getirdiği ve daha ağır şartlar ortaya koyduğu söylenebilmektedir.

4.5.3. Çalışma İlkeleri ve Görev Süresi

Her örgüt gibi Kamu Denetçiliği Kurumu da rasyonel şekilde çalışmak ve hedeflenen amaçlara ulaşabilmek için çeşitli çalışma ilkeleri geliştirmiştir. Bu ilkeler zamanla 4 temel prensibe dönüşerek çalışma şeklini tayin etmiş ve iş paylaşımını da sağlamıştır. Bu temel prensipler şunlardır;

1- İş paylaşımı yapma yetkisi Başdenetçi'ye aittir. Başdenetçi kurumun iş yükünü ve çalışma şartlarını göz önünde bulundurarak kamu denetçileri arasında orantılı şekilde dağıtmakla yükümlüdür.

2- Kamu Denetçileri kendisine atanan görevlerde tek başlarına çalışır ve görüşlerini Başdenetçi'ye sunmakla mükelleftir.

3- Kurum prensip olarak çalışmalarında elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasına azami özen ve önem gösterir.

4- Kurumdaki denetçilerin birbirleriyle ve baş denetçiyle olan çalışma ilişkileri yönetmelik ile düzenlenir.

Yukarıdaki prensiplerden de anlaşılacağı üzere Başdenetçi'ye koordinasyon ve iş paylaşımı yapma yükümlülükleri verilmiştir. Kurumun bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlanması içinde, bir denetçinin bir başka denetçiye talimat ya da tavsiyede bulunması engellenmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na göre denetçilerin görev süresi 4 yıl ile sınırlıdır. Herhangi bir sebepten ötürü (ölüm, istifa, görevden alınma v.b.) görev süresinden önce işten ayrılan denetçinin yerine gelen denetçi 4 yıl süreyle görev yapmaktadır.

Başdenetçi ya da denetçi olarak görev yapan bir kişi sadece bir kez daha aynı görevi sürdürebilmektedir. Tekrar seçilebilmeye getirilen bu bir kerelik sınır kurum için önem arz etmektedir. Denetçi olarak seçilmeden önce herhangi bir kamu kurum ya da kuruluşunda çalışanlar, şayet memuriyete giriş şartlarını kaybetmemişlerse istifa ettiklerinde benzer kadro özelliklerinde çalışmaya devam edebilmektedir. Muadil başka bir kadroya atanmak isteyen bu denetçiler 30 gün önceden yetkili makamlara başvuru yapabilmektedir.

4.5.4. Görev ve Yetkileri

Kamu denetçileri görevlerine başlarken “Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim” (Ombudsman, 2015) şeklinde yemin etmektedirler. Bu yemin onların TBMM’ye karşı olan sadakatlerinin bir göstergesi olarak yorumlanmaktadır. Görev bilinci açısından KDK tarafsız ve bağımsızlığın sembolü durumundadır. Bu sebeple “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz” (Ombudsman, 2015).

6328 Sayılı KDK Kanunu’na göre: “Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir” (Ombudsman, 2015). 6328 sayılı yasa, kamu denetçiliğinin görev alanını geniş bir alan olarak belirlememiştir. Kamu denetçiliğinin görev alanı dışında tutulmuş kişi ve kurumlar bulunmaktadır. Bu istisnai muafiyet tanınan kesimler şunlardır; Cumhurbaşkanı’ nın resen ve tek başına imzaladığı kararlar, yasama ve yargı yetkisinin kullanımına ilişkin işlemler, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin (TSK) askeri nitelikli faaliyetleri KDK denetiminin dışında tutulmuştur. 6328 Sayılı KDK Kanunu’na göre Başdenetçi’nin görev ve yetkileri şunlardır: Vatandaşlar tarafından yapılan şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idarelere önerilerde bulunmak, Yönetmelik çıkarmak, yıllık idari faaliyet raporunu ve gerektiğinde özel konularda rapor hazırlamak, denetçiler arası iş paylaşımını yapmak, kamuoyuna bilgi vermek ve açıklama yapmak, genel sekreteri ve diğer personelleri atamak, kanunlarla verilmiş diğer görevleri yerine getirmektir (Ombudsman, 2015).

Denetçilerin görevleri ise Başdenetçiye yardımcı olmak ve onun verdiği görevleri yerine getirmektir. Genel Sekreterliğin görevi ise kurumun büro işlerini yapmak, personel dosyalarını tutmak, arşiv hizmetini sağlamak, personelin özlük işlemlerini yürütmek ve verilen diğer görevleri yapmaktır. KDK görev ve yetkilerini kullanırken çeşitli haklardan yararlanabilmektedir. Bu haklar bilgi ve belge isteme, bilirkişi uygulamasından yararlanma ve tanık dinlemedir. Denetçiler yürüttükleri soruşturmalara ilişkin olarak bu haklardan yararlanmaktadır.

KDK'ya 30 gün içerisinde istediği bilgi ve belgeleri sunmayanlar hakkında yetkili merciler tarafından soruşturma başlatılmaktadır. Kapsamı devlet ya da ticari sır ihtiva eden bilgi ve belgeler KDK'ya gönderilmeyebilir ama denetçinin bizzat gelip yerinde incelemesi hakkında herhangi bir kısıtlama mevcut değildir.

4.5.5. Görevden Alınma, Yasaklar ve Yargılanması

KDK'da görevli Başdenetçi veya denetçiler atandıktan sonra seçilme vasıflarının herhangi birini kaybederlerse ya da seçilme vasıflarına haiz olmadıkları sonradan anlaşılır ise görevlerine son verilmektedir. Başdenetçi'nin görevine Genel Kurul, denetçilerin görevine ise komisyon son vermektedir.

“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” (Ombudsman, 2015).

Kamu Denetçiliği Kurumu çalışanlarının yapmalarının yasak olduğu çeşitli eylemler bulunmaktadır. Örneğin KDK'da görevli denetçi ve çalışanlar siyasi partilere üye olamaz ve herhangi bir siyasi parti lehinde veya aleyhinde çalışmalarda bulunamazlar.

