AVRUPA OMBUDSMANI VE TÜRKİYE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU: MUKAYESELİ BİR İNCELEME

European Ombudsman and Turkish Ombudsman Institution: Comparative Analysis

Prof. Dr. M. Akif ÖZER[1]

Geliş Tarihi: 09.01.2017 Kabul Tarihi: 12.05.2017

ÖZET

Son yıllarda dünya genelinde yaşanan yolsuzluk, rüşvet, kötü yönetim gibi uygulamalar, yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanmasında yeni mekanizmaları gündeme getirmiştir. Bu kapsamda Türkiye'de 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun faaliyete geçmesiyle ombudsmanlık uygulaması başlamıştır. Aslında Avrupa'da çok yaygın olan bu denetim türünün geçmişi Osmanlı İmparatorluğu uygulamalarına kadar götürülmektedir. Hatta literatürde bu uygulamanın İskandinav ülkelerince Osmanlı'dan örnek alındığı yaygın kabul görmektedir. Ancak gelişmiş ülkelerin aksine Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun son dönemde faaliyete geçmesi, bu kurumun yönetimin hukuka uygunluğuna sağladığı katkılardan Türkiye'nin çok geç faydalanmaya başladığını göstermektedir. Kurumun işleyişinin oturmasıyla ülke yönetimine çok daha fazla katkı sağlayacağı açıktır. Ancak benzer başarılı uygulamaların sürekli takip edilmesi ve iyi uygulama örneklerinin kıyaslama yöntemiyle Türkiye uygulamasına aktarılması da büyük önem arz etmektedir. Bu çalışmada Avrupa Birliği Ombudsmanı ile Kamu Denetçiliği Kurumu karşılaştırılmış ve uygulamaların daha etkin olabilmesi için fikir ve uygulama alışverişinin önemine vurgu yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Ombudsman, Mukayese, Tavsiye Kararı, Etkenlik,

ABSTRACT

In recent years, practices such as corruption, bribery and mismanagement that have taken place throughout the world have brought new mechanisms to agenda for the lawfulness of the administration. In this context, the implementation of the Ombudsman was initiated in 2012 by the operation of the Turkish Ombudsman Institution in Turkey. In fact, the history of this control class, which is very common in Europe, is taken to the practice of the Ottoman Empire. It is even widely accepted in the literature that this practice is taken from the Ottoman Empire by Scandinavian countries. However, contrary to the developed countries, the operation of the Turkish Ombudsman Institution in recent period shows that Turkey has started to benefit too late from the contributions it has provided for the legality of the administration of this institution. It is clear that with the operation of the foundation of the institution will contribute much more to the administration of the country. However, it is also of great importance that similar successful applications are followed up continuously and good practice examples are transferred to Turkey through benchmarking. In this study, the European Ombudsman and the Turkish Ombudsman Institution were compared and the importance of mutual exchange of ideas and practices was emphasized in order to make the applications more effective.

Keywords: Audit, Ombudsman, Comparison, Recommendation, Effectiveness,

[1] Prof. Dr., Gazi Ün. İİBF Kamu Yön ve Siyaset Bilimi Bölümü, ozer@gazi.edu.tr

GİRİŞ

Bilindiği gibi tarihte ilk olarak ombudsman kurumu 1713'te İsveç'te oluşturulmuştur. İsveç Kralı 12. Charles askeri ve diplomatik işlerinin fazlalığından dolayı merkezde güvendiği bir kişiyi, vergi toplayanların, yargıçların ve diğer memurların çalışmalarının denetlenmesi ile görevlendirmiştir. Bazı kaynaklarda İsveç Kralı'nın bu kurumu oluştururken Osmanlı İmparatorluğu'ndaki uygulamalardan etkilendiği belirtilmektedir. Rus yenilgisinden sonra Osmanlı topraklarında kalan İsveç Kralı buradaki uygulamaları görmüş, ülkesini buradan idare edebilmek için bir ombudsman atama yoluna gitmiştir.[2]

Ombudsmanlığın İsveç Kralı'nın girişimi ile başladığı resmi tarih verisi olsa da bu tarih öncesinde gerek Osmanlı devletinde gerekse daha öncesinde Roma'da ve Çin'de bu şekilde ombudsmanın faaliyetlerini yapmış kurumlar olduğu bilinmektedir.

İsveç Kralı'nın ombudsmanlık sistemini Osmanlılardan esinlenip ülkesinde uyguladığına dair birçok görüş ileri sürülmektedir. Bunlar arasında Kazaskerlik kurumu, Ahilik teşkilatı, Dar'ül Adl ve Divan-ı Mezalim (Haksızlıklar Divanı) adlı kurumlardan etkilendiğini belirten çalışmalar mevcuttur. Divan-ı Mezalim Osmanlılardan önce müslüman devletlerin merkez teşkilatında yüksek yargı ve denetim kurumu olarak görev üstlenen yüksek dereceli bir devlet organıdır. Emevi, Abbasi, Memluk ve Selçuklu devletlerinde Dar'ül Adl ve Divanı Mezalim halkın yönetime karşı şikayetlerini dinleyen ve halk ile yönetim arasındaki uyuşmazlıkları gidermeye çalışan kurumlardır.[3] İsveç Kralı'nın; Ahilik teşkilatı, Divan-ı Mezalim ve Dar'ül Adl gibi kurumlardan esinlenmiş olmakla birlikte esas olarak, Ahilik kurumunun yardımlaşma ve sosyalleşme niteliklerinden etkilendiği söylenebilir.

Ombudsmanlık kurumu İsveç'ten sonra Finlandiya'da 1919 yılında kurulmuştur. Bu ülkede ombudsmana, İsveç'teki ombudsmanın sahip olduğu yetkilerin dışında bakanları kovuşturma yetkisi de verilmiştir. 1955 yılında Danimarka, 1959 yılında Batı Almanya, 1962 yılında Norveç ve Y. Zelanda, 1967 yılında İngiltere, 1971 yılında İsrail, 1973 yılında Fransa, 1976 yılında Portekiz, 1981 yılında Hollanda ve İspanya ombudsmanlık sistemini hayata geçirmişlerdir. Kurum ilk önce Kuzey Avrupa ülkelerine özgü iken zamanla İngiltere ve Y.Zelanda ile Anglo-Sakson hukuk sistemine girmiştir.[4] Sonra da tüm Avrupa'ya yayılmıştır.

---

2 Pickl, Victor; "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. T. Ergun), AİD, C.19,Sayı.1, Mart, 1986, s.37-40.

3 Eryılmaz, Bilal; "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, Y:66, Sayı 402, Mart 1994, s.79.

4 Gökçe, A. Fuat; "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C.17, S.2, 2012, s.206.

Kaynağını Osmanlı İmparatorluğu'ndaki uygulamalardan alan bu kurumun birçok ülkede farklı özellikler taşımasına rağmen, başarılı bir ombudsmanda bulunması gereken özelliklerde benzerlik bulunmaktadır. En başta böyle bir kurumun mutlaka kanunla kurulması ve fonksiyonel anlamda görevlerini yerine getirirken mali, hukuki, idari yönden özerk olması gerekmektedir. Merkezi idarenin dışında yer alması, tarafsızlığını koruması, halk tarafından kolay ulaşılabilecek ve başvurulabilecek bir makam olması, bu makama getirilecek kişilerin uzmanlığından ve tecrübesinden kimsenin kuşku duymaması[5] ortak gerekliliklerdir. Aksi takdirde bu kurumun tarafsızlığından ödün verebileceğinin düşünülmesi, temel işlevlerinin yerine getirirken büyük sorunlar doğurabilecektir.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren batıda yönetim karşısında vatandaşın daha iyi korunması için yeni arayışlara gidilme sürecinde ombudsman kurumu hızla yaygınlaşmıştır. Bu kurumu benimseyen ülkeler bu kuruma; ombudsman, parlamento komiseri, vatandaş koruyucusu, halk avukatı gibi farklı isimler vermişlerdir.[6]

Bilindiği gibi ombudsmanlık ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde, yerel yönetimler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanan bir denetim türüdür. Avrupa Birliği bünyesinde de bu kuruma yer verilmiştir.[7] İsveç kökenli olup kelime anlamı vekil, temsilci olan ombudsman; devlet görevlileri hakkındaki şikayetlerle ilgili olarak araştıran, rapor yazan kişi, devlet memuru anlamına gelir. Ombudsman kelimesi Fransa'da "le mediateur" olarak kullanılırken dilimizde "kamu denetçisi" şeklinde[8] yerleşmiştir.

Bu çalışmada yukarıda özetlediğimiz tarihsel süreç veri alınanarak Avrupa Ombudsmanı ve bu kurumun Türkiye'deki eş değeri olan Kamu Denetçiliği Kurumu mukayeseli bir şekilde incelencektir. Bu karşılaştırmaya geçmeden ombudsman denetimi ile ilgili genel bilgi vermenin, özelliklerini ve türlerini belirtmenin yararlı olacağını düşünüyoruz.

1. OMBUDSMAN DENETİMİ

Genelde adli ve idari yargı ayrımının yapılmadığı ülkelerde yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanmasında, diğer denetim türlerinin yanında dilimize kamu denetçisi olarak çevrilen ombudsman isimli bir kuruma da

---

5 Arslan, Süleyman; "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", AİD, C.19, Sayı.1, Mart, 1986, s.161.

6 Eken, Musa; "Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Ed. D.Dursun - H. Al, İlke Yay., İstanbul, 1998, s.132.

7 Tortop, Nuri; "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", Türkiye'de Kam Yönetimi, Ed. B. Aykaç - Ş. Durgun - H. Yayman, 2. Baskı, Nobel Yay., Ankara, 2012, s.507.

8 Gökçe, A. Fuat; a.g.m. s.205.

yer verilmektedir. İskandinav ülkelerinde doğan ve Avrupa'da yaygınlaşan bu kurum ile yönetimin faaliyetleri denetlenmektedir.[9] Şimdi bu denetim türünün özelliklerine daha ayrıntılı bakalım.

1.1. Ombudsman Denetiminin Özellikleri

Ortaya çıktığı andan itibaren uygulandığı ülkelerde hukuk devletinin güçlenmesi ve demokrasinin kökleşmesi için önemli bir unsur olan; devlet, yönetim ve vatandaşlar arasında iyi bir diyalog kanalı olarak görev yapan ombudsmanın popülaritesinden dolayı neredeyse yargı dışında oluşturulan her şikayet mercii ombudsman olarak anılmış ve bir kavram kargaşası oluşmuştur. Esasında ombudsman vatandaşların bürokrasiden, kötü yönetimden kaynaklanan şikayetlerini geniş yetkileri çerçevesinde, hızlı ve güvenli bir şekilde araştırıp çözüm önerileri sunan; yetkin, tarafsız, bağımsız, yasal, atanmış veya seçilmiş yetkilidir. Görevin tanımı, yetkileri ve statüsü birbirini tamamlar. Birey hak ve özgürlüklerini korumakla görevli bütün sistemlerden[10] bu tanım, yetki ve statü farklılıkları ile ayrılır.

Ombudsman anayasa ve yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan bağımsız bir görevlidir. Haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getirip özel şikayetleri ve yakınmaları izler. Soruşturma açmak, eleştirmek ve idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkilerini kullanır. Fakat tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltmek yetkisi yoktur.

