



T.C.

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI: BİR
MODEL ÖNERİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

FEVZİ CAN

Tez Danışmanı

DOÇ. DR. AHMET TUNÇ

ÇANAKKALE – 2023



T.C.

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI: BİR MODEL ÖNERİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

FEVZİ CAN

Tez Danışmanı
DOÇ. DR. AHMET TUNÇ

ÇANAKKALE – 2023

T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



Fevzi CAN tarafından Doç. Dr. Ahmet TUNÇ yönetiminde hazırlanan ve **31/08/2023** tarihinde aşağıdaki jüri karşısında sunulan “**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI: BİR MODEL ÖNERİSİ**” başlıklı çalışma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü **Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**’nda **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oy birliği/oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

İmza

Doç. Dr. Ahmet TUNÇ
(Danışman)

Prof. Dr. Erhan GÜMÜŞ

Doç. Dr. Abdullah Aydın

.....

.....

.....

Tez No : 1057684

Tez Savunma Tarihi : 31/08/2023

.....

Ahmet Evren Erginal
Enstitü Müdürü

.././20..

ETİK BEYAN

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi taahhüt ve beyan ederim.

Fevzi CAN

.././20..

ÖNSÖZ

Ülkeme elle tutulur bir katkı sağlamak amacıyla çıktığım bu yolda desteğini esirgemeyen tez danışman hocam sayın Doç. Dr. Ahmet TUNÇ'a teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca bana okuma yazmayı öğreten ilk okul hocamdan, lisansüstü eğitim enstitüsündeki tüm hocalarıma kadar üzerimde emeği olan bütün hocalarımın ellerinden öpüyorum. Çalışmamın nihayete erdirilmesine katkı sağlayan tez jürimdeki hocalarıma da teşekkür ediyorum.

Her zaman olduğu gibi yüksek lisans eğitimim boyunca da her anlamda desteklerini üzerimde hissettiğim ve bu mücadeleyi benimle birlikte sürdüren sevgili babam Fikret CAN ve sevgili annem Aysel CAN'a huzurlarınızda teşekkür etmek istiyorum. En zorlu zamanlarda motivasyon kazanmamda büyük bir pay sahibi olan sevgili ablam Melike YILDIZLAR'a ayrıca teşekkürü gerekli görüyorum.

Fevzi CAN
Çanakkale, Ağustos 2023

ÖZET

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI: BİR MODEL ÖNERİSİ

Fevzi CAN

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Doç. Dr. Ahmet TUNÇ

31/08/2023, 192

Geçmişten günümüze devletlerin faaliyet alanı oldukça genişlemiştir. Bunun sonucunda kamu yönetiminin sorumlulukları da artmıştır. Bu durumun üstesinden gelebilmek için devletler, ulus altı düzeydeki yerel yönetimlerle görev ve yetki paylaşımı yoluna gitmiştir. Görev ve sorumluluklarının artışı paralelinde yerel yönetimlerin önemi de günden güne artmıştır. Özellikle küreselleşme sürecinin yerellik kavramını ön plana çıkarmasıyla birlikte yerel yönetimler popüler birimler haline gelmiştir. Bu gelişmeyle birlikte yerel yönetimlerin denetimi de önem kazanmıştır. Ancak yerel yönetimlerin denetiminde yaşanan sorunlar, alternatif denetim yöntemlerini gündeme getirmiştir. Bu alternatif yöntemlerden en popüler olan ombudsmanlık sisteminin dünya genelinde elde ettiği başarı sistemin farklı türlerini ortaya çıkarmıştır. Bu türlerden birisi olan yerel yönetim ombudsmanlığı, faaliyet alanı sadece yerel yönetimlerle sınırlı bir ombudsmanlık türüdür. Ülkemizde yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasını konu edinen bu çalışmanın amacı; Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasının gerekliliğini ve kurulmasıyla elde edilecek faydaları ortaya koymak, kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı için model önerisi getirmek ve yerel yönetim ombudsmanlığını kurmuş ülkelerin uygulamadaki deneyimlerine yönelik literatürdeki boşluğu doldurmaktır.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Yerel Yönetimler, Ombudsmanlık, Ombudsman, Yerel Yönetim Ombudsmanlığı, Yerel Yönetim Ombudsmanı

ABSTRACT

LOCAL GOVERNMENT OMBUDSMANSHIP IN TURKEY: A MODEL PROPOSAL

Fevzi CAN

Çanakkale Onsekiz Mart University

School of Graduate Studies

Master of Political Science and Public Administration

Supervisor: Doç. Dr. Ahmet TUNÇ

31/08/2023, 192

From past to present, the field of activity of states have expanded considerably. As a result, the responsibilities of public administration have also increased. In order to overcome this situation, states have chosen to share duties and powers with subnational local governments. In parallel with the increase in their duties and responsibilities, the importance of local governments has increased day by day. Local governments have become popular units, especially with the globalization process bringing the concept of locality to the fore. With this development, the audit of local governments has also gained importance. However, the problems experienced in the audit of local governments have brought alternative control methods to the agenda. The success of the ombudsman system, which is the most popular of these alternative methods, has revealed different types of the system. Local government ombudsmanship, which is one of these types, is a type of ombudsman whose field of activity is limited only to local governments. The aim of this study, which deals with the establishment of a local government ombudsmanship in our country, is to reveal the necessity of establishing a local government ombudsmanship in Turkey and the benefits to be gained by establishing it, to propose a model for a local government ombudsmanship to be established, and to fill the gap in the literature regarding the practical experiences of the countries that have established the local government ombudsmanship.