Denetçi ve diğer çalışanlar görevlerini ifa ederken herhangi bir şekilde din, mezhep, ırk, cinsiyet, felsefi inanç gibi ayrımlarda bulunamazlar. Ayrıca KDK denetçileri kendilerinin ya da eşlerinin veyahutta akrabalarının uyuşmazlıklarına bakamazlar. Başdenetçi ve diğer denetçiler öğrendikleri mesleki veya ticari sır kapsamındaki bilgileri kurumdan ayrılışları dahi açıklayamazlardır. Tunalı (2014) göre: Başdenetçi ve diğer denetçilerin görevleri sebebiyle işledikleri herhangi bir suça ilişkin soruşturma ve kovuşturma yapılabilmesi için TBMM Başkanı'ndan izin alınması gerekmektedir.

TBMM Başkanı gerekli izni verirse soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yürütür ve kararı ise Yargıtay'ın ilgili dairesi vererek sonuca bağlamaktadır. Bu kararın temyiz mercii ise Yargıtay Ceza Genel Kurulu'dur. Genel Sekreter ve KDK uzmanlarının suç işlemesi durumunda ise soruşturma iznini vermeye Başdenetçi yetkilidir. Buna karşı itirazlar ise Ankara Bölge İdare Mahkemesi'ne yapılmaktadır.

4.5.6. Şikâyet, Tavsiye Kararları ve Uygulanma Oranı

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarelerin hak ve özgürlüklerini ihlal ettiği iddiası ile kendisine başvuran vatandaşların şikâyetlerini 29 Mart 2013 tarihinde kabul etmeye başlamıştır. Kurum şikâyet almaya başladığı bu tarihte mahalli idarelere ilişkin şikâyetleri almamıştır. Kuruluşunun üzerinden tam bir yıl sonra kurum 29 Mart 2014 tarihinde mahalli idarelere ilişkin şikâyetleri de kabul etmeye başlamıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevselliği konusunda önemli olan iki nokta bulunmaktadır. Bu noktalardan ilki kuruma gelen şikâyetler, şikâyetlerin konuları ve şikâyet edilen idarelerin incelenmesidir. İkinci önemli nokta ise kurumun bu şikâyetlere verdiği tavsiye kararlarının ilgili idareler tarafından ne ölçüde uygulandığıdır.

A-) 2013 Yılı

2013 yılında çalışmaya başlayan kurum şikâyet başvurularını elden, e-başvuru, e-posta, posta ve faks yolu ile kabul etmiştir. Bu kapsamda kuruma 2013 yılı içerisinde toplam 7638 adet başvuru yapılmıştır. Yapılan şikâyet başvurularının şeklini inceleyecek olursak, %57'sinin kurumun internet sitesinde yer alan e-başvuru yoluyla yapıldığı görülmektedir. E-başvuru yöntemini ise %28 ile posta yoluyla yapılan başvurular takip etmektedir. Kuruma yapılan 7638 şikâyetin ağırlıklı konusu kamu personel rejimiyle alakalı olmaktadır. Kamu personel rejiminden sonra en çok şikâyet gelen alan ise eğitim ve öğretim alanıdır.

Çizelge 4.13. 2013 Yılı Başvuru Sayıları

Başvuru Şekli	Sayı	Yüzde
Faks	211	2,8
Elden	365	4,8
Posta	2136	28,0
E- Başvuru	4356	57,0
E- Posta	570	7,5
TOPLAM	7608	100,00

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Çizelge 4.14. 2013 Yılı Şikâyet Alanları

Şikâyet Konusu ve Alanı	Sayı	Yüzde
Kamu Personel Rejimi	2142	28,0
Eğitim-Öğretim	1203	15,8
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	11,6
Ekonomi- Maliye ve Vergi	784	10,3
Adalet ve Milli Savunma	455	6,0
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	3,5
İnsan Hakları	263	3,4
Mülkiyet Hakkı	239	3,1
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	2,6
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	166	2,2
Sağlık	158	2,1
Engelli Hakları	87	1,1
Sosyal Hizmetler	46	0,6
Nüfus ve Vatandaşlık	37	0,5
Kadın ve Çocuk Hakları	32	0,4
Bilim ve Sanat	32	0,4
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	28	0,4

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Türkiye’de KDK’ya %28 oranında kamu personel rejimiyle alakalı şikâyetler gelmektedir. Bu oranın yüksekliği Türkiye’de ki kamu personel rejimini tekrar ele alıp gözden geçirmeyi gerektirmektedir.

Patronaj, adil olmayan kıstas ve seçimler, kariyer basamaklarının sınırlı ve zorlu oluşu gibi sebepler bu alandaki şikâyetlerin genel odağı olmaktadır. İkinci en büyük şikâyet alanı ise %15,8 ile eğitim ve öğretim alanından gelmektedir. Hemen hemen her yıl değişen eğitim sistemi haksız ve dezavantaj doğurucu özellikler ihtiva etmekte ve bununda vatandaş şikâyetlerine yol açtığı görülmektedir. Oturmuş ve adil bir eğitim sistemine sahip olan İskandinav ülkelerinde bu alandan gelen şikâyetler çok sınırlı bir yüzde olarak %3 seviyesinde kalmaktadır. Üçüncü en büyük şikâyet alanını ise çalışma ve sosyal güvenlik konusu oluşturmaktadır. İş yaşamının ve çalışma koşullarının zorluğu, iş güvenliğinin göz ardı edilmesi gibi alanlar vatandaşların yoğunlukla şikâyet ettiği alanların başında gelmektedir. Bu kapsamda özellikle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yeni düzenlemeler yapması ve alandaki şikâyetleri minimuma getirmesi gerekmektedir.