Ombudsman bağımsızdır. Bu bağımsızlık yürütme organına olduğu kadar kendilerini seçen parlamento veya diğer organlara karşı da geçerlidir. Devletin anayasal, yasal organlarına karşı bağımsız olması ombudsmana politik ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği arama özgürlüğü sağlamaktadır. Ayrıca, bu şekilde ombudsman hiçbir beklentiye girmemekte ve kendini de sınırlandırmamaktadır. Ombudsman, yasal olarak verilen yetki alanı içerisinde devlet, yerel yönetimler, kamu kurum ve kuruluşlarının tamamını veya yasada özel olarak belirtilen kurum/hizmet alanını denetlemekle görevlidir. Ombudsmanın görev alanına giren temel konular; hak ve özgürlüklerin korunması, kötü yönetimin önlenmesi, yönetici vatandaş ilişkilerinde hakkaniyetin kollanması olarak belirtilebilir.[11]

---

9 Gözübüyük, Şeref; Yöneti m Hukuku, Turhan Yay., Ankara, 1992, s.296.

10 Avşar, Zakir; "Ombudsman, İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Hayat Yay., İstanbul, 2012, s.26.

11 Ekici, Birol; "Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim", Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, Ed. A. Nohutçu-A. Balcı, Beta Yay., İstanbul, 2005, s.112.

Ombudsman denetim yetkisi kapsamında, hakkında şikayet bulunan kurumun her türlü bilgi ve belgelerine başvurma, onlardan konuyu aydınlatacak bulgular elde etme, gerekirse tanık dinleme, kurumun temsilcilerini sorgulama, bilirkişiye başvurma, olay yerinde keşifte bulunma gibi işlemleri yapabilmektedir. Kamu kurumları gizli sayılan hassas bilgilerin dışında, her türlü bilgi ve belgeyi ombudsmana vermek zorundadırlar. Bu geniş soruşturma yetkisi ombudsmanı yönetim mekanizmasının merkezine götürerek gerçeği olduğu gibi ortaya çıkarmasına ve sıradan bir yurttaşın, hatta parlamento üyesinin bile sahip olmadığı, yönetsel işlemlerin gerçek unsurlarını öğrenmesine imkan sağlamaktadır.[12]

Ombudsmanın seçimi ve görev süresi de ülkelere göre değişmektedir. Ombudsman İsveç'te parlamento tarafından gizli oylamayla seçilirken, Fransa'da ise bakanlar kurulunun kararı ile belirlenmektedir. İngiltere'de hükümetin tavsiyesi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Ombudsmanın parlamento tarafından gizli oyla seçilmesi ilk önce adil bir seçim gibi görülse de parti disiplini sebebiyle milletvekillerinin parti grup kararlarının dışına çıktığı pek görülmemiştir. Dolayısıyla ombudsmanın yasamayı oluşturan tüm partilerin ortak adayı olması veya en azından belirli bir uzlaşmayla seçilebilmesi için ombudsman seçiminde karar yeter sayısı olarak nitelikli çoğunluğun esas alınması daha demokratik uygulama olacaktır.[13] Bu kapsamda ombudsmanın belirgin özelliklerini ve unsurlarını şu şekilde sıralayabiliriz:[14]

a) İdarenin, kendi iç denetimi ve yargı denetimi dışında denetlenmesini sağlar.
b) Etkin bir denetim mekanizmasıdır. Gücün yanlış kullanımını engeller.
c) Genellikle özerk ve yargı birliği sisteminin olduğu ülkelerde kurumsallaşmıştır.
d) İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumludur.
e) Kamu kurumları ve kamuoyu nezdinde saygınlığı bulunan bir kurumdur.
f) Genellikle denetçiler parlamentolar tarafından seçilmektedir.
g) Kamu hizmetlerinde etkinliği artırmayı amaçlar.
h) Moral yaptırım gücü olan bir kurumdur.
ı) Denetim sürecinde şikayet üzerine veya kendiliğinden harekete geçer.

---

12 Erdoğmuş, Osman; Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s.27.

13 Gökçe, A. Fuat; a.g.m. s.207.

14 Abdioğlu, Hasan; "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", İstanbul Ticaret Üni., Sosyal Bilimler Dergisi, Y.6, S.11, 2007, s.84.

i) Şikayet sahipleri kuruma kolayca ulaşabilir.

j) Çalıştığı konu ile ilgili her tür bilgi ve belgeye ulaşabilir.

k) İnceleme yapmanın dışında yasal bir yetkisi yoktur.

l) Yapılan araştırma sonuçlarını taraflara bildirir ve kamuoyuna duyurur.

m) Karar doğrultusunda idareye önerilerde bulunur.

n) Kamuoyu ve medya açıklamaları kurumun etkinliği için önemli bir araçtır.

o) Kamu denetçileri özel organizasyonlar ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları (bankalar ve tacirler veya iki komşu arasındaki gibi) kendilerine konu olarak alamamaktadır.

1.2. Ombudsman Denetiminin Türleri

Bugünkü uygulamada ombudsmanlık; Fransa, Danimarka, Kosta Rika, Polonya ve Pakistan'da tek bir alanda etkin iken, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Güney Afrika, İsveç, İsrail, Almanya, Kanada, Norveç ve Macaristan'da birden fazla alanda faaliyette bulunmaktadır.[15] Hemen hemen her ülkede birbirinden farklı özellikler taşımasına rağmen, ombudsmanlığın; kanunla kurulması, fonksiyonel anlamda görevlerini yerine getirirken mali, hukuki ve idari yönden özerk olması, merkezi idarenin dışında yer alması, tarafsızlığını koruması, halk tarafından kolay ulaşılabilecek ve başvurulabilecek bir makam olması ve bu makama getirilecek kişilerin uzmanlığından ve tecrübesinden kuşku duyulmaması[16] gibi özellikler üzerinde görüş birliği vardır. Aksi halde kurumun tarafsızlığından ödün verileceği düşünülecek, bu durum ise temel işlevlerin yerine getirilmesinde sorunlara yol açacaktır.

Literatürde genel anlamda farklı uygulamaları içinde barındıran ombudsmanlığı, "klasik ombudsman", "avukat ombudsman" ve "kurumsal ombudsman" şeklinde üç kategoride incelemek mümkündür. Klasik ombudsman diğer ombudsmanlık sistemlerine göre en yaygın olan uygulamadır. Kamu kurumları ile vatandaşlar arasındaki sorunların çözümlenmesi ile ilgilenmektedir. Avukat ombudsmanda taraflardan birisinin kamu kurumu olması zorunluluğu bulunmamaktadır. Vatandaşlar arasındaki sorunların giderilmesi esas amaçtır. Klasik ombudsmanla ayrıldığı nokta kamu kurumunun taraf olmamasıdır. Kurumsal ombudsman ise özel bir kurum içinde iç sorunların veya vatandaşlarla özel kurumlar arasındaki sorunların çözümlenmesi ile ilgilenir.[17]

---

15 Gökçe, A. Fuat; a.g.m. s.209-210.

16 Arslan, Süleyman; a.g.m., s.161.

17 Gökçe, A. Fuat; a.g.m. s.209.

Bu sınıflandırmanın yanında ülkelerde toplumların yapısına ve ihtiyaçlarına göre özel bir alana yoğunlaşmış ombudsmanlık kurumunu görmek de mümkündür. Bu kapsamda başlıca dört tür ombudsmandan söz edilmektedir:[18]

— Genel Amaçlı Ombudsmanlar: İdari eylem ve işlemlerle ilgili tüm şikayetleri inceler.

— Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlar: Belli bir alanda yapılan şikayetleri ele almak veya belli bir grubun haklarını korumakla görevli ombudsmanlardır. Örneğin; sağlık ombudsmanı, polis ombudsmanı ve çocuk ombudsmanı gibi. Son yıllarda Amerika'da rastlanan yüksek boşanma oranı, çocuk istismarları, çocukların uygunsuz şartlara maruz kalmaları gibi durumların fazla olmasından dolayı çocuk ombudsmanı atanmış ve özellikle biyolojik ailesiyle yetişme imkânı bulamayan çocukların yaşadıkları sorunlarla ilgilenmesi amaçlanmıştır. Özel bir alana yoğunlaşmış bir diğer ombudsman türü Kuzey İrlanda Polis Ombudsmanıdır. Polis tarafından icra edilen faaliyetlerden kaynaklanan sorunların çözümünde rol oynaması amacıyla kurulmuştur. Hükümetten, mahkemelerden ve güvenlik güçlerinden bağımsız çalışan bu kurum, hiçbir ayrım yapılmaksızın polis ile ilgili gelen şikayetleri değerlendirmektedir.

— Uluslararası ya da Uluslarüstü Düzeydeki Ombudsmanlar: Uluslararası örgütlerde çalışanlar veya bu örgütlere üye olanların şikayetlerini ele almak üzere kurulmuş olan uluslararası ombudsmanlardır. Buna örnek olarak İnsan Hakları Ombudsmanı verilebilir. Bu kurum insan haklarının ihlaline ilişkin şikayetleri ele alır. Uygulamaya Slovenya'dan bir örnek verilebilir. 1980'li yılların sonunda 1990'lı yılların başında komünizmin çökmesiyle Slovenya'da demokrasiye geçiş aşamasında zorluklar yaşanmış ve geçiş süreci ciddi insan hakları ihlallerine şahit olmuştur. Slovenya Hükümeti insan hakları ihlallerini engellemek için İnsan Hakları Ombudsmanı'nı atamıştır. Mahkemeler tabi ki birinci derecede kontrol mekanizması olmuştur fakat mahkeme dışı kontrol mekanizması olarak İnsan Hakları Ombudsmanı önemli roller oynamıştır.

— Özel Sektör Ombudsmanı: Özel sektör kuruluşları tarafından atanan ilgili sektörde yapılan şikayetleri ele alan ombudsman türüdür. Örneğin; Basın ombudsmanı, Bankacılık ombudsmanı gibi.

[18] Öktem, Serkan – Gökhan Turhan; "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme", Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 2, 2015, s.135-136.

2. KURUMLARIN MUKAYESELİ İNCELENMESİ

Çalışmanın ilk kısmında ombudsman denetimi hakkında genel bilgiler verdik. Bu denetimin özelliklerini ve türlerini açıkladık. Bu bilgiler kapsamında şimdi Avrupa Ombudsmanı ve ülkemizdeki Kamu Denetçiliği Kurumu'nun mukayesesine geçebiliriz.

2.1. Kuruluşları

a) Avrupa Ombudsmanı: Avrupa Ombudsmanı oluşturma fikri, 1970'lerin ortalarında gündeme gelmiştir. 1973 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın Avrupa Topluluğu'na katılımı sonrasında Avrupa Parlamentosu'nun Danimarkalı üyeleri, Avrupa Ombudsmanı oluşturma konusunda Konsey'den ve Komisyon'dan yorum talep etmişlerdir. O yıllarda hem Komisyon hem de Konsey Avrupa Ombudsmanlığı kurumunu gereksiz bularak, Ombudsman fikrine karşı olumsuz tavır almışlardır.[19] Buna rağmen ombudsmanlık kurumuna giden yolda ilk adım 1971 yılında Viyana'da yapılan İnsan Hakları Konferansı Meclisi tarafından atılmıştır. İlk olarak yönetim otoritelerine yönelik vatandaşların şikayetlerinin değerlendirilip, soruşturmasını yapacak kurumunun kurulabileceği fikri bu konferansta ortaya atılmıştır. Ancak bu öneri çok etkili olmamıştır. 90'lı yılların başına kadar bu şekilde gündemde olan ama icraata dökülemeyen birçok önerge örneği görmek mümkündür. Bu süreçte 4 Mayıs 1990 ombudsmanlık kurumu için önemli bir tarih olmuştur. Çünkü bu tarihte İspanya Başbakanı Avrupa vatandaşlığı kavramının oluşturulması için bir teklif sunmuştur ve bu teklife ek olarak vatandaşların haklarını koruyacak bir kurumun yani ombudsmanlık kurumunun kurulmasını önermiştir. Bu öneri Danimarka ve Lüksemburg gibi ülkeler tarafından desteklenmiş, sonuç olarak dikkate alınmış ve ombudsmanlık kurumunun oluşturulması için karar 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması'nda yer almıştır. Alınan karar doğrultusunda gerekli alt yapı çalışmalarının tamamlanmasıyla Avrupa Birliği'nin ilk ombudsmanı Jacop Söderman (Eski Finlandiya Ombudsmanı) 12 Temmuz 1995 tarihinde atanmıştır.[20]

Bu kurumun oluşturulmasında parlamenter ombudsman sisteminden esinlenilmiştir. Ombudsman vatandaşların, birlik kurum ve organlarıyla iyi ilişkiler kurmalarında aracılık vazifesi görmektedir. Vatandaşlarla AB'nin kurum ve organları arasında şeffaflık üzerine kurulu ve güvene dayanan bir yönetim anlayışının tesis edilmesinde Avrupa Ombudsmanı önemli bir işlev

[19] Efe, Haydar, Murat Demirci; "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan Beklentiler", Sayıştay Der., S.90, Eylül 2013, s.5.