Keywords: Audit, Local Governments, Ombudsmanship, Ombudsman, Local Government Ombudsmanship, Local Government Ombudsman



İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
JÜRİ ONAY SAYFASI.....	i
ETİK BEYAN.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
SİMGELER ve KISALTMALAR.....	xi
TABLolar DİZİNİ.....	xii
BİRİNCİ BÖLÜM	
GİRİŞ	
	1
İKİNCİ BÖLÜM	
OMBUDSMANLIK KURUMU	
	4
2.1. Ombudsman Kavramı ve Tanımı.....	4
2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi.....	6
2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Türleri.....	9
2.3.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık.....	10
2.3.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlık.....	10
2.3.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Düzeydeki Ombudsmanlık.....	11
2.3.4. İnsan Hakları Ombudsmanlığı.....	11
2.3.5. Özel Sektör Ombudsmanlığı.....	12
2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri.....	13
2.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık.....	13
2.4.2. Görünebilirlik ve Kolay Ulaşılabilirlik.....	15
2.4.3. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkisi.....	16
2.4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması.....	17

2.5. Ombudsmanın Seçimi.....	19
2.6. Ombudsmanın Statüsü ve Yetkileri.....	20
2.7. Ombudsmanın Görevleri.....	23
2.7.1. Hak ve Özgürlükleri Korumak.....	23
2.7.2. Kötü Yönetimi Önlemek.....	24
2.7.3. Hakkaniyeti Sağlamak.....	25
2.8. Ombudsmanın Çalışma Usulü.....	27
2.9. Dünyadan Ombudsmanlık Kurumu Uygulama Örnekleri.....	29
2.9.1. İsveç.....	29
2.9.2. Finlandiya.....	33
2.9.3. Danimarka.....	35
2.9.4. Yeni Zelanda.....	37
2.9.5. İngiltere.....	41
2.9.6. Fransa.....	43
2.9.7. Avusturya.....	46
2.9.8. Avrupa Birliği.....	47

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE DENETİMİ

3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	50
3.1.1. Yerel Yönetimler.....	50
Yerel Yönetimlerin Tanımı.....	50
Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	50
Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	52
Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	53
3.1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	57
Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	57
Türkiye’de Belediyeler.....	59
Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri.....	63
Türkiye’de İl Özel İdareleri.....	64
Türkiye’de Köy İdareleri.....	67
3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	63
3.2.1. Denetim.....	63
Denetim Kavramı.....	70

Denetim Türleri.....	71
Denetimin Yapılma Sebepleri.....	72
Denetimin Özellikleri.....	73
3.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi.....	75
Yönetmel (İdari) Denetim.....	75
Yargısal Denetim (İdari Yargı)	77
Siyasal Denetim.....	79
Kamuoyu ve Baskı Gruplarının Denetimi.....	81
Ombudsmanlık Denetimi.....	83
Uluslararası Denetim.....	83
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU	
4.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Benzeri Kuruluşlar.....	85
4.1.1. Devlet Denetleme Kurulu.....	85
4.1.2. TBMM Dilekçe Komisyonu.....	86
4.1.3. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu.....	87
4.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	88
4.1.5. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu.....	89
4.2. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna Yönelik Çalışmalar.....	90
4.3. Kamu Denetçiliği Kurumu.....	93
4.3.1. KDK Başdenetçiliği.....	93
4.3.2. KDK Başdenetçi ve Denetçilerinin Nitelikleri.....	94
4.3.3. KDK Başdenetçi ve Denetçilerinin Seçimi.....	95
4.3.4. KDK Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreci.....	95
4.3.5. KDK’nın Çalışma Usulü.....	96
BEŞİNCİ BÖLÜM	
YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI	
5.1. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Tanımı.....	99
5.2. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Özellikleri.....	100
5.3. Dünyadan Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Uygulama Örnekleri.....	102
5.3.1. İngiltere.....	102

İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı.....	103
5.3.2. İtalya.....	108
Toscana Ombudsmanlığı.....	109
Lombardia Ombudsmanlığı.....	110
5.3.3. Kanada.....	112
Québec Ombudsmanlığı.....	113
Ontario Ombudsmanlığı.....	116
5.3.4. Amerika Birleşik Devletleri.....	118
Hawaii Ombudsmanlığı.....	120
Alaska Ombudsmanlığı.....	124
Arizona Ombudsmanlığı.....	127
ALTINCI BÖLÜM	
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI: BİR MODEL ÖNERİSİ	130
6.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığına Yönelik Çalışmalar.....	130
6.1.1. Bayburt Valiliği’nin İl Ombudsmanı Önerisi.....	130
6.1.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi Kanun Tasarısı.....	131
6.2. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Türkiye’de Oluşturulma Gerekçeleri.....	132
6.2.1. Yüzölçümü ve Nüfus.....	133
6.2.2. Yerel Yönetimlerin Denetimindeki Sorunlar.....	134
6.2.3. Anti-Bürokratik Denetime Olan İhtiyaç.....	139
6.2.4. KDK’nın Yetki Alanının Daraltılması Yoluyla Meşguliyet Düzeyinin Düşürülmesi ve Uzmanlaşmanın Sağlanması.....	142
6.2.5. Vatandaşların Tatmin Düzeyini Artırmak.....	144
6.3. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Türk İdari Yapısına Sağlayabileceği Katkıları... 145	145
6.3.1. İdari Yargının İş Yükünün Hafifletilmesi.....	145
6.3.2. Vatandaşların ve Kamu Görevlilerinin Eğitilmesi.....	147
6.3.3. Katılımcı Yönetim İdealinin Gerçekleştirilmesi.....	148
6.3.4. İdare ile Vatandaş İlişkilerinin Geliştirilmesi.....	150
6.3.5. Kötü Yönetimin Önlenmesi ve İyi Yönetimin Gerçekleştirilmesi.....	151
6.3.6. Vatandaş Hak ve Özgürlüklerinin Hayata Geçirilmesi.....	154
6.3.7. Demokratik Hukuk Devletin Geliştirilmesi.....	156
6.3.8. Yerel Yönetimlerin Denetiminin İyileştirilmesi.....	157

6.3.9. Avrupa Birliği Üyelik Sürecine İvme Kazandırılması.....	158
6.4. Türkiye’de Oluşturulacak Yerel Yönetim Ombudsmanlığı İçin Bir Model Önerisi.	160
6.4.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Seçimi ve Özlük Hakları.....	161
6.4.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü, Denetim Alanı ve Yetkileri.....	164
6.4.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri.....	165
6.4.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü.....	166

YEDİNCİ BÖLÜM

SONUÇ	172
-------	-----

KAYNAKÇA.....	177
ÖZGEÇMİŞ.....	I

SİMGELER VE KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İş birliği Teşkilatı
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
BM	Birleşmiş Milletler
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
çev.	Çeviren
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
ed.	Editör
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
M.Ö	Milattan Önce
M.S.	Milattan Sonra
md.	Madde
S.	Sayı
s.	Sayfa
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUSİAD	Türk İş Adamları Derneği
TİHEK	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
t.y.	Tarih yok
Vb.	Ve benzeri
Vd.	Ve diğerleri
Vol.	Volume (sayı)
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
%	Yüzde oranı

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo No	Tablo Adı	Sayfa No
Tablo 1	Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Model Önerisi	168



BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

Günümüzün önemli kavramlarından biri olan devlet, toplumların düzen içerisinde yaşamasında bir araç olarak görülmektedir. Ancak her şey gibi devlet de süreç içerisinde belirli değişikliklere uğramıştır. Önceleri sadece klasik olarak adlandırabileceğimiz adalet, dış işleri ve güvenlik gibi işlerden sorumlu olan devletin görevleri günümüzde her alana yayılmıştır. Söz konusu durumun devleti hantal bir yapı haline getirmesi, tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Nitekim 1970’li yıllardan itibaren tartışılmaya başlanıp etkisini günümüze kadar sürdüren neoliberal politikalar böylesi bir tartışmanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Devletin her alana müdahalesini, onun hantal bir yapı haline gelmesinin en büyük sebebi olarak gören bu anlayış, devletin olabildiğince piyasadan çekilmesini, gerekli olmadıkça mal ve hizmet üretiminden ve sunumundan uzak durmasını ve piyasaya müdahalede bulunmamasını savunmaktadır.

Gerçekten de geçmişten günümüze değin devletin yüklendiği sorumlulukların bir hayli artmış olduğu gözlenmektedir. Devletin artan görevleri karşısında ulus altı düzeydeki uygulayıcılar olarak yerel yönetimlerin önemi günden güne artmaktadır. Nitekim devletler sorumlu buldukları alanlarda etkin ve verimli bir çıktı ortaya koyabilmek adına yerel yönetimlerle yetki paylaşılması yoluna gitmektedir. Bununla birlikte küreselleşme sürecinin yerelleşme kavramını ön plana çıkarmasıyla birlikte yerele en yakın hizmet sağlayıcılar olarak yerel yönetimler daha da ön plana çıkmış bulunmaktadır.

Devletin merkez teşkilatı her ne kadar ulus altı düzeydeki yerel yönetimlerle yetki paylaşımına giderek görev yükünü azaltmaya çalışsa da faaliyet sahasının genişliği işleri zorlaştırmaya devam etmektedir. Sorumlulukları azaltabilmek adına özelleştirme politikalarının uygulandığı haliyle bile devletin sorumlu olduğu alanların idare edilmesi zorlaşmaktadır. İdare alanının genişlemesi, işlerdeki verimlilik ve etkinlik düzeyinin azalması sorununu ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu sorunun üstesinden gelebilmek için de denetim önemli bir kavram olarak görülmektedir. Çünkü denetim sayesinde işler üzerindeki kontrol sağlanabilmekte ve arzu edilen amaç ve hedeflere ulaşılabilir. Bu sayede işlerde etkinlik ve verimlilik sağlanabilmektedir.