Kamu denetçiliği açısından şikâyet başvuruları ve şikâyet konuları kadar, şikâyet edilen kurumlarında incelenmesi büyük önem arz etmektedir. Vatandaş şikâyetleri sürekli olarak bir kurum etrafında yoğunlaşıyor ise kamu denetçiliği ve devlet açısından o kurumu ve sunduğu hizmetleri yeniden ele alma ihtiyacı hâsıl olmaktadır. Vatandaşlarına en iyi hizmeti götürme yükümlülüğünde olan devletin bu hususu göz ardı etmesi içinde bulunduğumuz yüzyıl açısından mümkün gözükmemektedir. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'na en çok şikâyet edilen kurum acaba hangi kurumdur? 2013 yılında vatandaşlar acaba hangi kurumları ne oranda şikâyet etmişlerdir?

2013 yılı KDK verilerine göre en çok şikâyet edilen kurum Milli Eğitim Bakanlığı'dır. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), kuruma yapılan toplam 7638 şikâyet başvurusunun 954 tanesinde şikâyet edilen kurum olmuştur.

MEB'e ilişkin bu şikâyet sayısı genele oranlandığında %12,5 oranını vermektedir. Çok yüksek olan bu oranın sebebi oturtulamayan eğitim sistemi, sınav sistemi ve diğer eğitime ilişkin sorunlardan kaynaklanmaktadır.

2013 yılı KDK verilerine göre MEB'den sonra en çok şikâyet edilen kurum (ÇSGB) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'dır. ÇSGB, kuruma yapılan şikâyetlerin 844 tanesinde şikâyet edilen kurum durumundadır. Bu genel şikâyet sayısına göre %11,1 gibi yüksek bir oran teşkil etmektedir.

Çizelge 4.15. 2013 Yılı Şikâyet Edilen İdareler

Şikâyet Edilen İdare	Sayı	Yüzde
Milli Eğitim Bakanlığı	954	12,5
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	844	11,1
Üniversite ve Fakülteler	432	5,7
Maliye Bakanlığı	365	4,8
Belediye ve Şirketler	350	4,6
İçişleri Bakanlığı	332	4,3
Sosyal Güvenlik Kurumu	294	3,8
Sağlık Bakanlığı	293	3,8
Ulaş. Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	278	3,6
Adalet Bakanlığı	240	3,1
Bankalar ve Sigorta Şirketleri	203	2,7
Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı	188	2,5
Başbakanlık	183	2,4

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ise 2013 yılında toplam 294 kez şikâyet edilmiştir. Bu iki kurumun (ÇSGB ile SGK) hâkim olduğu alanların ortak olması sebebiyle her ikisinin de toplam 1.138 kere şikâyet edildiği göz önünde bulundurulduğunda, bu alanda vatandaşların ciddi sorunlar yaşadığını söylemek mümkün olmaktadır.

Kamu Denetçiliğinin asli görevlerinden biri de kurum ya da hükümete yasa ya da uygulama önerisinde bulunma görevidir. KDK, idari anlamda aksayan ve vatandaş mağdur eden uygulamaların ortadan kaldırılması ya da değiştirilmesi konularında TBMM'ye önerilerde bulunabilmektedir.

2013 yılı için incelenmesi gereken bir diğer nokta ise Türkiye'deki coğrafik bölgelerin KDK kurumuna ne ölçüde başvurduğu konusudur. 2013 yılı KDK verilerine göre en çok şikâyette bulunan bölge 2106 şikâyet ile Marmara Bölgesi'dir. Onu 1739 şikâyet ile İç Anadolu Bölgesi izlemektedir. Ege Bölgesi'nin şikâyet sayısı ise 846 olarak gerçekleşmiştir.

Çizelge 4.16. 2013 Yılı Bölgelerin Şikâyet Oranları

Bölgeler	Sayı	Yüzde
Marmara Bölgesi	2106	27
İç Anadolu Bölgesi	1739	23
Ege Bölgesi	846	11
Karadeniz Bölgesi	664	9
Akdeniz Bölgesi	703	9
Doğu Anadolu Bölgesi	526	7
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	452	6
Adres yok	537	7
Yurtdışı	65	1
TOPLAM	7638	100

Kaynak:www.ombudsman.gov.tr

2013 yılında KDK'ya yapılan bölge başvurularının oransal değerlerinde ise Marmara Bölgesi %27 ile ilk sırada yer almaktadır. İkinci sırada %23 başvuru oranı ile İç Anadolu Bölgesi gelmektedir. Ege bölgesi yapılan başvurularda %11 oranında kendisine yer bulmuştur.

Karadeniz ve Akdeniz Bölgesi ise %9 oranında KDK' ya başvurmuştur. Bu oranlar dikkate alındığında okuma yazma oranı yüksek bölgeler ile gelişmişlik seviyesi daha yüksek olan bölgelerin bu kuruma daha çok rağbet gösterdiği görülmektedir.

2013 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan şikâyet başvurularına ilişkin olarak toplam 75 tavsiye kararı vermiştir. Verilen bu 75 tavsiye kararının sadece 19 tanesine ilgili idareler uymuştur. Geriye kalan 56 tavsiye kararına ise ilgili kurumlar uymamıştır. 2013 yılı için KDK tavsiye kararlarına idareler tarafından uyulma oranı çok düşük bir düzey olan %25,3 oranında gerçekleşmiştir.

4.5.7. Kamu Denetçiliği İşlevsellik Parametresi

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun tavsiye kararlarına uyulma oranını, diğer ülke kamu denetçiliği kurumlarının kararlarına uyulma oranlarıyla karşılaştırarak ne derece işlevsel olduğunu tespit edebilmek güç olmayan bir durum özelliğini taşımaktadır. Aşağıdaki şekil bu alanda bir ilk olma özelliğini taşıyan Kamu Denetçiliği İşlevsellik Parametresi’dir. Bu parametre üzerinde her ülke, kendi ombudsmanının kararlarına uyma oranı üzerinden kendi yerine koyulmaktadır. 0 ile 20 birim arası uyulma oranına sahip ombudsman kurumları “**GERİ DÜZEY İŞLEVSEL**” olarak tanımlanmıştır. Bu kapsama kendi ombudsman kararlarına yüzde 0 ile 20 arasında uyan ülkeler dahil edilmektedir.