[20] Turhan, Durmuş Gökhan - Serkan Ökten; "Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 2014/1, Sayı:19, 2014, s.218.

üstlenmiştir.[21] Zaten bu işleviyle Ombudsman İdarenin şeffaflaşması yönündeki olumlu adımlarıyla bireyin devlete olan güvenini artırır ve tazeler. İdareye de yapılan denetimlerde ortaya konulan iyi tespit ve uygulamaların devamı ve mükemmelleştirilmesi anlamında özgüven sağlar.[22]

Aslında Avrupa Ombudsmanı'nın kurulmasının arkasındaki temel nedenler, büyük ölçüde ulusal ombudsmanların ortaya çıkışıyla benzerlik göstermektedir. İlk olarak, Avrupa Adalet Divanı'na başvuruların pahalı, uzun ve karmaşık prosedürler gerektirmesi ve Divan'ın hakkaniyet gibi değerler üzerinden değil de dar yasal sınırlamalar çerçevesinde hareket etmesi sıradan bireylerde çekincelerin oluşmasına yol açmaktadır. İkinci olarak, Avrupa Parlamentosu üyelerinin harekete geçirilmesi ise her ülkenin kendi özel şartları ölçüsünde mümkün olabilmektedir. Üçüncü olarak, Birliğe yeni üyelerin katılmasıyla birlikte yaşanan nüfus artışı ve buna paralel olarak Birlik bürokrasisinin genişlemesi vatandaşların şikayetlerinin incelenmesi ve kötü yönetim uygulamalarının denetlenmesinde yeni mekanizmalara duyulan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Ulusal ombudsmanların ortaya çıkış gerekçelerinden farklı olarak, Avrupa Ombudsmanı fikrinin mimarları bu kurum sayesinde Avrupa Vatandaşlığı kavramının yerleşeceğine inanmışlardır.[23]

Bu gelişmelerin henüz Avrupa Ombudsmanını kuruluş hedeflerine ulaştıracak olgunlukta ve etkinlikte olduğu söylenemez. Buna rağmen son yıllarda Avrupa Birliği ombudsmanını daha etkin hale getirebilmek için çabalar devam etmektedir. 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 24. maddesi (eski 21. maddesi) "Birliğin her vatandaşı 228. maddeye uygun olarak kendiliğinden Ombudsman'a başvurabilir" şeklindeki ifadesiyle Avrupa Birliği vatandaşlarının haklarından biri olarak Ombudsman'a şikayette bulunma hakkı ve Avrupa Parlamentosu'na başvuru hakkını düzenlemiştir. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte Maastricht Antlaşması'nın Ombudsmanlık kurumunu düzenleyen 195. maddesi Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesi olmuş ve Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanı "Topluluk kurum ve organları"ndan "Birlik kurumları, organları, büroları veya ajanlarına" doğru genişletilmiştir. Böylece Lizbon Antlaşması, AB'nin sütunlu yapısını ortadan kaldırdığı için eski ikinci sütun (Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası) şimdi Avrupa Ombudsmanı'nın yetki alanı içine girmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 13. maddesine göre Avrupa Konseyi de bir kurum olarak sayıldığından bu söz konusu

---

21 Şengül, Ramazan; "Avrupa Birliği'nde Yönetsel Alanında Kötü yönetimle Mücadele Eden Bir Kurum: Avrupa Birliği Ombudsmanı", 2. Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi, (2010) http://akademikpersonel.kocaeli.edu.tr/ ramazan.sengul/ (10.08.2016), s.4.

22 Atay, Ethem; "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu", Ombudsman Akademik, S.1, Aralık 2014, s.27-29.

23 Tul, Uygar; "Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık", http://www.siyasal hayvan.com/avrupa-birligi-ve-turkiyede-ombudsmanlik-avrupa-ombudsmani-3-parca/ (20.08.2016), s.1.

kurum da Avrupa Ombudsmanı'nın yetki sahası içine dahil edilmiştir. Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesi ile eski 195. maddede yapılan bir diğer önemli değişiklik ise 195. maddedeki "Ombudsman her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, yasama dönemi sürecinde atanır" ifadesi yerine "Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Avrupa Ombudsmanı" ifadesi konulmuş olmasıdır. Avrupa Ombudsmanı'nın yasal statüsünde yapılan bu değişiklikler Avrupa Ombudsmanı'nın etkinliğini artırmıştır.[24]

b) Kamu Denetçiliği Kurumu: Ülkemizde bu kurumumuzla ilgili somut gelişmelerin geçmişi 2010 yılına kadar götürülebilir. 12 Eylül 2010 tarihinde referanduma sunulan anayasa değişikliği kapsamında, Anayasa'nın 4. bölümünde, Siyasi Haklar ve Ödevler başlığı altında yer alan dilekçe hakkına ilişkin 74. maddede değişiklik yapılarak, bu maddede kamu denetçiliğine de yer verilmiştir. Anayasa değişikliği ile 74. maddenin kenar başlığı "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" olarak değiştirilmiş, madde metni; "Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceler. Kamu Başdenetçisi TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur" şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa'da yapılan bu değişiklikle, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun anayasal bir kurum haline getirildiği ve Anayasa'da öngörülen yasal düzenlemenin yapılmasıyla birlikte, kurumun çalışmaya başladığı söylenebilir.[25]

Kurumun kuruluş kanunu olan 6328 Sayılı Kanun ise 2012 yılında çıkarılmıştır. İdarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemek üzere, daha önce oluşturulan Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili kurucu kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından anayasal dayanağı olmadığı gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulunmuş ve resmilik kazanamamıştı.[26] 5548 sayılı Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra, yapılan anayasa değişiklikleriyle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temele kavuşmuştur. 2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda her ne kadar farklı hükümler olsa da temeli 5548 sayılı Kanun'a dayanmaktadır.[27]

---

[24] Efe, Haydar; "Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", Avrupa Çalışmaları Dergisi, C.19, S.2, 2011, s.8-9.

[25] Kahraman, Mehmet; "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği", Mustafa Kemal Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.8, S.16, 2011, s.368-369.

[26] Yıldırım, Turan; İdari Yargı, Anadolu Ün. Yay., Eskişehir, 2013, s.12.

[27] Şengül, Ramazan; "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.14, S.2, 2007, s.137.

İlk hazırlanan 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, Cumhurbaşkanlığı tarafından, Kanun'un 12. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilmişti. Veto gerekçesinde; yasamanın yürütmeyi yalnızca siyasi yolla denetleyebileceği, anayasal açıdan Meclis Başkanlığına bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığı, meclisin görevleri arasında sayılmayan kamu görevlilerini seçme ya da atama yetkisinin kanunla meclise verilmesinin ve kurumda çalışacak uzman ve yardımcılarının çalışma esas ve usullerinin düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile bağdaşmayacağı görüşlerine yer verilmişti. Ancak TBMM 5521 sayılı Kanun'u aynen kabul ederek 28.09.2006 tarihi itibariyle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaştırmış, ikinci kez meclisten geçen 5548 sayılı Kanun'u Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve bu düzenleme 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak daha sonradan Cumhurbaşkanı ile ana muhalefet partisi anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Kanun'un iptalini istemiş ve Anayasa Mahkemesi'ne götürmüşlerdir. Anayasa Mahkemesi'nce 5548 sayılı Kanun'un Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği belirtilerek, esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir. Bunun üzerine iktidar partisi Kanun'un iptal gerekçeleri ve muhalefetin görüşlerini de dikkate alarak bir Anayasa değişiklik paketi hazırlamış ve 30 Mart 2010 tarihinde 26 maddeden oluşan Anayasa değişiklik paketi içinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenleme de yer almıştır.

Yukarıda ayrıntılarına değindiğimiz bu düzenlemenin yer aldığı anayasa değişikliğiyle ilgili paketin Meclis Genel Kurulunda yeterli çoğunluğu sağlayamaması üzerine, değişikliği Cumhurbaşkanı halkoyuna sunmuş, 2010 yılında yapılan referandum sonucunda halkın % 58'i anayasa değişiklik paketine "evet" diyerek, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kuruluşundaki engellerin kalkmasını sağlamıştır. Böylece Kamu Denetçiliği Kurumu'yla ilgili Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçelerinden Anayasa'nın 6. maddesinde "hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" ilkesine hem de 87. maddesinde yer alan meclisin görev ve yetkileri maddesinde "böyle bir görev ve yetkinin olmaması hali" gibi iptal gerekçeleri ortadan kaldırılmıştır.

Bakanlar Kurulu'ndaki tüm üyelerin imzasıyla Meclis Başkanlığına 05.01.2011 tarihinde gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Ardından, 15.06.2012 tarihinde TBMM'den geçerek Cumhurbaşkanı'na sunulan Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığı'nca onaylanarak Resmi Gazete'de yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir.[28] Bugün Kamu Denetçiliği Kurumu bu yasal mevzuata dayanarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

[28] Efe, Haydar, Murat Demirci; a.g.m., s.60-62.

2.2. Statüleri, Seçilmeleri ve Atanmaları

a) Avrupa Ombudsmanı: Daha önce de belirttiğimiz gibi 1992'de, Maastricht'te imzalanan AB Anlaşması'nda; ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak yurttaş ile bu kurumlar arasındaki güven ilişkisini güçlendirmeyi, ayrıca yurttaşın şikayetlerini kabul ederek ortaklık kurumlarının demokratik işlemesinde yurttaşa yardımcı olmayı amaçlayan "Avrupa Ombudsmanı" kurulmuştur.[29] Avrupa Ombudsmanı, AB Parlamentosu'nca herhangi bir üye ülkede oturan veya kayıtlı ofisi bulunan bir özel veya tüzel kişinin Avrupa Adalet Mahkemesi ve Avrupa İlk Merci Mahkemesi haricindeki topluluk kurum ve kuruluşları ile organlarının faaliyetlerindeki kötü yönetim vakalarıyla ilgili şikayetlerini almakla yetkili kılınmıştır. Ancak, uygulamada insan hakları şikayetlerine de bakmaktadır. Bu kurum, AB'nin yasallaşmasında yeni bir eğilimi temsil etmektedir ki bu eğilim "birliğin bütün kurum ve kuruluşlarının standart kural ve prosedürlere bağlanması veya tek bir görevi olan ama bu kural ve prosedürleri bütün AB kurumsal sistemine uygulamaktan sorumlu organlarca incelenmesini içermektedir.[30]

Bilindiği gibi AB Ombudsmanı'nın iki temel işlevi vardır. Birinci işlevi yönetim üzerinde dış bağımsız denetim aracı olmasıdır. İkinci işlevi ise arabulucululuğu yerine getirmesidir. Uygulamada arabuluculuk sayesinde AB Ombudsmanı ile kurum ve organlar arasında sistematik bir işbirliği olmaktadır. Söz konusu işbirliğinin aynı konuda yapılacak şikayetleri ortadan kaldırma ve kurumlara kendi kapasitelerini yeniden değerlendirme fırsatı verme şeklinde iki temel yararı bulunmaktadır. Bu bağlamda AB Ombudsmanı'nın tavsiyeleri sonucunda Konsey, işe alımlarda şeffaflığı benimsemiştir.[31]

Avrupa Ombudsmanlığı'nda eski Finlandiya Ombudsmanı Jacob Söderman 1 Eylül 1995 tarihinde ilk Avrupa Ombudsmanı olarak görevlendirilmiştir. Söderman'dan sonra seçilen Nikiforos Diamandouros ise, aynı zamanda Yunanistan'ın da ilk ombudsmanıdır. 11 Kasım 2005 tarihinde Diamandouros ikinci kez Avrupa Ombudsmanlığı görevine seçilmiştir.[32] 2017 yılı itibarıyla bu görevi 2013 yılında seçilen ve İrlanda'da bu görevi yapmış olan yazar Emily O'Reilly'dir. 2018 Ekim ayında görev süresi sona erecektir.