Günümüzde birçok denetim yönteminin mevcut olmasına rağmen istenen başarı sağlanamamaktadır. Çünkü her denetim yönteminin kendine göre bir eksiği bulunmakta veya her alanda işletilememektedir. Ya da mevcut denetim yöntemlerinin zamanın koşullarına uyarlanması gerekmekte veya zamanın koşullarına göre yeni denetim yöntemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Günümüzde böylesi bir ihtiyacı en çok tatmin eden yöntem ise ombudsmanlık kurumu olmuştur. Nitekim ombudsmanlık çağdaş, etkin ve verimli bir denetim yöntemi olarak kendisini ispat etmiş bulunmaktadır. Bu gelişme onu, zamanımızda oldukça popüler bir uygulama hale getirmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun uluslararası dayanıklılığının ve popüleritesinin nedenlerinden biri, değişen koşullara uyum sağlama, gelişme ve böylece çeşitli siyasi ve yasal ortamlarda hayatta kalma becerisidir (Abraham, 2008b: 682). Bu sayede ombudsmanlık kurumu dünyada birçok ülkede uygulanabilmektedir. Hatta öyle ki, kuruma sahip olmayan ülkelerin demokratik yeterlilikler noktasında hanesine eksi yazılmaktadır. Ombudsmanlığın kurucu özellikleri, işlevleri, faydaları ve onun toplumdaki en dezavantajlı kişilerin bile yararına işleyen bir sistem olduğu göz önünde bulundurulduğunda bunun haklı bir görüş olduğunu kabul etmek isabetli gözükmemektedir.

Ombudsmanlığın artan bu önemi onun neredeyse her alana sirayet etmesine sebep olmuştur. Başlarda sadece ülkenin genelinde görevli olarak kurulan parlamento (ulusal) ombudsmanlıklar¹ zamanla yeterli görülmemiş, onların yanında ayrıca yetki alanı belirli ve daha sınırlı ombudsmanlıklar kurulma yoluna gidilmiştir. Bu ombudsmanlıklardan biri de yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Özellikle yerel yönetimlerin artan işlev ve önemi ve de denetimindeki yetersizlikler göz önünde bulundurulduğunda yerel yönetim ombudsmanlığı faydalı bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Uygulandığı ülkelerde başarılı sonuçlar alınmasının yanı sıra, ulusal ombudsmanlıklara gelen şikâyetlerde oransal bazda en yüksek yüzdeyi yerel yönetimlerin oluşturması, yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasına yönelik fikir ve çabaların haklılığını ortaya koymaktadır.

Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasını konu edinen bu çalışma, yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte belirli faydaların elde edileceğini

¹ Çalışmada parlamenter ombudsmanlık, ulusal ombudsmanlık ve merkezi ombudsmanlık terimleri aynı anlamda kullanılmıştır. Ancak çalışmanın genelinde parlamenter ombudsmanlık teriminin yaygın olarak kullanılması tercih edilmiştir.

iddia etmektedir. Bunlardan birincisi, Türkiye'nin gerek yüzölçümü gerekse nüfus özellikleri sebebiyle KDK'nın yetersiz kaldığı ve bu sorunun ancak kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığıyla çözülebileceğidir. İkincisi, KDK'ya gelen şikâyetlerde oransal bazda en yüksek yüzdeyi yerel yönetimlere yönelik şikâyetlerin oluşturmasından hareketle yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte KDK'nın iş yükünde azalma olacağıdır. Üçüncüsü, yerel yönetimlere yönelik gelen şikâyetlerin KDK'da değil de uzmanlık alanı yerel yönetimler olan yerel yönetim ombudsmanlığı tarafından ele alınmasının ombudsmanlık denetimindeki etkinlik ve verimliliği artıracaktır. Dördüncüsü, yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla yerel yönetimlerin denetiminde iyileşmenin sağlanacağı ve yönetimde kalitenin artacağıdır. Beşinci ve son olarak, kaydedilecek tüm bu gelişmelerin sonucu olarak vatandaş tatmininde gözle görülür bir artışın sağlanacağıdır.

Çalışmanın amacı; Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasının gerekliliğini ve kurulmasıyla elde edilecek faydaları ortaya koymak, kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı için model önerisi getirmek ve yerel yönetim ombudsmanlığını kurmuş ülkelerin uygulamadaki deneyimlerine yönelik literatürdeki boşluğu doldurmaktır. Bu minvalde çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çalışmanın temelini oluşturan ombudsmanlık kurumunun tanımına, tarihsel gelişimine, özelliklerine, görevlerine ve çalışma usulüne değinilmiş ve örnek ülke uygulamaları ele alınmıştır. İkinci bölümde yerel yönetimlere, denetim kavramına ve Türkiye'de yerel yönetimler ve denetimine yer verilmiştir. Üçüncü bölümde ombudsmanlığın Türkiye'deki uygulaması olan KDK tanıtılmış ve dördüncü bölümde de yerel yönetim ombudsmanlığına ve kurumu benimsemiş olan örnek ülke uygulamalarına yer verilmiştir. Son olarak beşinci bölümde ise çalışmanın odak noktası olan Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanlığının ülkemizdeki geçmişi, kurulmasına yönelik gerekçeleri, Türk idari yapısına sağlayacağı katkılar ele alınmış ve ülkemizde uygulanmasına yönelik olarak bir model önerisi getirilmiştir.