Ombudsman kararlarına yüzde 20 ile 40 arasında uyan ülkelerin ombudsmanlıkları “**KÖTÜ DÜZEY İŞLEVSEL**” niteliğinde değerlendirilmekte ve 20 birim ile 40 birim arasında yer almaktadır. Ombudsman kararlarına yüzde 40 ile 60 oranları arasında uyan ülkelerin ombudsman kurumları ise “**ORTA DÜZEY İŞLEVSEL**” olarak tanımlanmaktadır. Bu düzey İşlevsellik parametresi üzerinde 40 ile 60 birimleri arasına düşmektedir. “**İYİ DÜZEY İŞLEVSEL**” ombudsman kurumları ise kararlarına yüzde 60 ile 80 arasında uyulan ombudsman kurumlarına sahip ülkelerin yer aldığı düzeydir. “**İLERİ DÜZEY İŞLEVSEL**” ombudsman kurumları ise verdikleri kararların yüzde 80 ile 100 arasında uygulandığı ülkelere ait düzeydir. İstenilen düzey son düzey olan ileri düzey işlevselliktir.

Çizelge 4.17. 2013 Yılı Kamu Denetçiliği İşlevsellik Parametresi

Ülke/Düzye	%	GERİ DÜZEY 0- 20	KÖTÜ DÜZEY 20- 40	ORTA DÜZEY 40- 60	İYİ DÜZEY 60- 80	İLERİ DÜZEY 80- 100
İsveç	99					X
İngiltere	95					X
Fransa	80				X	
Yunanistan	70				X	
İsrail	58			X		
Türkiye	25		X			

2013 yılı Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu için Kötü Düzey İşlevsellik ile bitmiştir. Türkiye'deki idareler 2013 yılında KDK tarafından verilen kararların sadece 19 tanesini uygulayarak onun Kötü Düzey İşlevsel olmasına neden olmuştur. Bunda kurumun yeni kurulması, kurumlar arası uzlaşma kültürünün olmayışı, bürokratik katılık ve mevzuatsal engellerin rol oynadığı bilinmektedir.

B-) 2014 Yılı

2014 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'na toplam 5639 şikâyet başvurusu yapılmıştır. Bu başvuruların büyük çoğunluğu kurumun internet sitesinde yer alan E-başvuru aracılığıyla yapılmıştır. 2013 yılında olduğu gibi 2014 yılında da en fazla başvuru yöntemi E-başvuru ve posta ile yapılan başvurular olmuştur. Yapılan başvurulardan toplam 2978 tanesi E-başvuru ile yapılırken 1775 tanesi ise posta yoluyla yapılmıştır.

Çizelge 4.18. 2014 Yılı Başvuru Sayıları

Başvuru Şekli	2013 Yılı	2014 Yılı	Toplam
Faks	211	133	344
Elden	365	665	1030
Posta	2136	1775	3911
E-Başvuru	4356	2978	7334
E-Posta	570	88	658
TOPLAM	7638	5639	13277

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

2014 yılında 2013 yılına nazaran şikâyet başvurularında hatırı sayılır bir düşüş yaşanmıştır. 2013 yılında 7638 adet başvuru yapılmışken 2014 yılında ise bu rakam 1999 adet azalarak 5639 âdete düşmüştür. E-başvuru sayılarının oransal düşüşü beraberinde posta sayısındaki artışı getirmiştir. Ayrıca 2013 yılına nazaran elden başvuru yapma oranı artmıştır. Eposta yöntemi ile başvuru sayısındaki düşüş ise %6 oranında gerçekleşmiştir. Halkın ombudsmana şikâyet ettiği alanlar 2013 yılındaki alanların aynısı olarak 2014 yılında kendisine yer bulmuştur.

2014 yılında tıpkı 2013 yılındaki gibi en çok şikâyet edilen alan kamu personel rejimi olmuştur. 2014 yılında En çok şikâyet edilen diğer alanlar eğitim-öğretim, maliye, ekonomi v.b. alanlar olmuştur.

Çizelge 4.19. 2013 ve 2014 Yılları Karşılaştırmalı Şikâyet Konuları

Şikâyet Konusu veya Alanı	2013 Yılı	2014 Yılı	Toplam
Kamu Personel Rejimi	2142	1349	3491
Eğitim ve Öğretim	1203	1056	2259
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	440	1224
İnsan Hakları	263	423	686
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	419	1307
Mahalli İdareler	455	343	798
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	455	283	738
Orman, Su ve Çevre	198	186	384
Mülkiyet Hakkı	239	144	383
Sağlık	158	131	289
Ulaştırma, Basın ve Yayın	271	125	396
Engelli Hakları	87	106	193
Sosyal Hizmetler	46	73	119
Kadın ve Çocuk Hakları	32	40	72

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

2014 yılında Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikâyetlerin yüzdesel oranlarına bakarsak; Kamu personel rejimi %23,92 oranındadır. Onu eğitim ve öğretim alanı %18,73 ile takip etmektedir. Ekonomi, maliye ve vergi alanında şikâyet oranı ise %7,80 olarak gerçekleşmiştir. 2014 yılında yapılan şikâyetlerin sayısı azalmış ama içeriği ve şikâyet alanları aynı kalmıştır.

2014 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'na en çok şikâyet edilen idareler; Mahalli idareler, Milli Eğitim Bakanlığı, Özel şirket ya da kuruluşlar ve Sosyal Güvenlik Kurumudur. Şikâyet edilen alanların benzerlik taşıdığı gibi şikâyet edilen kurumlarda 2013 yılına benzer şekilde çıkmıştır. Aşağıdaki çizelgede şikâyet edilen idareler ve şikâyet sayıları belirtilmektedir.