Ombudsmanın statüsüne ilişkin en son değişiklik 18 Haziran 2008'de yapılmıştır. Bu değişiklik neticesinde şikayetlerle ilgili inceleme sürecinde

---

29 Acar, Tünay; Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Ün., Isparta, 2009, s.72.

30 Tul, Uygar; a.g.m., s.2.

31 Şengül, Ramazan; a.g.m., s.5.

32 Kılıç, Erkan; Kamu Denetçiliği Kurumu, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, Atılım Ün. SBE, Ankara, 2012, s.37.

ombudsman, AB kurum ve organlarının bütün belgelerine serbestçe erişim imkanına kavuşmuştur. Avrupa Ombudsmanı'nın başarısında birlik kurum ve organlarıyla olan ilişkisi önemlidir. Birlik düzeyinde iyi yönetim seviyesinin yükseltilmesi için ombudsman, AB kurum ve organ temsilcileri ve bürokratlarla düzenli görüşmeler yapar. Bu görüşmeler ombudsmanın statüsünün güçlendirilmesinde olumlu etkiler yapmıştır.[33]

Ombudsman atama prosedüründen önce ombudsman olarak atanabilmek için gereken kriterlere bakmak gerekmektedir. Bu şartları şu şekilde sıralayabiliriz:

a) Avrupa Birliği vatandaşı olmak,
b) Sivil ve politik bütün haklara sahip olmak,
c) Tam bağımsızlığı garanti etmek,
d) Adayın kendi ülkesinde en üst düzey adli makamlarda çalışmış olmak ya da kendi ülkesinde ombudsmanlık kurumu tecrübesine sahip olmak.

Yukarıda belirtilen şartlara taşıyan adaylar ombudsmanlık seçimine katılabilirler. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nın 228. maddesinde, Avrupa Ombudsmanının Parlamento tarafından "atanması" yerine "seçilmesi" ifadesi kullanılmıştır.[34] Ombudsman, Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıllık görev süresi için seçilmesinden hemen sonra atanır. Ombudsman art arda atanabilir ve atanma dönemini kısıtlayan bir sınır yoktur. Ombudsman adayı olmak isteyen bir kişi minimum iki üye ülkeden olmak şartıyla, en az 32 parlamenterin desteğini alması gerekir. Bu desteği alan kişi resmi aday olarak oylamaya girebilir. Parlamentonun en az yarısının oyunun alınması istenen ilk iki turda çoğunluk sağlanamadığı takdirde ilk iki turda en yüksek oyu alan iki aday üçüncü tura geçer ve bu turda en çok oyu alan seçimi kazanır. İki aday üçüncü turda eşit sayıda oy alırsa yaşça daha büyük olan aday ombudsman atanır. Göreve başlandığında AB Adalet Divanı önünde görevin bağımsızlık ve tarafsızlık içinde yapılacağına, görev süresi ve sonrasında sorumluluk sahibi olunacağına ve dürüst çalışılacağına dair yemin eder.[35]

Ombudsmanın görev süresi atandığı dönemin sonlanmasıyla biter. Ombudsman, makamının şartlarını taşımadığı, görevini uygun şekilde icra edemediği ya da herhangi bir suç işlediğinin tespit edilmesi halinde görevden alınabilir ya da kendi istifa edebilir. Ombudsmanın en büyük özelliği tamamen bağımsız olmasıdır. Ücretli ya da ücretsiz başka hiçbir işle meşgul olamaz. [36]

---

33 Şengül, Ramazan; a.g.m., s.5.
34 Köseoğlu, Özer; Avrupa Ombudsmaninin Hukuki Statüsü, Işleyişi Ve Kurumsal Etkinliği", Sayıştay Dergisi, S.79, 2010, s.40.
35 Efe, Haydar; a.g.m., s.9.
36 Turhan, Durmuş Gökhan - Serkan Ökten; "Avrupa Birliği'nde...a.g.m., s.218-219.

AB Ombudsmanı'nın statüsünün belirlenmesinde İskandinav, İngiliz ve Fransız ombudsman uygulamaları etkili olmuştur. Şikayetleri incelerken Avrupa Birliği Parlamentosu, Konsey ve Komisyon karşısında tam bağımsızdır. Ombudsmanın bağımsızlığı esas olduğundan hiçbir üye devlet veya kurum tavsiyede bulunamaz.[37] Bu durum AB Ombudsmanının güvenceli statüsünün en büyük kanıtıdır.

b) Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu yönetimini denetleyen modern bir kurum olarak tanımlanan ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak yapılandırılan ombudsmanlık, yönetimin hukuk dışına taşan, hakkaniyete uymayan, yasaların yanlış yorumlanması sonucu amacından sapan uygulamalarını hukuk devleti adına filtre eden, ıslah eden, ayrıca hukuk devletine olan inancı ve saygıyı pekiştiren bağımsız bir kamu otoritesidir. Uygulamada devlet ile halk arasında köprü görevi görmektedir. Vatandaşlar rahatsız oldukları konularda bu kurumu harekete geçirip, idarenin denetimine katkıda bulunmaktadırlar.[38]

Dünyadaki uygulamasında kamu denetçiliğinin, ülkeler arasındaki farklılıkları yanında, yürütme organı karşısında bağımsız olması, şikayetlerin kişiler tarafından yapılması ve idarenin neden olduğu olumsuz iş ve eylemlerin adil değerlendirilip sonuçlar önerilmesi gibi üç ortak noktası bulunmaktadır.[39] Ayrıca bu kurumun en önemli, özelliği hem idareye hem onu seçenlere karşı bağımsız olmasıdır.[40]

Kamu Denetçiliği Kurumu'nda başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için; Türk vatandaşı olmak, seçimin yapıldığı tarihte başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak, tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak, kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak, kamu haklarından yasaklı olmamak, başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak ve kanunda belirtilen suçlarından mahkûm olmamak gibi şartları taşımak gerekir.

Başdenetçi, TBMM'de üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada

---

37 Tul, Uygar; a.g.m., s.2-3.

38 Kuluçlu, Erdal; "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", Sayıştay Dergisi, Sayı 63, Ekim-Aralık, 2006, s.7.

39 Aynı Kaynak; s.7-8.

40 Efe, Haydar, Murat Demirci; a.g.m., s.57-62.

üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü oylamada karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Denetçiler de, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu yukarıda belirtilen benzer süreç ile seçilir.

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. İstifa, ölüm veya görevden alınma gibi herhangi bir nedenle süresi bitmeden görevinden ayrılan başdenetçi veya denetçinin yerine yeni seçilen başdenetçi veya denetçinin görev süresi de dört yıldır. Bir dönem başdenetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse sadece bir dönem daha başdenetçi veya denetçi seçilebilir. Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürede eski görevleriyle olan ilişikleri kesilir. Başdenetçinin veya denetçilerin seçilmeleri için gerekli nitelikleri taşımadıklarının sonradan anlaşılması veya bu nitelikleri seçildikten sonra kaybetmeleri hâlinde, durumun Komisyon (TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon), tarafından tespit edilmesini takiben başdenetçinin görevinin sona ermesine Genel Kurul tarafından, denetçilerin görevinin sona ermesine ise Komisyon tarafından karar verilir.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadırlar. Görevlerine and içerek başlarlar ve dört yıl görev yaparlar.[41]

Ülkemizde ilk kamu denetçisi 2012 yılında bu göreve seçilen eski Yargıtay üyesi Ömer Nihatoğlu'dur. Şu anda bu görevi 16 Ekim 2016 yılında TBMM'de seçilen emekli milletvekili ve avukat Şeref Malkoç yürütmektedir. Görev süresi Ekim 2020'de sona erecektir.

2.3. İşleyişleri, Görev ve Etki Alanları

a) Avrupa Ombudsmanı: AB'nin İşleyişine Dair Anlaşma'nın 20. maddesinde Avrupa Ombudsmanı'na başvurmak Birlik vatandaşlarının hakları arasında sayılmaktadır. Anlaşma'nın 228. maddesine göre Avrupa Parlamentosu (AP) tarafından seçilen Ombudsmana Birliğin her vatandaşı veya ikametgahı ya da tüzüğüne göre merkezi bir üye devlette bulunan her gerçek ve tüzel kişi başvurabilir. Anılan kişiler, Birlik organları, kurumları veya diğer birimlerinin faaliyetlerinde kötü yönetime ilişkin şikayetleri Ombudsmana iletirler ve

[41] Kamu Denetçiliği Kurumu; 'Hakkında', http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/ (01.01.2017/a), s.2.

Ombudsman bunları araştırarak rapor hazırlar. AB Adalet Divanı'nın yargısal yetkilerini kullandığı sıradaki faaliyetleri ise bu kapsamda değildir. Ayrıca, Ombudsmana iletilen bir konunun daha sonra yargıya intikal etmesi halinde de Ombudsman işlemi dava sonuna kadar erteleyerek, yargı kararına göre ne yapılacağını kararlaştıracaktır.[42]

Uygulamada Birlik vatandaşı olanlar veya bir üye devlette oturan ya da kayıtlı bürosu olan özel veya tüzel kişiler Birlik bürokrasisinin yasalara aykırı bir tavrı (işlem veya eylemi) ile karşılaştıklarında, doğrudan veya Parlamento'nun bir üyesi aracılığıyla Avrupa Ombudsmanı'na başvurabilmektedirler. Bunun için AB üyesi bir ülke vatandaşı olmak şart değildir.[43] Ombudsman resen soruşturma başlatabileceği gibi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla kendisine iletilecek şikayetleri de inceleyebilir. Ombudsman, şikayetin doğruluğuna ilişkin bulgulara ulaştığında, 3 aylık bir süre içinde cevap verilmesi için ilgili kuruma başvurur ve kurumun cevabını kendi görüşünü de ekleyerek, Avrupa Parlamentosu'na ve ilgili kuruma sunar. Ayrıca, her yıl soruşturmalarının sonuçlarını içeren bir genel raporu da Avrupa Parlamentosu'na verir.[44] Ombudsmanın sorumlu kamu görevlilerini yargılaması ya da onlarla ilgili disiplin soruşturması başlatması söz konusu değildir. Ombudsman suç teşkil eden durumlarla karşılaşırsa yerel otoriteye, disiplin cezası gerektiren bir durumla karşılaşırsa topluluk kurumuna veya organına bilgi verir. Diğer taraftan Adalet Divanı'nın ve AB üyesi devletlerin merkezi hükümetlerinin faaliyetleri ombudsmanın görev sahasına girmemektedir.[45]

Avrupa Parlamentosu'nun 1994 tarihli kararına göre Ombudsman, Topluluk kurumları veya organlarının faaliyetlerinde kötü yönetimi iyileştirmeye yardımcı olur ve bununla ilgili tavsiyelerde bulunur. Avrupa Adalet Divanı ve ilk derece mahkemelerinin yargı görevleri ile ilgili faaliyetleri Ombudsman'ın denetimi dışındadır. Lizbon Antlaşması, "Topluluk kurumları veya organları"nın yerine "Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimleri" ifadesini kullanarak Ombudsman'ın görev alanını genişletmiştir. Ayrıca, Anlaşmasının 13. maddesinde Birlik kurumları arasında sayılan Avrupa Konseyi'nin de Ombudsman'ın görev alanına girmesi sağlanmıştır. Yani AB kurumları ve organları dışındaki yerel, bölgesel veya ulusal kamu otoriteleri veya kurumlarla ilgili şikayetler Ombudsman'ın yetki alanına girmemektedir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanı ile ilk derece mahkemelerinin sadece idari

---

42 AB Bakanlığı; "Avrupa Ombudsmanı", http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45639 &l=1 (20.03.2016), s.1.