Çalışmada konunun önemini neden-sonuç ilişkileri içerisinde ortaya koyan betimsel yöntem kullanılmıştır. Bu yöntemle konuyla ilgili var olan dergi, makale, kitap, tez, inceleme yazısı, bildiri, rapor ve kurumların resmî web sitelerine yönelik yapılan literatür taraması sonucunda elde edilen bilgiler bir araya getirilerek anlaşılır bir biçimde düzenlenip analiz edilmiştir. Ayrıca konunun geçmişten günümüze ulaşmış bilgilerinden yararlanmaya dayalı olarak tarihsel yöntemden faydalanılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

OMBUDSMANLIK KURUMU

2.1. Ombudsman Kavramı ve Tanımı

Ombudsman kelimesinin kökeni İsveç'e dayanmaktadır. Bu dilde “elçi”, “vekil” veya “temsilci” anlamlarına gelen ombudsman, bazı düşünürlerce “gözü-kulağı halkın üzerinde olan insan” olarak anılmaktadır (Özden, 2010: 24). Kelime aslen, görevi pişman suçlu ailelerden topladığı para cezalarını kurbanların mağdur ailelerine vermekle mükellef bir şahsın ifade edildiği orta çağ Cermen kabilelerinden türetilmiştir (Ambrož, 2005: 145). Ombudsman bazen, “man” sözcüğünün kadınlar aleyhine yorumlanmasının önüne geçebilmek adına “ombudsperson” veya doğrudan “ombuds” olarak da adlandırılmaktadır (Büyükavcı, 2008: 10-11).

Ombudsmanın üzerinde uzlaşma sağlanmış bir tanımı yoktur. Bunun nedeni, ombudsmanlık kurumunun gerek teori gerekse uygulama açısından ülkeden ülkeye değişen özelliklere ve yapısal biçimlere bürünmesidir. Yani tüm ülkeler tarafından benimsenen bir modelin bulunmaması, üzerinde uzlaşma sağlanmış bir ombudsman tanımının yapılmasını zorlaştırmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 279).

Kurumun popülaritesinin artması, yargı dışında oluşturulan her şikâyet kurumunun ombudsmanlık olarak adlandırılması nedeniyle kavram karmaşası yaratmıştır (Temizel, 1997a: 39). Danimarka Ombudsmanı Hansen'in belirttiği üzere ombudsmanlık dünyada oldukça fazla bilinen bir sözcük olmasına karşın ve kamu ve özel her kurum için kullanılmasına karşın evrensel bir tanımı bulunmamaktadır (Avşar, 2007: 67).

Ombudsman kavramı halkın, bürokratik yapılar tarafından kendi iş ve işlemlerine karşı haksız uygulamalar konusundaki yakınmalarını götürdüğü özel bir büro ya da özel bir memuru anlatmaktadır. Yanlışın olduğu yerde var olan yönetim bozukluğunu ortaya çıkaran ombudsman, yanlış yapılmayan eylem ve işlemlerde ise geçerli uygulamaları güçlendirici bir rol oynamaktadır (Pickl, 1986: 37).

Erhürman (2000: 160) ombudsmanı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlamaktadır. Dar anlamıyla “*ombudsman idarenin eylem, işlem ve davranışlarını denetleyen, fakat bağlayıcı kararlar alamayan bağımsız bir devlet organıdır*”. Daha

kapsamlı bir tanımla “ombudsman şikâyet üzerine veya re'sen harekete geçerek, idarenin eylemleri, işlemleri ve davranışları üzerinde hukuka aykırılık ve yerindelik denetimi yapmaya ve hukuka aykırı bulduğu veya yerinde bulmadığı işlemlerin geri alınması, kaldırılması veya bu işlemlerden veya eylemlerden doğan zararın giderilmesi ve yurttaşlara yönelik uygunsuz davranışların düzeltilmesi için idare nezdinde girişimlerde bulunmaya ve hukuken bağlayıcı nitelikte olmayan kararlar almaya yetkili olan bağımsız bir devlet organıdır”.

Uluslararası Barolar Birliği'nin yaptığı tanıma göre ombudsman “anayasa veya yasa tarafından kurulan, mağdur olan yurttaşların idareye ve kamu görevlilerine ilişkin şikâyetleri üzerine veya re'sen harekete geçip araştırma yapma, düzeltici tavsiyelerde bulunma ve rapor yayınlama yetkilerine sahip olan parlamentoya karşı sorumlu, yüksek düzeyde, bağımsız bir kamu görevlisi tarafından yönetilen bir bürodur” (Erhürman, 1998: 89).

Hasan Tahsin Fendoğlu (Fendoğlu, 2017: 15-16) da geniş anlamıyla ombudsmanı, “yönetimin mağdur ettiği kişilerin şikâyeti üzerine harekete geçen, hızlı, güvenli bir şekilde araştırma yetkisi ile donatılmış, yapılan haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, hakkaniyet önlemlerini salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformları yapmak ve öneride bulunmak amaçlarını güden yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisi” olarak tanımlamıştır.

Türk Dil Kurumu tarafından ise ombudsman, ülkemizde kabul edilen kullanımıyla kamu denetçisi, “parlamento tarafından görevlendirilen, vatandaşları resmî makamların keyfi ve yasa dışı davranışlarına karşı korumakla görevli kişi veya kurum” şeklinde tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu Sözlükleri, 2023).