Çizelge 4.20. 2014 Yılı Şikâyet Edilen İdareler

İDARE	Sayı	Yüzde
Mahalli İdareler	511	%9,06
Milli Eğitim Bakanlığı	473	%8,39
Özel Şirket, Kişi ve Kuruluşlar	462	%8,19
Sosyal Güvenlik Kurumu	326	%5,78
Üniversite ve Fakülteler	305	%5,41
Maliye Bakanlığı	292	%5,18
Bankalar, Finans ve Sigorta Şirketleri	227	%4,03
Emniyet Genel Müdürlüğü	179	%3,17
Sağlık Bakanlığı	136	%2,41

Kaynak: www.ombudsman.gov.tr

Kamu Denetçiliği Kurumu'na 2014 yılında yapılan başvuruların bölgesel dağılımına bakıldığında zaman ilk sırada İç Anadolu Bölgesi'nin yer aldığı görülmektedir. Yapılan başvuruların çokluğu itibariyle ikinci sırada Marmara Bölgesi yer almaktadır.

2013 yılında durum bu sıralamanın tam tersi şeklinde gerçekleşmiştir. Aşağıdaki şekilde yapılan şikâyet başvurularının bölgelere göre yüzdeleri dağılımı gösterilmektedir. 2013 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun verdiği tavsiye kararlarının %25 i ilgili idareler tarafından uygulanırken 2014 yılında ise bu oran %14'e kadar düşmüştür.

Kararların uygulanma oranında yaşanan düşüşün sebepleri; kurumlar arası diyalog ve uzlaşma kültürünün bulunmaması ve ombudsman kurumunun batıdaki kadar prestij görmemesidir. Ayrıca idarelere verilen tavsiye kararlarının ya da önerilerin alt düzey değişime kapalı idareciler tarafından benimsenmemesi ve ombudsmanın tamamlayıcı bir denetim sistemi olarak görülmemesinden kaynaklanmaktadır.

Çizelge 4.21. 2014 Yılı Kamu Denetçiliği İşlevsellik Parametresi

Ülke/Düzy	%	GERİ DÜZEY 0- 20	KÖTÜ DÜZEY 20- 40	ORTA DÜZEY 40- 60	İYİ DÜZEY 60- 80	İLERİ DÜZEY 80- 100
2013 Yılı						
İsveç	99					X
İngiltere	95					X
Fransa	80				X	
Yunanistan	70				X	
İsrail	58			X		
Türkiye	14	X				

Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu'nun işlevsellik oranı diğer ülke uygulamaları göz önünde bulundurulduğunda son derece yetersiz ve anlamsız kalmaktadır. Bu kurumun işlevsel kılınması verdiği kararların uygulanmasına ve halk tarafından benimsenmesiyle mümkün olacaktır.

SONUÇ

Kamu Denetçiliği Kurumu içinde yaşadığımız bu yüzyılda birçok ülkede son derece anlamlı ve önemli işlevler yerine getirmektedir. İnsan hak ve özgürlüklerinin idareler eliyle ihlale uğratılmaması ve bireylerin bu kapsamda mağdur olmaması için kurulan bu kurum, ülkemizde maalesef yeterli sorun çözme kapasitesine ulaşamamıştır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun sorun çözme kapasitesinde yeterli gelişmenin sağlanamamasının çeşitli sebebi bulunmaktadır. Bunlardan biri kurumun resen harekete geçebilme yetkisinin olmamasıdır. Kurum kendisine şikâyet başvuru yapıldığında harekete geçebilmekte ve soruşturma başlatabilmektedir. Oysa diğer ülkelerde ombudsman kurumun resen harekete geçebilme yetkisi bulunmaktadır ve ombudsmanlar gerekli gördükleri her olaya etkin şekilde müdahale edebilmektedirler.

Toplumda infial uyandıran ve ombudsmanın soruşturma alanına giren her konuyla ilgili ombudsman soruşturma başlatabilmeli ve resen harekete geçme yetkisi bulunmalıdır. Resen harekete geçebilme yetkisi olmayan ombudsman kurumları çokça eleştirilmekte ve toplum tarafından yeterince sahiplenilmemektedir. Bu sebeple ülkemiz kamu denetçiliği kurumuna acilen resen harekete geçme yetkisi verilmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun sorun çözme kapasitesinde yeterli gelişme sağlayamamasının bir diğer sebebi ise yeterli sayıda ve uzman personeli bulunmamasıdır. Ombudsman kurumunun diğer ülke uygulamaları incelendiğinde çoğu ülkede bir ombudsmana 50 personel düştüğü bilinmektedir. Oysa Türkiye’de 2013 yılında kurumun personel sayısı 116, 2014 yılında ise bu sayı 58 personel artarak 174’e ulaşmıştır. Her ne kadar bu alanda bir yıl içerisinde bu seviyede bir gelişme yaşansa da yeterli olmamaktadır. Türkiye Kamu Başdenetçisi Ömeroğlu, 2014 yılındaki TBMM faaliyet toplantısında bu durumu sıkça dile getirmiş ve iş yükünden dolayı personel sayısının artırılmasını istemiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun sorun çözme kapasitesinde yeterli gelişme sağlayamamasının üçüncü sebebi ise kapsama alanının daraltılmış olmasıdır. Ombudsman kurumuna sahip diğer ülkelere bakıldığı zaman çoğunun orduyu ve hükümeti hatta yargıyı soruşturma konusu yapabildikleri görülmektedir.