43 Yatkın, Ahmet – İlker Taşer; "Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 1, 2015, s.98.

44 AB Bakanlığı; a.g.m. s.1.

45 Turhan, Durmuş Gökhan - Serkan Ökten; "Avrupa Birliği'nde...a.g.m., s.220.

kararları ve uygulamaları Ombudsman'ın yetki alanındadır. Parlamento'nun politik kararları ve Mahkeme'nin de yargısal kararları Ombudsman'ın alanı dışındadır.[46] AB kurumları ve organlarının kötü yönetimi ile ilgili şikayetleri inceleme ve soruşturma görevi bulunan AB Ombudsmanı, ulusal ve bölgesel yönetimlerle ilgili şikayetleri de inceleyemez. Ombudsmanın görev alanında, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Denetim Mahkemesi, Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Para Enstitüsü, Avrupa Merkez ve Yatırım Bankası bulunmaktadır.[47]

Ombudsman'dan Avrupa Birliği vatandaşları yani AB üye devletlerin tüm vatandaşları ve AB'ye üye devletlerde ikamet eden ve vatandaş statüsünde olan yabancılar faydalanabilir. Bu durum kurumun etki alanını oldukça genişletmektedir. Kurumunun etki alanında olan kuruluşları üç ana sınıfa ayırabiliriz. İlk kısımda, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Meclisi ya da Avrupa Komisyonu gibi temel AB kurumları yer almaktadır. İkinci kısımda, Bölgeler Komitesi, Avrupa Merkez Bankası gibi birlik hukukunu temel alarak oluşturulmuş kurumlar, üçüncü grupta ise, AB'ye yardımcılık niteliğinde faaliyetlerde bulunun ve merkezi olmayan AB Çevre Ajansı gibi kuruluşlar yer alır.[48]

Bu kapsamda faaliyet alanını doğrudan ilgilendirdiği için AB Ombudsmanı'nın yetki alanında olan kurum ve organların tespiti ayrı bir önem kazanmaktadır. AB kurumlarının hangileri olduğu Topluluk Anlaşmaları'nın 7. maddesinde belirtilmişken organların hangileri olduğu konusunda müktesebatta hukuki tanımlama veya bu organlara ilişkin bir liste bulunmamaktadır. AB Ombudsmanı'na göre organları tanımlayan husus, Topluluk Anlaşmaları'yla veya bunlara dayanan yasal düzenlemelerle kurulmuş olmalarıdır. Bu bağlamda Ekonomik ve Sosyal Konsey, AB Merkez Bankası Topluluk Anlaşmaları'yla kurulmuş organlardır. Avrupa Çevre Ajansı ise yasal işlemle kurulmuş bir organdır. AB üye devletlerinin kurumlarına ilişkin şikayetler ise AB Ombudsmanı'nın yetki alanında değildir.[49] Bu durum Kurumun yetki ve görev alanının büyümesini engellemektedir.

b) Kamu Denetçiliği Kurumu: Kurum; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek

46 Yatkın, Ahmet – İlker Taşer; a.g.m., s.98.
47 Kılıç, Erkan; a.g.e., s.38.
48 Turhan, Durmuş Gökhan - Serkan Ökten; "Avrupa Birliği'nde...a.g.m., s.220.
49 Tul, Uygar; a.g.m., s.3.

kuruluşlarının, kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikayetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur. Ancak, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, hakkında yapılan şikayetler Kurumun görev alanı dışındadır. Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklar hakkında Kuruma yapılan şikayetler incelenmez. Sebepleri, konusu ve tarafları aynı olup incelenmekte olan/sonuçlandırılan şikayetler hakkında Kuruma yeniden yapılan şikayetler incelenmez. Ayrıca, belirli bir konuyu içermeyen şikayetler de incelenmez. Yerel yönetimlerin, bağlı idarelerinin ve birliklerinin eylem, işlem ve davranışlarına karşı yapılacak şikayetler 29/3/2014 tarihinden itibaren Kurum tarafından alınmaya başlanmıştır.[50]

Şikayet başvurusu Türkçe dilekçe ile yapılır. Ancak, şikayetçinin kendisini daha iyi ifade edebildiği başka bir dildeki başvurusu, Kurumca haklı ve makul olduğunun tespiti halinde kabul edilebilir. Şikayet dilekçeleri Kuruma veya açtığı bürolara elden verilebileceği gibi posta, elektronik posta veya faks yoluyla da gönderilebilir. Kurum tarafından oluşturulan elektronik sistem aracılığıyla da şikayet başvurusunda bulunulabilir. Ayrıca, illerde valilikler veya ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla elden veya posta yoluyla şikayet başvurusu yapılabilir. Valilik veya kaymakamlıklar, şikayetleri en geç üç gün içinde Kurum'a gönderir.

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir. Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili kuruluşa ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru

[50] Koç, Oktay; "Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği", Ombudsman Akademik, S.2, Temmuz 2015, s.17-20.

süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili kuruluş, Kurum'un önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurum'un önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kurum'a bildirir.[51] Bu nedenlerden dolayı birçok kurumun bir şekilde gerekçeler öne sürerek Kamu Denetçiliği Kurumu'nun önerilerini yerine getirmediği eleştirileri yapılmaktadır.

2.4. Örgüt Yapıları ve Mali Durumları

a) Avrupa Ombudsmanı: Etki alanı oldukça geniş olan Avrupa Ombudsmanı'na söz konusu faaliyetleri yerine getirirken, yöneticisini kendisinin atadığı bir sekreterlik birimi yardımcı olur. Ombudsman sekreterliğindeki görevliler ve memurlar, Avrupa Topluluğu'nun memurları ve diğer kamu görevlilerinin uymak zorunda olduğu ilke ve kurallara bağlıdırlar. Memurların sayıları, her yıl bütçe süreci içinde belirlenir. Ombudsman sekreterliğine atanan üye devletlerin ve Avrupa Toplulukları'nın memurları, hizmetin gereklerini görevde kaldıkları süre boyunca yerine getirirler ve kendilerinin, görevden ayrıldıktan sonra asıl kurumlarındaki eski görevlerine yeniden atanmaları sağlanır.[52]

Avrupa Ombudsmanı; genel sekreterlik, hukuk müşavirliği, idari ve mali işler dairesi gibi birimlerden oluşur. Sekretarya, Avrupa Ombudsmanı'nın bürosunun yönetiminden sorumludur ve Ombudsman'a tavsiyelerde bulunur. Sekreterliğin başında bir genel sekreter ve iki genel sekreter yardımcısı bulunur. Sekreterlik yazışmaları ve AB kurumları ile olan ilişkileri düzenler. Genel Sekreter, kurumun içinde stratejik planlamadan ve Ombudsman bürosunun genel yönetimini gözetmekten sorumludur. Ayrıca Ombudsman'a faaliyetlerinin planlaması ve büronun yapısı ve yönetimi üzerine tavsiyelerde bulunur. Hukuk müşavirliği ise temelde avukatlardan oluşur, görevleri Avrupa Ombudsmanı'na iletilen şikayetleri incelemek ve hukuk müşavirliği müdürünün gözetimi altında soruşturmaları yürütmektir. Hukuk Müşavirliği Ombudsman'a hukuki strateji ve müşavirliğin yönetimi hakkında tavsiyelerde bulunur ve Kurum'un hukuksal işleri ile ilgilenir. Müşavirlik çalışanları, AB'nin 23 farklı dilinden Ombudsman'a gelen şikayetlerle ilgilenirler. Avrupa Ombudsmanı'nın kendi inisiyatifi ile başlattığı araştırma ve soruşturmaların teklifinde ve uygulanmasında vatandaşlardan gelen taleplerin yanıtlanmasında görevlidirler.

İdari ve Mali İşler Dairesi, Ombudsman'a gelen şikayetler ve Ombudsman'ın araştırmaları haricindeki tüm işlemlerden sorumludur. Bu daire idari ve

---

[51] Kamu Denetçiliği Kurumu; 'Hakkında', http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/ (01.01.2017/a), s.2-3.

[52] Köseoğlu, Özer; a.g.m., s.45.

personel, personel komitesi ve bütçe ve finans bölümü olmak üzere dört alt bölümden oluşur. Bunların altında da; medya, girişim ve sivil toplum birimi, iletişim bölümü ve şikayet değerlendirme bölümü bulunur. Ayrıca veri koruma yetkilisi de bulunur. İdari bölümün faaliyet alanı memurların yönetimi ve istihdamı, yazışmalar ve arşiv vb. konulardır. Finans bölümü, Kurum'un bütçe ve mali işlemeleriyle ilgilenirken iletişim bölümü bireylere ve kurum ya da şirketlere hakları konusunda bilgi vermektir. Şikayet değerlendirme bölümü ise gelen şikayetlerin kayıt ve numaralandırılması gibi işlemlerden sorumludur. Medya, girişim ve sivil toplum birimi, Ombudsman'ın yapmış olduğu tüm faaliyetleri bütün Birliğe duyurur. Asıl sorumluluğu ise Ombudsman'a ihtiyaç duyan bireylere ve kurumlara ulaşmasına yardım etmektir. Medya ilişkilerini sağlamak ve Ombudsman'ın konuşma ve yayınlarının yazılmasından sorumludur. Personel komitesi, personelin çıkarlarını korur, kurumla personelin diyalogun devamını sağlar.

Avrupa Ombudsmanı'nın bütçesinin çok büyük bölümü personel harcamalarına gitmektedir. Her yıl bütçe durumuna göre ayarlanan personel sayısı sürekli artmaktadır. Bu artış, Avrupa Ombudsmanı'nın kabul ettiği şikayetçi sayısındaki artışla yakından ilgilidir. Bu kapsamda Avrupa kurumlarının yönettikleri politika alanlarındaki artış ve Avrupa vatandaşları ile yakın ilişkinin devam ettirilme ihtiyacı ile AB'nin genişlemesi gibi iki önemli faktör de rol oynamaktadır.