Ombudsman, kurumun uygulandığı her ülkenin kendi yapısına uygun olarak farklı şekillerde ifade edilmektedir. Misal ombudsman, Hollanda'da “**Ulusal Ombudsman (Nationale Ombudsman)**”; Fransa'da “**Hakların Savunucusu (Défenseur Des Droits)**”; Kanada'da “**Vatandaş Koruyucusu (Protecteur Du Citoyen)**”; İspanya'da “**Halk Savunucusu (Defensor Del Pueblo)**”; Avusturya ve Romanya'da “**Halkın Avukatı (Volksanwaltschaft) (Avocatul Popurului)**”; Portekiz'de “**Adalet Temsilcisi (Provedor De Justiça)**”; İngiltere'de “**Yönetim İçin Parlamento Komiseri (Parliamentary Comissioner For Administration)**”; Polonya'da “**Sivil Haklar Savunucusu (Défenseur Des Droits)**”.

Civiques)” ve İtalya’da “*Sivil Savunucu (Difensore Civico)*” olarak ifade edilmektedir (Tortop, 1998: 3-4; Zeren vd., 2020: 42). Türkiye’de ise ombudsman, “*Kamu Denetçisi*” olarak ifade edilmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.3).

2.2. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık kesinlikle bir modadan ibaret değildir. Ombudsmanlık, yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi ihtiyacının ortaya çıkması sunucunda oluşturulmuştur (Keneş, 1997: 795). Özgürlüklerin doğuşundan beridir toplumlar, hak ve özgürlüklerin korunması noktasında doğrudan, hızlı ve az maliyetli kurumlar oluşturma arayışında olmuştur. Ancak oluşturulan her kurum, belirli eksikleri bünyesinde bulundurmıştır. Söz konusu bu eksiklikler ya onların yerini tutabilecek yeni kurumlar yaratılarak giderilmiş ya da onların eksikliklerini tamamlayacak yeni kurumlar oluşturulmuştur. 19. yy. başlarında 1709 yılında İsveç’te ortaya çıkan ombudsmanlık kurumu da mevcut denetim sistemlerindeki eksiklikleri tamamlama arzusuyla kurulmuştur (Temizel, 1997a: 34).

Ombudsmanlığın kökenine dair temeller aranırken kimi kaynaklar M.Ö 206 ile M.S 220 arasında Çin’deki Han Hanedanlığı döneminde görev yapan Yuan Control Kurumuna, Roma’daki Halk Tribünlerine ve 17. Yüzyıl Amerikan Kolonilerindeki Censosrs kurumlarına atıfta bulunurken; diğer bazıları ise Hz. Muhammed’in vefatı sonrası halife Hz. Ömer zamanında şikâyeti olan herkesin başvuruda bulunabileceği bir idari denetim mercii olarak oluşturulan Muhtesiplik Kurumuna işaret etmektedir (Avşar, t.y.: 41).

Ombudsmanlık kurumunun İslam sisteminden etkilenmiş olduğu söylenebilir. Nitekim ilk ombudsmanlık kurumunun yaratıcısı olarak İsveç Kralı 12. Şarl bu kurumu, Ruslardan kaçarak sığınmış olduğu Osmanlı Devleti (Türkiye)’nde² yayımlamış olduğu bir buyrukla ülkesinde kurdurmuştur.³ Bu kurumu o dönemde İsveç’teki huzursuzluk ve

² Demirbaş Şarl’ın ilk Ombudsmanı, sürgün olarak konakladığı Edirne civarındaki Demirtaş Paşa konağındayken görevlendirmesi, kurumu Osmanlı Devleti’nden görüp de kendi ülkesinde kurdurduğu yönündeki görüşlere yol açmıştır. Örneğin Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı, İsveç Kralı’nın kurumu Osmanlı Devleti’nden görüp kendi ülkesine uyarladığını söylemiştir (Temizel, 1997a: 35).

³ Bir araştırmacıya göre Kralın kurumu kurarken Osmanlılarda gördüğü kadılık sisteminden etkilenmiş olması, ombudsmanlık kurumunun esin kaynağının İslam hukuk sistemi olmasını olası kılmaktadır (Sezen, 2001: 73).

düzensizliğe bir çare olarak gören Kral, kurumla ülkesinde yasalara uygun davranılmasını ve kamu görevlilerinin görevlerini yaparken kontrol altında tutulmasını istemiştir (Pickl, 1986: 39).

Dünya’da genel olarak ombudsmanlık olarak bilinen bu kurumun Osmanlı Devleti’ndeki tam karşılığı birden fazla kuruma tekabül etmektedir (Fendoğlu, 2019: 162-184). Bu tarihlerde Osmanlı Devleti (Türkiye)’nde Kadilkuzat⁴ diye bilinen Türk Başyargıcı, İslam adalet sisteminin önemli bir parçası olarak görev yapmaktaydı. Başyargıç, sultan dahil memurlar ve halk arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde İslam hukukunun uygulanmasını sağlamaktaydı. Bu yolla başyargıç, halkı, memurların adaletsizliğine ve gücü kötüye kullanmalarına karşı korumaktaydı (Pickl, 1986: 39).