Türkiye’de kamu denetçiliğinin görev alanı bunların hiç birisini kapsamayacak şekilde dizayn edildiği görünmektedir. Hatta bu kapsamda Ömeroğlu, 2013 yılı TBMM faaliyet toplantısında idari yargılama usulüne ilişkin ve askeri tatbikatların çevreye verdiği zarardan ötürü şikayet kabul edebilme imkanı istemiştir. Etik alanın çoğu zaman dışına çıkıldığı siyasal alanın böyle bir denetim mekanizması tarafından incelenemez oluşu kurumun elinin kolunun bağlanmasının en başlıca sebebidir. Ombudsman kurumları, yasama ve yargının sırf yasama ve yargılama faaliyetlerinin dışındaki her konu bakmakla yetkili kılınmalıdır. Bu kapsamda Türkiye’de ombudsmanlığın inceleme alanı genişletilmelidir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun sorun çözme kapasitesinde yeterli gelişme sağlayamamasının dördüncü sebebi ise farkındalık yaratamamasından kaynaklanmaktadır. Kamu denetçiliği kurumu ombudsman olarak bilinmekte ve toplumların hafızasında bu ismiyle yer edinmektedir. Oysa Türkiye’de bu kurumun ismi ombudsman olarak değil de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından yapılan ankette ombudsmanlık isminin tanınırlığı kamu denetçiliğine oranla %50 daha fazla çıkmıştır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’na başvurabilmek için önce idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Vatandaşların en çok mağdur oldukları konulardan biri de bu durumdur. Tavrını ve eylemlerini değiştirmeyen idarelere tekrar başvurmak ve onun dilekçeye olumsuz yanıtını beklemek Türk Ombudsmanı’ nın kırık not aldığı bir diğer durumdur. Şayet kişi idari başvuru yollarını tüketmeden ombudsmana başvurmuş ise ombudsman bu başvuru red ederek ilgili kuruma göndermektedir. Bu noktada vatandaşların mağduriyetleri söz konusudur. Vatandaşlar önce idari başvuru yollarını tüketmek için ilgili idareye dilekçe ile başvurmak ve cevabını 60 gün beklemek zorunda bırakılmaktadır. Bu boşuna beklenen süre vatandaşların çoğu zaman yılmasına ve şikâyetlerinden vazgeçmesini tetiklemektedir. Bu sebeple KDK’ya başvuruda idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı kaldırılmalıdır.

Avrupa ve İskandinav ülkelerinin hemen hemen hepsinde ombudsmanın muhatabı bakanlardır. Yani herhangi bir şikâyet soruşturmasının başında ya da sonunda ombudsman haksızlığın giderilmesi için ilgili kurumun en yüksek amiri ile muhatap olmakta ve sorunları çözmektedir.

Ülkemizde ise ombudsmanın muhatabı bakanlar ve üst yöneticiler değil de birim ya da şef düzeyinde yöneticilerdir. Ombudsmanın çalışmamızın önceki bölümünde yer alan “aldığımız kararlardan bakanların haberi var mı şüpheliyim” isyanı bunun en belirgin tespitidir. Baş Ombudsman Ömeroğlu, kurumlara tavsiye kararı gönderdiklerinde, cevap olarak kendilerine gönderilen yazılarda yeterli düzeyde muhatap alınmadıklarını belirtmektedir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun soruşturma ve inceleme süreçlerinde şikâyet edilen idarelerden istenilen bilgi ve savunmalar yeterli düzeyde kendisine ulaşmamaktadır. Hatta çoğu zaman nede olsa bir yaptırım yok denilerek savunma yapmaya dahi gerek görülmemektedir. Bu durum hem ombudsmanın kurumsal prestijini sarsmakta hem de karar verilebilmesi için gerekli olan prosedürlerin tamamlanmasını güçleştirmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 2013 ve 2014 yılında verilen karar sayısının yeterli olmamasındaki ana unsur idarelerin bu eğilimidir.

Türkiye’de ombudsmanın görev dokunulmazlığı bulunmamaktadır. Ombudsman yürüttüğü bir soruşturma ya da verdiği bir karardan dolayı yargılanabilir, gözaltına alınabilir hatta tutuklanabilir. Oysaki diğer birçok ülkede ombudsmanın görev dokunulmazlığı bulunmaktadır ve ombudsmanlar görevlerini bu güvence ile daha rahat ve özgürce yerine getirebilmektedirler. Türkiye açısından durum değerlendirildiğinde acilen yapılması gereken ombudsmana görev güvencesi ve dokunulmazlığı getirilmesidir.

Avrupa ve İskandinav ülkelerinde ombudsman kurumunun aldığı kararların büyük ölçüde uygulandığı bilinmektedir. Bu ülkelerde ombudsman kurumunun kararlarının büyük çoğunluğu uygulansa dahi ombudsmana ek yetkiler verilmiştir. Bu yetkilerin başında tavsiye kararına uymayan idareler hakkında yüksek mahkemelere başvurma ve hakkı ihlal edilen kişiye kurum kaynağından hukuki danışmanlık ve hukuki yardım sağlanmasıdır. Oysaki Türkiye’de ombudsmanın yüksek mahkemelere başvurma hakkı bulunmadığı gibi kararları uygulanmadığı zaman vatandaşa verecek hukuki danışmanlık ya da hukuki yardım yetkisi de yoktur. Türkiye’de KDK’nın işlevselliği şikâyet edilen idarelerin vicdanına bırakılmıştır. Bu idarelerin verilen tavsiye kararlarına uyup uymama eğilimlerinin hep olumsuz yönde kullanması da ayrıca incelenmesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun işlevsiz kalmasına sebep olan en önemli nokta ise kurumlar arası iletişim, uzlaşma ve sorun çözme kültürünün yeterince gelişmemiş olmasıdır. Kurumlar, yönetim ve modern yönetsel mantıkların çoğu kez aksine çalışmakta ve bu durumda onların almış oldukları kararlara yansımaktadır. Ombudsman kurumu etkin kılınmak isteniyorsa bunun alt yapısı hazırlanmalı ve sorun ikili taraflı çözümlenmelidir. Sorunun çözümü noktasında öncelikle ombudsman kurumunda yukarıda sayılan revizyonlar gerçekleştirilmeli ve sonrasında ise kamu yönetimi reformu yapılarak daha sağlam daha uzlaşmacı daha pratik ve modern yönetim anlayışı tesis edilmelidir. Ancak bu şekilde ombudsman kurumu işler ve anlamlı kılınabilir.