1 Ocak 2000'den beri Avrupa Ombudsmanlığı'nın bütçesi AB bütçesinin bağımsız bir bölümü haline dönüşmüştür. Bütçe üç başlık altında toplanmıştır: Birinci başlıkta maaşlar ve personelle ilgili diğer harcamalar; ikinci başlık altında bina, mobilya, çeşitli operasyon harcamaları; üçüncü başlıkta ise Kurum tarafından yerine getirilen genel işlevlerden kaynaklanan harcamalardır. 2010 yılında toplam 63 personel ile çalışan AB Ombudsmanlığı'na yaklaşık 9.5 milyon Euro bütçe tahsis edilmiştir. Diğer AB kurumları gibi Avrupa Ombudsmanlığı da Avrupa Sayışmayı tarafından denetlenmektedir.[53] Bu durum Kurumu hesap verebilir ve şeffaf olma hususunda daha etkin olmaya zorlamaktadır.

b) Kamu Denetçiliği Kurumu: Türkiye'de TBMM Başkanlığına bağlı, şikayet esasına göre idareyi denetleyen bağımsız bir niteliğe sahip olan Kamu Denetçiliği Kurumu, başdenetçilik ve genel sekreterlikten oluşmaktadır. Kurum, başdenetçi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir. Başdenetçilik, kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinden oluşurken, idari birim olarak genel sekreterlik; Kurum'un idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirmekte ve genel sekreter ile diğer idari personelden oluşmaktadır. Kurum 2016 yılı sonu itibarıyla 143 kadrolu ve 33 geçici personel olmak üzere toplam 176 personelden oluşmaktadır. Kurumda 1 Genel Sekreter, 1 Hukuk Müşaviri,

[53] Efe, Haydar; a.g.m., s.12-14.

61 Kamu Denetçiliği Uzmanı, 2 Mali Hizmetler Uzmanı, 43 Kamu Denetçiliği Uzman yardımcısı, 29 idari personel, 33 geçici personel istihdam edilmektedir.

Kurum; daha önce de belirtildiği gibi 14.06.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulmuş, teşkilat yapısı da kuruluş kanununa bağlı olarak şekillenmiştir. Kanunda da belirtildiği üzere başdenetçilik ve genel sekreterlik olmak üzere iki harcama birimi mevcuttur. Merkezi Ankara'da olan Kurumun fiili olarak ilk mali faaliyetleri 2013 yılında başlamıştır. İlk yapılanma yılı da olan 2013 yılında ihtiyaçlar Maliye Bakanlığı bütçesinde bulunan "yeni kurulan idarelerin ihtiyaçlarını karşılama ödeneğinden" karşılanmıştır. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda Kurum ilk olarak 2014 yılında yer almıştır. Kurumun merkezi Ankara'da olmakla birlikte ilk yerel bürosunu 2015 yılında İstanbul'da açmıştır.[54]

Kamu Denetçiliği Kurumu'na 18.12.2015 tarih ve 6654 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6654 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu ile 31.12.2016 tarihine kadar geçecek üç aylık dönemde yaklaşım 5 milyon TL ödenek tahsis edilmiştir. Bu tahsiste; personel giderleri % 50, sosyal güvenlik prim giderleri % 6, mal ve hizmet alım giderleri % 38, cari transferler % 4 ve sermaye giderleri % 2 oranındadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu mali yapısı itibarı ile tüzel kişiliğe haiz özel bütçeli bir kamu kurumudur. Özel bütçeli bir kamu kurumu olmasına rağmen, hizmete esas faaliyetlerinden bedel talep etmemesi ve gelirlerinin hemen hemen tamamının TBMM bütçesinde yer alan hazine yardımı olması nedeniyle diğer özel bütçeli kurumlara göre farklılık arz etmektedir. Bütçe olanaklarını daha çok idari faaliyetlerinin hizmet standartlarını iyileştirmeye yönelik iş ve işlemler için kullanmaktadır. Yatırımcı bir kurum olmayışı ve sunduğu hizmetten bedel talep etmemesi nedeniyle ödenek ve harcamalarının büyük kısmı cari niteliktedir. 2016 yılı bütçesinde ödeneklerinin yarısından fazlası personel giderleri ve yine büyük kısmı mal ve hizmet alım giderlerinden oluşmaktadır.[55] Bu durum bilinenin aksine Kurum'un yaptığı işlem ve eylemlerden faaliyet kârı sağlayan değil, hazine yardımı ile faaliyetlerini yürüten bir kurum olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

2.5. Çalışma Şekilleri

a) Avrupa Ombudsmanı: Birlik vatandaşı olan veya bir üye devlette oturan ya da kayıtlı bürosu olan özel veya tüzel kişiler Birlik bürokrasisinin yasalara aykırı bir tavrı (işlem ya da eylemi) ile karşılaştıklarında, doğrudan ya da

[54] Kamu Denetçiliği Kurumu; Stratejik Plan, 2017-2021, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-2017-2021-stratejik-plan.pdf (05.01.2017/b), s.34-35.

[55] Aynı Kaynak; s.35.

parlamentonun bir üyesi aracılığıyla Ombudsman'a başvurabilmektedirler. AB Ombudsmanı'na, AB üyesi devletlerin vatandaşları veya bu ülkelerde ikamet eden şahıslar başvuruda bulunabilirler. Şikayetçinin kimliğini belirtmek suretiyle başvurusunu AB'ne üye devletlerde konuşulan 23 resmi dilden birisiyle yapması gerekmektedir. Daha çok bireysel başvurular üzerine harekete geçen Ombudsman'ın, re'sen soruşturma başlatma yetkisi de bulunmaktadır.[56] Bundan da anlaşılacağı gibi, Avrupa Ombudsmanı'na başvurmak için AB üyesi bir ülke vatandaşı olmak şart değildir. Üye ülkelerde yaşayan gerçek kişiler de Ombudsman'a başvurabilir. Bireylerin dışında tüzel kişiler, şirketler ve dernekler de şikayette bulunabilir. Ayrıca şikayet sahibi, iddia edilen kötü yönetimden etkilenmese de başvuru yapabilir. Şikayette bulunan kişinin, AB'ye üye ülkelerin resmi dillerinden birisiyle, kimliğini de belirtip, AB'nin hangi kurum ve kuruluşundan şikayeti olduğunu yazılı olarak beyan etmesi gerekir.[57]

Ombudsman'a ulaşan her şikayet başvurusu kaydedilir ve bir numara verilir. Şikayet konusu durumla ilgilenen görevlinin kim olduğu ve şikayet belgesinin kayıt numarasını belirten şikayetle ilgili bir belge vatandaşa gönderilir. Ayrıca şikayette bulunanın rızası ile Avrupa Parlamentosu tarafından Ombudsman'a gönderilen dilekçe de kabul edilebilir. Bazen de şikayetçinin rızasıyla ve uygun durumlarda Ombudsman bir şikayeti taleple ilgili olan Avrupa Parlamentosu'na ya da diğer bir merciye gönderebilir. Ombudsman şikayetin kendi yetki sınırları içinde olup olmadığına karar verir; eğer yetki sahası içindeyse karar vermeden önce vatandaştan daha fazla bilgi veya doküman talep edebilir. Eğer şikayet yetki sahası dışında ise yada kabul edilmezse Ombudsman şikayetle ilgili dosyayı kapatır, bunun sebepleri ile ilgili şikayette bulunanı bilgilendirir ve vatandaşa müracaat edilecek diğer mercileri gösterebilir.[58]

Kurumun çalışma şeklinde en önemli husus şikayetlerin alınması ve sonuçlandırılması ile ilgili aşağıda belirtilen süreçtir:[59]

— **Şikayetin alınması:** Ombudsman'ın çalışma prosedürünün ilk adımı şikayetin alınmasıdır. Bireyler doğrudan şikayette bulunabilir, Avrupa Parlamentosu üyeleri, hükümetler ve diğer kurumlar da şikayette bulunabilir ya da ombudsman şikayet olmaksızın kendi eksik gördüğü bir konu üzerine harekete geçebilir. Ombudsman önce şikayet konusunun alanına girip girmediğini inceler. Ombudsman, şikayet sahibine prosedürü, şikayetle ilgilenen görevlinin adını-soyadını, telefon numarasını mektupla bildirir.

[56] Kılıç, Erkan; a.g.e., s.38.
[57] Tul, Uygar; a.g.m., s.3.
[58] Efe, Haydar; a.g.m., s.14.
[59] Turhan, Durmuş Gökhan - Serkan Ökten; "Avrupa Birliği'nde...a.g.m., s.220-221.

— **Şikayetin değerlendirilmesi:** Bu aşamada alınan şikayetin soruşturma açılmasına değer yasal temeli olup olmadığına bakılmaktadır. Şikayet konusu alanına giriyorsa şikayetin soruşturma başlatılması için yeterli delile sahip olup olmadığına bakar. Yeterli delil varsa şikayet açılır, yoksa dosya kapanır.

— **Şikayet edilen kurumun bilgilendirilmesi:** Yapılan şikayet soruşturma açılmaya değer görülürse şikayet konusu olan kuruma durum bildirilir.

— **Şikayet sahibinin bilgilendirilmesi:** Yapılan şikayet soruşturma açılmaya değer görülürse şikayette bulunan kişiye soruşturma başlatıldığı bildirilir.

— **Soruşturma açılması:** Kötü yönetim örneğinin tespit edilmesi durumunda ombudsman, şikayet konusu olan kurumda her türlü soruşturmayı yerine getirir ve şikayet konusu olan kurum ombudsmana bilgi verir.

— **Öneride bulunma:** Ombudsman, şikayete konu olan kurumda yaptığı soruşturma neticesinde kötü yönetim örneği tespit etmesi durumunda sorunu mümkün olduğu kadar kısa sürede çözmek ve her iki tarafı da tatmin edecek bir çözüm bulmak için çaba sarf eder ve öneriler ortaya koyar. Bu safhada ombudsman arabuluculuk rolü üstelenmektedir.

— **Kurumun görüşünü alma:** Ombudsman kendi önerilerini kuruma sunduktan sonra 3 ay içinde kurum kendi görüşlerini ombudsmana gönderir.

— **Rapor gönderme:** Bu, prosedürün son aşamasıdır. Bu aşamada ombudsman yaptığı soruşturmanın sonuçlarını ve sunduğu önerileri Avrupa Parlamentosu'na ve kuruma gönderir. Ayrıca yapılan soruşturmayı, sunulan önerileri ve önerilerin sonucunda ne gibi değişiklikler olduğunu bir rapor halinde şikayet sahibine de gönderir."

b) Kamu Denetçiliği Kurumu: Avrupa Ombudsmanında olduğu gibi Kamu Denetçiliği Kurumu'nda da en önemli süreç şikayetlerin alınması ve sonuçlandırılmasıdır. Türkiye'de şikayet başvurusunda bulunabilmek 12 Eylül 2010 referandumu neticesinde tanınan anayasal bir hak olarak kabul edilmiştir. Şikayet başvurusu, iç denetim, teftiş gibi diğer denetim yolları ile yargı, idareye başvuru gibi hak arama yollarına bir alternatif değildir. Başvurularda sadece hukuka aykırılık iddiası değil iyi yönetim ilkeleri ile hakkaniyete aykırılık da ileri sürülebilir.

Kamu denetçisine başvuru hakkı, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandum neticesinde 1982 Anayasasının 74'üncü maddesinin "Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı" olarak değiştirilmesiyle hukuk sistemimize girmiştir. Kuruma yapılacak şikayet başvurularına ilişkin usul ve

esaslar ise 28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"le düzenlenmiştir.

Uygulamada kişiler şikayet başvurusunun gizli tutulması talep edilebilir. Kurum şikayet başvurularındaki gizlilik talebi hakkında gerekli tedbirleri almaktadır. Ancak kişiler, Kuruma kimlik bilgilerini gizleyerek başvuru yapamazlar. Başvuruda kişinin adı, soyadı, kimlik numarası gibi bilgilerin bildirilmesi zorunludur. Şikayet başvurularının şahsen yapılması zorunluluğu bulunmamaktadır. İhtiyaç duyulması halinde başvuru, kanunî temsilci veya vekil tarafından da yapılabilir. Şikayet başvurusundan herhangi bir nedenle ücret alınmaz. Şikayet başvurusunun en önemli ve öncelikle üzerinde durulması gereken maddi şartları; şikayetçinin menfaatinin ihlal edilmiş olması, idari başvuru yollarının tüketilmiş olması ve şikayet başvurusunun süresinde yapılması olarak belirtilebilir.