Osmanlı’da konakladığı süre boyunca Osmanlı Devleti ve toplum hayatını detaylı bir şekilde inceleyen İsveç Kralı 12. Şarlı; Divan-ı Hümayun, Şeyhülislamlık, Kazaskerlik (kadı’l-kudatlık), Kadılık, Muhtesiplik gibi kurul ve görevlilerin kamu görevlileri hakkında vatandaşlardan gelen şikâyetleri padişah adına inceleyerek hızlı bir şekilde karara bağladıklarını, kamu görevlilerinin hatalı veya kasıt içeren uygulamalarına karşı halkı koruduklarını ve halkın zararını tazmin etmek için çalıştıklarını gözlemlemiştir. İmparatorlukta geçirdiği dördüncü yılda da bir buyrukla ülkesinde benzer bir kurumu kurdurmuştur (Altuğ, 2002: 54).

Ombudsmanlık kurumunun Osmanlı kökenli olduğu konusunda birçok kaynak arasında bir fikir birliği olmasına karşın⁵, ombudsmanlığın hangi Osmanlı kurumundan

⁴ Victor Pickl burada Başyargıç bürosu olarak kâdı’l-kudâtlik kurumundan bahsetmektedir. Oysaki kâdı’l-kudâtlik kurumu Osmanlılarda değil, Selçuklularda uygulamasını bulan bir kurumdur. Osmanlılarda aynı işleve sahip olan bu kurumun adı Kazaskerliktir (Fendoğlu, 2019: 183-184). Pickl’in böyle bir hataya düşmesinin sebebi olarak yararlandığı arap kaynakları gösterilmektedir. Çünkü Osmanlı’da Rumeli ve Anadolu Kazaskerlerinin kadıları atayıp görevden alabilmesi, Arap kaynaklarında bu görevlilerin kâdı’l-kudât olarak bilinmesine sebep olmuştur (Coşkun ve Günaydın, 2015: 38).

⁵ Ombudsmanlık kurumunun menşeinin Osmanlı olduğunu, İsveçliler de diğer ülke temsilcileri de uluslararası toplantılarda her defasında belirtmektedir. Örneğin uluslararası toplantılarda diğer bir AB Ombudsmanı Yunanistanlı Nikiforos, Fransız Ombudsmanı Jean Paul Delevoye, İspanya Ombudsmanı ve İsveç Parlamento Ombudsmanı gibi çoğu kişi, ombudsmanlığın Osmanlı’daki bir kuruma dayandığını birçok kez dile getirmiştir (Fendoğlu, 2012: 70). Nitekim 2013 yılında Türkiye’de gerçekleştirilen ombudsmanlık üzerine bir sempozyumda Avrupa Ombudsmanı N. Diamandouros (2013: 18) şöyle demiştir: “*Bayanlar ve baylar, Ombudsmanlık Kurumu, ‘Osmanlı geçmişinden alınmış’ ve dünya çapında bir başarı haline gelmiş bir Avrupa icadıdır*”.

örnek alınarak kurulduğu noktasında farklı görüşler ileri sürülmektedir (Aykanat, 2019: 95). Ancak Türk-İslam medeniyetinde, temelleri farklı kurum ve uygulamalara dayandırılabilen ombudsmanlık kurumunun en çok divan-ı mezalim (Osmanlı öncesi), kad'ıl-kudâtlık (Osmanlı öncesi), divan-ı hümayun, kazaskerlik (kadı'l-kudâtlık), kadılık ve sulh meclisine benzediği söylenebilir (Fendoğlu, 2019: 162).

Bilal Eryılmaz (1993: 91)'a göre ise İsveç Kralı, ombudsmanı kurarken Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenmiştir. O zamanlarda şeyhülislamlık kurumunun herhangi bir siyasi sorumluluğu olmamakla birlikte yargıyı ve idareyi gözetleme görevi vardı. Yürütme organı içinde yer almayan şeyhülislamlık ancak kendisine başvurulduğunda görüşünü ve kararını bildirmekteydi. Nitekim şeyhülislamlığın bir çeşit anayasa yargısı işlevine sahip olduğu söylenebilir.

İsveç'te 1809⁶ yılında Anayasa'ya girdikten sonra bir asır boyunca herhangi bir ülkenin gündeminde kendine yer bulamayan ombudsmanlık, ilk olarak hukuksal gelenekleri ile kültürleri benzer olan Finlandiya (1919), Danimarka (1954) ve Norveç (1963)'te kurulmuştur (Temizel, 1997a: 34-35). Danimarka'daki uygulamasıyla dünya çapında ünü artan ombudsmanlığın yayılmasında ikinci dalga, İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth) üyelerinin kurumu benimsemesiyle olmuştur. Ombudsmanlığın 1962 yılında Yeni Zelanda'da kurulmasıyla birlikte ilk kez bir İngiliz hukuk grubu ülkesi ombudsmanlık kurumunu kabul etmiş oldu. Daha sonra İngiltere de 1967 yılında ombudsmanlık kurumunu oluşturma yoluna gitmiştir. İngiltere gibi kalabalık bir nüfusa ve geniş bir yüzölçümüne sahip bir ülkenin ombudsmanlık kurumunu benimsemesi, kurumun yayılma potansiyeli açısından önemli bir eşiği oluşturmaktadır. Aynı şekilde 1973 yılında da kurumun Fransa'da kurulmuş olması, ombudsmanlık sisteminin idari yargının bulunduğu bir ülkede uygulanamayacağı görüşünü çürütmüştür (Altuğ, 2002: 55-56). İlerleyen yıllarda kurum hızla yayılmıştır. 1962'de dünyada 3 ombudsman görev yapmaktayken bu sayı 1972 yılında sadece İngilizce konuşulan ülkelerde 40'a dayanmıştır (Kavili Arap, 2015: 66).