KAYNAKLAR

- Abdioğlu, H. (2007). Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi. *İTİCU Sosyal Bilimler Dergisi*. 6(11), 90- 134.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Akıncı, M. (2008). İsveç İdare Hukuku. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*.1(2), 170- 189.
- Akpınar, E. (2006). *Kamu Yönetimde Denetim Olgusu ve Türkiyede Kamu Yönetimin Denetlenmesi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aktan, T. (1976). Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*. 9(3), 33- 46.
- Aktif Haber. (2015). *Toki Gazilere Verdiği Evi Geri İstedi*. 04.12.2014. <http://www.aktifhaber.com/toki-sehit-ve-gazi-ailelerine-verdigi-evleri-geri-istedi-1086470h.htm>
- Aktuğlu, M. A. (1996). *Denetleme ve Revizyon* (3.baskı). İzmir: Barış Yayınları.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını.
- Amcaoğlu, H. (2002). *Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman Denetimi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ataman, T. (1993). İngiltere Ombudsmanlık Kurumu. *Türk İdare Dergisi*. 236(5), 236- 246.
- Ataman, T. (1997). Ombudsman ve Temiz Toplum. *Yeni Türkiye Dergisi*. 14(1), 783- 802.
- Atar, Y. (2003). *Türk Anayasa Hukuku*. Konya: Mimoza Yayınları.
- Atay, C. (1997). *Devlet, Yönetim ve Denetim*. Bursa: Marmara Kitapevi.
- Avrupa Birliği Bakanlığı. (2015). *İlerleme Raporları*. 06.02.2015, <http://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013-ilerleme-raporu-tr.pdf>

- Avşar, Z. (2012). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. İstanbul: Hayat Yayıncılık.
- Ayar, M. (2011). *Siyasetname*. İstanbul: İş Bankası Yayınları.
- Aydın, A. H. (2008). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2011). *Yönetim Bilimi* (4.baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Babüroğlu, O. ve Hatipoğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: Tüsiad Yayınları.
- Bahadır, O. (2010). Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa İle Karşılaştırmalı İncelemesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*. 1(4), 373-387.
- Bartın Sitesi. (2015). *Ahilik ve Nasihatleri*. 02.03.2015. <http://bartin.info/ahilik-gecesi-kutlu-gun/872837.htm>
- Baydar, Y. (2001). Bir İç Denetim Kurumu: Haber Ombudsmanlığı. *Karizma Dergisi*. 5(1), 106- 119.
- Bıyıklı, Y. (2000). *Ahilik*. Trabzon: TESOB Yayınları.
- Bilgen, H. N. (1995). *Kamu Yönetimi ve Demokrasi Eğitimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Bolay, S. H. (1997). Sivil Toplum ve Manası. *Yeni Türkiye Dergisi*. Yıl: 3 Sayı:18, 7-8.
- Coşkun, B. (2005). Türkiyede Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*. 77(448), 13- 15.
- Çukurçayır, M. A. (2013). Yerel Yönetişim Üzerine Notlar. F. N. Genç (Ed.), *Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları* (191- 206). Konya: Çizgi Kitapevi.
- Demir, A. (2013). *Kamu Yönetiminde Denetim ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemleri*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demir, G. (2003). *Ahilik ve Demokrasi*. İstanbul: Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları.

- Demirci, M. (2013). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Derdiman, R. C. (2013). *Anayasa Hukuku*. Bursa: Alfa Aktüel Yayıncılık.
- Diken Sitesi. (2015). *Ombudsmanın İsyanı: Kararlarımızdan Bakanın Haberi Var mı Şüpheliyim?* 20.03.2015, <http://www.diken.com.tr/ombudsmanin-isyani-kararlarimizdan-bakanin-haberi-var-mi-supheliyi/htm>.
- Dizi, K. (2003). *Bilgi Edinme ve Dilekçe Hakkı*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Efe, H. (2011). Avrupa Ombudsmanının AB İçindeki İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *Avrupa Çalışmaları Dergisi*. 19(2), 6- 17.
- Erdoğan, M. (2005). *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Erdoğan, O. (2006). *Kamu Denetiminde İdari ve Denetsel Açısından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi* (1.baskı). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1995). *Kamu Yönetimi*. İzmir: Akademi Kitapevi.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2008). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi* (3.baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi/Düşünceler/Yapılar/Fonksiyonlar/Politikalar* (4.baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Felekoy, M. (2001). *The Ombudsman For Children*. London.
- Fendoğlu, H.T. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Genç, F. N. ve Erdoğan, Ü. (2013). Yerel Demokrasi ve Kalkınma Bağlamında Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü Aydın Örneği. F. N. Genç, (Ed.), *Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları* (169- 190). Konya: Çizgi Kitapevi.

- Genç, T. (1998). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Başkent Matbaacılık Yayınları.
- Gölönü, S. (1997). Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişimine Etkisi. *Sayıştay Dergisi*. 27(2), 3- 14.
- Göymen, K. (2000). Türkiyede Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 9(2), 7- 23.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gözler, K. (2013). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gözübüyük, Ş. (1992). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2001). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (1998). *İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Gültekin, S. (2002). *Kamu Yönetimi*. Rize: Akademi Yayınları.
- Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Kitapevi.
- Günler, S. (2006). *Türk Kamu Yönetiminde Denetim ve Yeni Bir Öneri*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Haberinola Haber. (2015). *Toki Gazilere Verdiği Evi Geri Almada Geri Adım Attı*. 31.12.2014. <http://www.haberinola.com/Haber/Toki-Geri-Adim-Atti-Sehit-Yakinlari-ve-Gazilere-Tapulari-Verecek/984B19CF-ABEB-4474-B351-A65E30625059>
- Hill, L. (1974). Institutionalization, The Ombudsman and Bureavcrary. *The Amerikan Political Sicience Review*. 68(3), 45- 67.
- İnceoğlu, S. (2012). *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı Üzerine Düşünceler*. Yazılı Bildiri, Uluslararası Ombudsman Sempozyumu, İstanbul, 60- 73.
- İşçi, M. (2005). *Türk Yönetim Tarihi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*. 05.02.2015, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan9.pdf>

- Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. 04.02.2015, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan8.pdf>
- Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. 03.02.2015, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>
- Kamu Denetçiliği Kurumu. (2014). *Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu*. 10.04.2014, [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2013%20yili%20faaliyet%raporu-son\(2\).pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2013%20yili%20faaliyet%raporu-son(2).pdf)
- Kamu Denetçiliği Kurumu. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yılı Faaliyet Raporu*. 05.04.2015, [http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20yili%20faaliyet%raporu-son\(1\).pdf](http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2014%20yili%20faaliyet%raporu-son(1).pdf)
- Kamu Denetçiliği Kurumu. (2015). *Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yılı Kararları*. 10.05.2015, <http://www.ombudsman.gov.tr/custom-page-1397-2015-yili-kararlari-html>
- Kapani, M. (1983). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Karasoy, Y. (2004). Ahi Kelimesi ve Türk Kelimesinde Ahilik. *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*. 14(16), 16- 32.
- Karatepe, Ş. (1998). *İdare Hukuku*. İzmir: Anadolu Matbaası Yayınları.
- Karikatür Dünyası. (2015). *Ombudsman Kararlarını Uygulamayan Yönetici*. 01.01.2015. <http://www.karikaturdunyasi.com.tr/karikatur/yonetici-uygulamaz-karari/23545.htm>
- Kaya, A. (1995). Türkiye’ deki İdari Denetim Yetersizliğine Ombudsman Modeli Bir Çözüm Olabilir mi? *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 6(2), 309- 401.
- Kazancı, Y. Z. (1999). *Osmanlılarda İhtisab*. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Keneş, B. (1997). Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye’ deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir? *Yeni Türkiye Dergisi*. 14(1), 790- 823.
- Komisyon, (2013). *T.C. Anayasası Cep Kitapçığı*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Köksal, E. (1974). Türkiyede Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*. 7(1), 51- 61.

- Köse, Ö. (1999). Denetim ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*. 3(64), 64- 75.
- Köseoğlu, Ö. (2010). Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği. *Sayıştay Dergisi*. 79(7), 38- 56.
- Kullukçu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*. 63(2), 7- 16.
- Kurdoğlu, H. İ. (2008). Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap verebilirlik Açısından İncelenmesi. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kutlu, Ö. (2004). *Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiyede Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Küçüközyiğit, G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu- Hukuki ve Siyasal Bir İnceleme. *Uluslar arası Hukuk ve Politika Dergisi*. 2(5), 90- 111.
- Milliyet Haber. (2015). İnternette Telefon Sipariş Etti Kutudan Salatalık Çıktı. 27.01.2015, <http://www.milliyet.com.tr/internetten-telefon-siparis-etti-kutudan-salatalik-cikti/ekonomi/detay/1827181/default.htm>.
- Muradova, D. (2013). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiyede Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman*. İstanbul: Kazancı Kitapevi.
- Ombudsman, (2015). *Mol-oque eum Ombudsman?* 19.02.2015, <http://www.fiamfaam.br/ombudsman.htm>
- Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*. 9(1), 95- 107.
- Oytan, M. (1977). *Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Karşılaştırmalı Bir İnceleme*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Örnek, A. (1991). *Kamu Yönetim*. İstanbul: Meram Yayınları.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. İstanbul: Tasam Yayıncılık.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman ve Türkiye' deki Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Özel, M. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma*. Konya: Çizgi Kitapevi.
- Özer, A. (1992). Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi. *Türk İdare Dergisi*. 64(394), 1- 19.
- Öztekin, A. (2010). *Yönetim Bilimi* (4.baskı). Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Payaslıoğlu, A. (1971). İdari Reformun Yönü ve Stratejisi. *Amme İdaresi Dergisi*. 4(2), 3-14.
- Pehlivan, İ. (1998). *Örgütsel ve Yönetimsel Etik*. Ankara: Pagem Yayınları.
- Pickly, V. J. (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform. *Amme İdaresi Dergisi*. (Çev. Turgay Ergun) 19 (4), 37- 46.
- Polatoğlu, A. ve Ergun, T. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sanal, R. (2002). *Türkiyede Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayıncılık.
- Soysal, M. (1968). *Halkın Yönetime Etkisi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Şahin, R. (2010). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri. *Türk İdare Dergisi*. 468(13), 131- 158.
- Şengül, R. (2003). Fransa’ da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabuluculuğunun Rolü. *Danıştay Dergisi*. 105(6), 37- 53.
- Tahtaloğlu, H. (2011). *Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarını Zorlaştıran Faktör Olarak Bürokrasi*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsmanlık Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*. 25(3), 106- 123.
- Temizel, Z. (1997). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman*. İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- Tortop, N. (1998). Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması. *Amme İdaresi Dergisi*. 31(1), 3-11.

- Tortop, N. (2011). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. *Amme İdaresi Dergisi*. 7(1), 27- 50.
- Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman H., Özer, M. A. (2007). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye’de Ombudsmanlık*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Türk Dil Kurumu, (2011). *Türkçe Sözlük*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, (1983). *Kamu Bürokrasisi*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, (1997). *Ombudsman Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği, (1997). *Türkiyede Demokratikleşme Perspektifleri*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2015). *5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*. 09.02.2015, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.htm/>
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2015). *İç Tüzük*. 15.01.2015, <http://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm>
- Vakur, V. (1990). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Yılmaz, R. (2007). *Küreselleşen Dünyada İnsan Haklarının Korunmasında Ombudsmanın Rolü ve Azerbaycan’daki Uygulaması*. Yazılı Bildiri, Kafkas Üniversitesi, Küreselleşme Sürecinde Kafkasya ve Orta Asya II. Kongresi, Kars, 122- 147.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Ömer Faruk ÖZER

Doğum Yeri ve Tarihi : Hazro 09.09.1989

EĞİTİM DURUMU

Lisans Öğrenimi : ADÜ, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi : ADÜ, SBE, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi YL.

Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

BİLİMSEL FAALİYETLERİ

Ulusal Bildiri : 2013 Türkiye Lisansüstü Çalışmalar Kongresi.

İŞ DENEYİMİ

Çalıştığı Kurumlar ve Yıl : Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş.

İLETİŞİM

E-posta Adresi : omerfarukozer.adu@hotmail.com

Telefon : 0534 521 13 58

Tarih : 02.06.2015