Kuruma yapılan başvurulara ilişkin inceleme ve araştırmaya geçmeden önce, şikayet başvurusu ön incelemeye tabi tutulur. Bu çerçevede başvuru; görev alanı, süre, idari başvuru yollarının tüketilmesi, menfaat ihlali, bulunması zorunlu bilgilerin varlığı, konunun yargıya intikal etmiş olması gibi yönlerden incelenir. Yargıya intikal etmiş konular Kurumun görev alanı dışında kalmaktadır. Yapılan ön inceleme neticesinde konunun yargıya intikal etmiş olduğunun tespit edilmesi halinde şikayete ilişkin herhangi bir inceleme ve araştırma yapılmaksızın incelenemezlik kararı verilmektedir.

Kurum tarafından başvurularda usul yönünden bir eksiklik bulunmadığı durumlarda, başvurunun esası hakkında tavsiye ya da ret kararı verilmektedir. Ret kararı, idarenin şikayete konu işlem, eylem, tutum veya davranışında hukuka, hakkaniyete ve iyi yönetim ilkelerine aykırı bir durumun bulunmadığı anlamını taşımaktadır. Tavsiye kararı ise, belirtilen hususlarda idarenin hatalı davrandığı anlamına gelmektedir. Kurum tarafından verilen tavsiye; hatalı davranıldığının kabulü, zararın tazmini, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, mevzuat değişikliğinin yapılması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, uygulamanın düzeltilmesi, uzlaşmaya gidilmesi ve tedbir alınması gibi kararları içerir. Kurumun kararları tavsiye niteliğinde olup bağlayıcı değildir. Bununla birlikte, idareler tavsiye kararının kendilerine tebliğinden itibaren 30 gün içerisinde kararın gereklerinin yerine getirilip getirilmeyeceği noktasında bir karar vererek, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde Kuruma gerekçesini bildirmek zorundadır.[60] Kamu denetçisinin etkinliği, bu tavsiye kararlarının gereğinin yerine getirilmesi ile doğru orantılıdır.

[60] Kamu Denetçiliği Kurumu; 'Hakkında', http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/ (01.01.2017/a), s.3-4.

2.6. Şikayet Konuları

a) Avrupa Ombudsmanı: Ombudsman AB kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde görülen kötü yönetim uygulamaları ile ilgili şikayetlere bakar. Kurum Avrupa Birliği ile ilgisi olsa dahi, üye devletlerde ulusal, bölgesel ve yerel otoritelerle ilgili şikayetleri araştırmaz. Ulusal mahkemeler ve ombudsmanların faaliyetleri ile ilgili şikayetleri incelemez. Ayrıca iş alemi ve bireylerin aralarındaki sorunları da araştırmaz. Eğer AB üye ülkelerinin vatandaşı iseniz ya da üye bir devlette yaşıyorsanız, AB Ombudsmanına şikayette bulunabilirsiniz. Ayrıca Birlik bünyesinde kayıtlı olan kuruluşlar, birlikler, STK'lar da şikayette bulunabilir.[61] Şikayetin AB Ombudsmanı tarafından gündeme alınabilmesi için; şikayetle ilgili olayın gerçekleşme süresinin en fazla 2 yıl önceye dayanması, şikayet edilen kötü yönetimden bireysel olarak etkilenilmiş olunması, kurumla örneğin mektup vs. aracılığı ile ilitişim kurulması ve ilgili konunun mahkemelerin gündeminde olmaması gerekir.[62] Bu şekilde usule uygun şikayetlerin soruşturulması sonucunda, yargısal tazminat araçlarına alternatif olarak, yargısal olmayan araçların güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu yöndeki başarılar, sadece Ombudsmanın değil aynı zamanda benzer organların da vatandaşların haklarını daha iyi tanımasına ve daha iyi kullanmasına yardımcı olacaktır. Aynı zamanda bu başarılar, Avrupa'nın ulusal, bölgesel/yerel düzeylerinde hangi düzeyde olursa olsun, Ombudsmanın hukukun üstünlüğünün derinleşmesine ve Birlik içindeki bütün düzeylerde demokrasinin kalitesinin artırılmasına katkı sağlama kapasitesini önemli düzeyde arttıracaktır.[63]

b) Kamu Denetçiliği Kurumu: Türkiye'de kural olarak, menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumu'na şikayet başvurusunda bulunabilir. Menfaat ihlali ile anlatılmak istenen; idari işlem veya eylemler ile İdarenin tutum veya davranışları neticesinde şikayetçinin; kişisel, meşru ve güncel bir menfaatinin olumsuz etkilenmiş olması, kısaca, işlem, eylem, tutum ve davranış ile şikayetçi arasında bir menfaat bağının bulunmasıdır.[64]

Şikayet başvurusunda bulunabilmek için, kural olarak idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir. Ancak idarenin tutum ve davranışlarına karşı, idarenin kanunlarda açıkça kesin olduğu belirtilen işlemlerine karşı,

---

61 European Communities; What can the European Ombudsman do for you? An Overview of the Ombudsman's work and how he could help you? The European Ombudsman, Publications Office, Belgium, 2008, s.6-8.

62 Aynı Kaynak; s.10.

63 Diamandouros, Nikiforos; "Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü Ve Ombudsmanlık Kurumu", Ombudsman Akademik, S.1, Aralık 2014, s.52-53.

64 Akpınar, Elçin; Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Ün., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006, s.43.

telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idarî başvuru yolları tüketilmese dahi şikayet başvuruları kabul edilmektedir. Böylece, idari başvuru yollarının tüketilmesi aşamasında oluşabilecek hak kayıplarının önüne geçilerek şikayetçinin Kuruma başvurabilmesi mümkün kılınmıştır.

Kuruma başvuru süresi altı aydır. Şikayetçiler idari başvuru yolları kapsamında yaptıkları başvuru sonucunda; İdare tarafından verilen cevabın kendilerine bildirildiği tarihten, ya da, İdare tarafından 60 gün içinde cevap verilmediği takdirde (talep zımnen reddedilmiş sayılır) bu sürenin bittiği tarihten, itibaren altı ay içinde Kuruma başvuruda bulunabilir. Kurum, inceleme ve araştırmasını şikayet tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırır. Bu süre içinde inceleme ve araştırmanın sonuçlandırılamaması hâlinde şikayetçiye sonuçlandırılamama gerekçesi ve dava açma süresinin işlemeye başladığı hususu bildirilerek inceleme ve araştırmaya devam edilir. Ancak, inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusuyla ilgili olarak dava açılması hâlinde, Kurum inceleme ve araştırmasını dava sonuçlanıncaya kadar bekletebilir veya şikayet başvurusunun mahiyetine göre araştırmasını sonlandırabilir. Bekletilen şikayet başvurusu hakkında kesinleşen dava sonucuna göre Kurum, inceleme ve araştırmayı karara bağlar.[65] Bu sürecin etkin işleyebilmesi için vatandaşların bu hususta bilgilendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

SONUÇ

Çalışmada ayrıntılı bir şekilde Avrupa Birliği Ombudsmanı ile ülkemizdeki Kamu Denetçiliği Kurumu'nu mukayeseli bir şekilde inceledik. Tüm bu karşılaştırmalarda çıktı odaklı olmanın önemine ise sonuç kısmında değineceğiz. Her iki kurumun da etkinliği; yaptıkları soruşturmalarda elde ettikleri sonuçlara ve aldıkları tavsiye kararlarının ne düzeyde uygulamaya aktarıldığına bağlıdır.

Bilindiği gibi Avrupa Ombudsmanı ya kendi girişimiyle ya da kendisine gelen bir şikayet üzerine harekete geçer ve Birlik kurumları, organları, ofisleri veya birimlerinin faaliyetlerinde ortaya çıkan kötü yönetimin kesinleştiği durumlarla ilgili soruşturmaları yürütür. Ombudsman, kendisine soruşturmada kullanabileceği bir bilgi, belge veya açıklama sunan ilgili kurum veya organları soruşturmanın gidişatı hakkında bilgilendirmekle yükümlüdür.[66] Eğer AB Ombudsmanı şikayeti incelemeye kendisini yetkili görmez ise, örneğin şikayet konusunu üye ülkelerin ulusal, bölgesel ya da yerel otoriteleriyle ilgili görürse, şikayet konusu ile ilgilenebilecek en doğru kuruluşu şikayet

[65] Kamu Denetçiliği Kurumu; 'Hakkında', http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/ (01.01.2017/a), s.3.

[66] Köseoğlu, Özer; a.g.m., s.42.

sahibine bildirir ve onu yönlendirir.[67] AB Ombudsmanı kendisine ulaşan şikayetleri inceledikten sonra soruşturma açılıp açılmamasına karar verir. Ombudsmanın dikkate aldığı husus, soruşturma açılmasıyla beklenen yararın gerçekleşip gerçekleşmeyeceğidir. Olumlu sonuç alma imkanı olan şikayetler dikkate alınmakta ve soruşturma süreci başlatılmaktadır. Eğer sözkonusu şikayet hakkında Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komisyonu'na başvurulmuş ve komisyon tarafından incelenmişse AB Ombudsmanı şikayete yeni unsurlar eklenmediği sürece ilgili konu hakkında soruşturma başlatmamaktadır. AB Ombudsmanı şikayetleri hızlı ve basit yöntemlerle sonuçlandırma yetkisini kullanır. Kendisine ulaşan şikayetin basit bir şekilde çözüleceğine inanıyorsa resmi inceleme yapmaksızın sorunu çözer. Bunun için şikayet kaynağı olan AB kurumunun önerilen çözümü kabul etmesi gerekir.[68] AB Ombudsmanı 2015 yıllık raporunda soruşturduğu 9 AB kurumundan 7'sinin organizasyonlarda muhtemel kötü ve yanlış davranışların (whistleblowing) açığa çıkarılması sürecinde yetersiz davrandığını, bu durumun yönetişim ilkesi şeffaflığın sağlanması önünne önemli bir engel olduğunu belirtmiştir.[69] Avrupa Ombudsmanına 2015 yılında 17033 şikayet gelmiştir. Bunlardan 13966'sına web sitesi üzerinden cevap verilmiştir. 2077'si için ön soruşturma açılmış, 971 dosya sahibine daha uygun kuruluşlara başvurmaları söylenmiş, 726 için işlem yapılmamış 249 şikayet için ise derinlemesine soruşturma açılmıştır. Bunlardan sadece 30'unda kötü yönetim uygulaması görülmüş, 79'unda ise iddia edildiği gibi kötü yönetim uygulamasına raslanmadığı raporlanmıştır. 145 soruşturmada ilgili kuruluşlar Ombudsman tavsiyelerini kabul ederek ilgili sorunu çözmüştür.[70]

Avrupa Ombudsmanı'na göre çok daha yeni bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu ise günümüzde faaliyetlerini nitelik ve nicelik olarak sürekli artırmaktadır. Her geçen gün altyapı ve personel sorunlarının da giderilmesiyle daha fazla şikayet alıp, sonuçlandırmaya çalışmaktadır. Kuruma 2014 yılında toplam 5639 adet şikayet başvurusu yapılmış, bu başvuruların büyük çoğunluğu (yüzde 53'ü) internet sayfasında yer alan e-başvuru sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmiştir. Bu başvuruların yaklaşık % 24'lük bir kısmı kamu personel rejimine yönelik olarak gerçekleşirken, bunu yaklaşık % 17 ile eğitim-öğretim sorunları izlemiştir. 2014 yılında gelen 5639 ve 2013 yılından devreden 1528 adet olmak üzere toplam 7167 adet şikayet başvurusu değerlendirilmiş, bunlardan 6348 tanesi sonuçlandırılmıştır. Bunlarla ilgili olarak 93 Tavsiye Kararı, 150 Red Kararı, 26 ise Kısmen Tavsiye Kısmen Red Kararı verilerek ilgili kuruluşlara bildirilmiştir.

---

67 European Communities; a.g.e., s.9.

68 Şengül, Ramazan; a.g.m., s.9.

69 Avrupa Ombudsmanı; "2015 Annual Report", http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/publications.faces (13.01.2017), s.13.

70 Aynı Kaynak; s.33-37.

Kurum tarafından 29/03/2013 tarihi itibariyle şikayet başvuruları elden, posta, e-posta, faks ve e-başvuru sistemi aracılığı ile alınmaya başlanmıştır. 29/03/2014 tarihinden itibaren ise Kurumca yerel yönetimlere ait başvurular da alınmaya başlanmıştır. Bu kapsamda; Kuruma 2013 yılı içerisinde 7638, 2014 yılında 5639 ve 01/01/2015- 30/12/2015 tarihleri arasında 6055 olmak üzere toplam 19332 adet şikayet başvurusu yapılmıştır. 2014 yılı başvuru sayısı olan 5639 ile 2015 yılı başvuru sayısı karşılaştırıldığında %7,38'lik bir artış gözlenmektedir. Bu artışta 2015 yılının "Farkındalığın Artırılması Yılı" olarak benimsemesinin ve gerçekleştirdiği faaliyetlerin gerek kamuoyu gerekse idareler bazında yansıyan etkisinin önemli olduğu düşünülmektedir.

Kuruma yapılan başvurulardan 2014 yılında da olduğu gibi ilk sırayı %26,16 ile "kamu personel rejimine" yönelik şikayetler alırken, bunu %21,40 ile "eğitim-öğretim, gençlik ve spor", %6,36 ile "çalışma ve sosyal güvenlik", %6,21 ile "orman, su, çevre ve şehircilik", %5,43 ile "insan hakları" ve %5,40 ile ise "yerel yönetimlerce yürütülen hizmetler" alanları takip etmektedir. 2015 yılında yapılan başvurular idare bazında değerlendirildiğinde ise %11,31'lik kısmının "Devlet Personel Başkanlığına", %8,36'lık kısmının "yerel yönetimlere", %6,85'lik kısmının "Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığına" %6,79'lik kısmının ise "Milli Eğitim Bakanlığına" yönelik gerçekleştirildiği görülmektedir. 2015 yılında gelen 6055 ve 2014 yılından devreden 819 adet olmak üzere toplam 6874 adet şikayet başvurusu değerlendirilmek üzere işleme alınmıştır. İncelenmeye alınan toplam 6874 adet şikayet başvurusunun 5897 tanesi (yaklaşık % 86'si) Kurum tarafından sonuçlandırılmış olup, 977 dosya 2016 yılında incelenmeye devam edilmek üzere devretmiştir. Ancak, devreden 977 dosyanın büyük çoğunluğu ise Aralık ayında Kuruma yapılan 638 adet başvurudan kaynaklanmaktadır. Yapılan ön değerlendirme sonucunda, 1025 adet şikayet başvurusundan kendi içerisinde konu ve sebep bakımından aynı olanlar hakkında Birleştirme Kararı verilerek tek dosya üzerinden incelemeye devam edilmiştir.

2015 yılında Kurum tarafından sonuçlandırılan başvurulara ilişkin olarak; %29,83 oranında "İncelenemezlik Kararı" verilmiştir. İncelenemezlik Kararı; Kurum görev alanına girmeyen, dilekçede kanunda zorunlu bulunması gereken hususlar bulunmayan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular için verilmektedir. %37,39 oranında "Gönderme Kararı" verilmiştir. Kanunda Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 06/01/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerekliliği belirtilmiştir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular, ilgili kuruma gönderilmektedir. %0,71 oranında başvurunun geçersiz sayılması

kararı verilmiştir. Ayrıca, şikayetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikayetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikayet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikayet konusu hakkında dava açılması durumlarında Kurum tarafından "Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar" verilmektedir. Bu tür kararların oranı yüzde 11,45'dir. Ancak önemle belirtilmesi gereken husus, bu tür kararların bir bölümü ile ilgili Kurum devreye girmiş ve tavsiye kararını beklemeden idare işlemini düzeltmiştir. İnceleme ve araştırma sonucunda şikayetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde Kurum tarafından tavsiye kararı; şikayetin yerinde olmadığı kanaatine varılması hâlinde Ret Kararı verilmektedir. 31 Aralık 2015 tarihi itibarıyla, 56 "Tavsiye Kararı", 109 "Ret Kararı", 63 ise "Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı" verilmiştir.[71] Tavsiye kararlarının hayata geçirilmesi için Ombudsman kurumlarının sahip olduğu araçlar arasında en önemlisi tavsiye kararlarının uygulanmasının parlamento tarafından doğrudan izlenmesidir. Parlamentolardaki ilgili komisyonlar, kamu yönetimi üzerinde doğrudan baskı kurabilecek oluşumlardır.[72] Burada önemli olan husus ise daha önce de belirttiğimiz gibi Tavsiye Kararları'nın uygulamaya ilgili kurumca aktarılmasıdır.

Temennimiz Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Tavsiye Kararları'nın uygulamaya aktarılması hususunda bir takip mekanizması geliştirip, ilgili kuruluş bazında bunu çıktı odaklı şekilde izleyip elde ettiği süreç içerikli sonuçları kamuoyu ile paylaşmasıdır.

****

KAYNAKÇA

AB Bakanlığı; "Avrupa Ombudsmanı", http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45639 &l=1 (20.03.2016).

Abdioğlu, Hasan; "Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Y.6, S.11, 2007.

Acar, Tünay; Kamu Yönetiminde Yeni Bir Denetim Yolu: Kamu Denetçiliği Kurumu, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Ün., Isparta, 2009.

Akpınar, Elçin; Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Ün., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2006.

[71] Kamu Denetçiliği Kurumu; 2015 Yılı İdari Faaliyet Raporu, http://www.ombudsman.gov.tr (29.12.2016), s.60-62.

[72] Karcı, Şükrü Mert; "Ombudsman Tavsiye Kararlı Ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu", Ombudsman Akademik, S.2, Temmuz 2015, s.52.

Arslan, Süleyman; "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", AİD, C.19, Sayı.1, Mart, 1986.

Atay, Ethem; "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu", Ombudsman Akademik, S.1, Aralık 2014.

Avrupa Ombudsmanı; "2015 Annual Report", http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/publications.faces (13.01.2017).

Avşar, Zakir; "Ombudsman, İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Hayat Yay., İstanbul, 2012.

Diamandouros, Nikiforos; "Demokrasi, Hukukun Üstünlüğü Ve Ombudsmanlık Kurumu", Ombudsman Akademik, S.1, Aralık 2014.

Efe, Haydar; Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü Ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", Avrupa Çalışmaları Dergisi, C.19, S.2, 2011.

Efe, Haydar, Murat Demirci; "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan Beklentiler", Sayıştay Der., S.90, Eylül 2013.

Eken, Musa; "Vatandaşın Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", Türkiye'de Yönetim Geleneği, Ed. D.Dursun - H. Al, İlke Yay., İstanbul, 1998.

Ekici, Birol; "Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim", Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, Ed. A. Nohutçu-A. Balcı, Beta, İstanbul, 2005.

Erdoğmuş, Osman; Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açıdan Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.

Eryılmaz, Bilal; "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", TİD, Y:66, Sayı.402, Mart 1994.

European Communities; What can the European Ombudsman do for you? An Overview of the Ombudsman's work and how he could help you? The European Ombudsman, Publications Office, Belgium, 2008.

Gökçe, A. Fuat; "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, C.17, S.2, 2012.

Görgün, Emin; Türk Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmet Bey Ün., Karaman, 2011.

Gözübüyük Şeref; Anayasa Hukuku, S Yay., Ankara, 1991.

Gözübüyük, Şeref; Yöneti m Hukuku, Turhan Yay., Ankara, 1992.

Hansen H. S.; "Ombudsman Kavramı", (Çev. Turgay Ergun), AİD, C.29, Sayı.3, Eylül, 1996.

Kahraman, Mehmet; "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği", Mustafa Kemal Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.8, S.16, 2011.

Kamu Denetçiliği Kurumu; 2015 Yılı İdari Faaliyet Raporu, http://www.ombudsman.gov.tr (29.12.2016)

Kamu Denetçiliği Kurumu; 'Hakkında', http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/ (01.01.2017/a)

Kamu Denetçiliği Kurumu; Stratejik Plan, 2017-2021, https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-2017-2021-stratejik-plan.pdf (05.01.2017/b).

Karcı, Şükrü Mert; "Ombudsman Tavsiye Kararlı Ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilme Sorunu", Ombudsman Akademik, S.2, Temmuz 2015.

Kılıç, Erkan; Kamu Denetçiliği Kurumu, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, Atılım Ün. SBE, Ankara, 2012.

Koç, Oktay; "Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı:Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği", Ombudsman Akademik, S.2, Temmuz 2015.

Köseoğlu, Özer; Avrupa Ombudsmaninin Hukuki Statüsü, Işleyişi Ve Kurumsal Etkinliği", Sayıştay Dergisi, S.79, 2010.

Kuluçlu, Erdal; "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", Sayıştay Der., S.63, Ekim-Aralık, 2006.

Öktem, Serkan – Gökhan Turhan; "6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme", Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 2, 2015.

Özer, Ahmet; "Mahalli idarelerin Denetimi - Değerlendirme", Çağdaş Mahalli İdareler, C.2, S.4, 1993.

Pickl, Victor; "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. Turgay Ergun), AİD, C.19,Sayı.1, Mart, 1986.

Şengül, Ramazan; "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.14, S.2, 2007.

Şengül, Ramazan; "Avrupa Birliği'nde Yönetsel Alanında Kötü yönetimle Mücadele Eden Bir Kurum: Avrupa Birliği Ombudsmanı", 2. Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi, (2010) http://akademikpersonel.kocaeli.edu.tr/ ramazan.sengul/ (10.08.2016).

Tortop, Nuri; "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", AİD, C.7, S.1, 1974.

Tortop, Nuri; "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", Türkiye'de Kam Yönetimi, Ed. B. Aykaç - Ş. Durgun - H. Yayman, 2. Baskı, Nobel Yay., Ankara, 2012.

Tul, Uygar; "Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık", http://www.siyasal hayvan.com/avrupa-birligi-ve-turkiyede-ombudsmanlik-avrupa-ombudsmani-3-parca/ (20.08.2016).

Turhan, Durmuş Gökhan - Serkan Ökten; "Avrupa Birliği'nde Ombudsmanlık", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 2014/1, Sayı:19, 2014.

Uler, Yıldırım; Ombudsman (Kamu Denetçisi), Türkiye'de Kam Yönetimi, Ed. B. Aykaç - Ş. Durgun - H.Yayman, 2. Baskı, Nobel Yay., Ankara, 2012.

Yaman, Adem; "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme Ve Öneriler", Mali Hukuk, S.133, Ocak-Şubat, 2008.

Yatkın, Ahmet – İlker Taşer; "Kamu Yönetiminde Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Örnek Olay Araştırması", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.25, S.1, 2015.

Yıldırım, Turan; İdari Yargı, Anadolu Ün. Yay., Eskişehir, 2013.