1971'de Adis Ababa'da toplanan "Afrika Hukukçular Konferansı" ombudsmanlık kurumunu benimsemiştir. Aynı yıl Viyana'da toplanan "İnsan Hakları Üzerinde Avrupa Parlamentosu Konferansı"nda kurum 25 üye ülkeye önerilmiştir. 1975 yılına gelindiğinde

⁶ İsveç Ombudsmanlığı, 1809 yılında Justitieombudsmannen adıyla Anayasaya dahil edilerek anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Bundan dolayı birçok yazar ombudsmanlığın başlangıç tarihi olarak 1809 yılını kabul etmektedir (Avşar, t.y.: 45).

ise Avrupa Konseyi, 457 sayılı Tavsiye Kararıyla üye devletleri ombudsmanlık kurumunu ülkelerinde oluşturmaya davet etmiştir. Ombudsmanlık 1976 yılında Avusturya, Avustralya ve Portekiz’de; 1981 yılında Hollanda ve İspanya’da kurulmuştur (Altuğ, 2002: 56).

1980 ve 1990’larda Doğu Avrupa’ya yayılan ombudsman, 7 Şubat 1992’de Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması’nda kendisine yer bulmuştur. Buna göre ortaklığın demokratikleştirilmesi sürecinde ortaklık kurumlarının şeffaflığını sağlamak, vatandaş ile kurumlar arasındaki güveni geliştirmek ve vatandaşların şikâyetleriyle ilgilenmek üzere “Avrupa Ombudsmanı” görevlendirilmiştir. (Parlak ve Sobacı, 2008: 283). İsveç dilinde benimsenen haliyle kurum Avrupa’ya ombudsmanlık adıyla yayılmıştır (Kestane, 2006: 132).

Ombudsmanlık uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte dayanışma ve verimliliği artırmak, ombudsmanlık için ortak değerler belirlemek, üyelerini eğitecek kurslar düzenlemek gibi amaçlara yönelik birçok ombudsman birlik ve dernekleri kurulmuştur. Yerel ve ulusal bağlamda kurulan bu birlikler 2005 yılında Uluslararası Ombudsman Birlikleri (International Ombudsman Association) adıyla uluslararası alanda örgütlenmiştir (Birdişli, t.y.: 156).

2.3. Ombudsmanlık Kurumunun Türleri

Klasik anlamdaki ombudsmanlık kurumu günümüzde bazı dönüşümler geçirmiştir (Özden, 2010: 51). Dünyada 140’tan fazla ülkede ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamaları sonucunda kurumun görev ve yetki alanları zamanla genişlemiş ve ombudsmanlar uzmanlık alanlarına ayrılmıştır (Efe ve Demirci, 2013: 53)

Zaman içerisinde ombudsmanlık kurumunun geçirdiği evrim yalnızca sayısal artışla sınırlı kalmamıştır. Ombudsmanın yetki alanı genişlemiş ve bu mekanizmayı kullanan aktörlerde de çeşitlenme söz konusu olmuştur. Bu gelişme paralelinde genel amaçlı, tek ya da özel amaçlı, uluslararası ya da uluslarüstü düzeyli, insan hakları ve özel sektör olmak üzere beş tür ombudsmanlık uygulamasından söz edilebilir (Gregory and Giddings, 2000: 8-11’den aktaran; Sezen, 2001: 74):

2.3.1. Genel Amaçlı Ombudsmanlık

Genel amaçlı ombudsmanlık, hangi hizmet alanı veya yönetim düzeyi olduğuna bakılmaksızın her türlü yönetsel eylem ve işlemin inceleme alanına dahil olduğu bir ombudsmanlık türüdür. Genel amaçlı ombudsmanlıklar, ulusal düzeyde kurulabildiği gibi bölgesel veya yerel düzeyde de kurulabilmektedir. Genelde ABD ve Kanada gibi federal yönetim sistemine sahip ülkelerde ombudsmanlıklar ulusal düzeyde değil, bölgesel (eyalet) düzeyde oluşturulmaktadır.

Genel amaçlı ombudsmanlık kurumlarının en çok bilineni parlamento ombudsmanlığıdır. Parlamento ombudsmanlığı klasik ombudsmanlık türüdür. Parlamento ombudsmanı parlamento tarafından seçilmekte ve gücünü parlamentodan almaktadır. Bir başka genel amaçlı ombudsmanlık türü de yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Yerel yönetim ombudsmanlığı; belli bir bölgede, sadece o bölge insanlarından gelen şikâyetleri çözmekle görevlidir. Artan sorumluluklarına paralel yetkileri de artan yerel yönetimlerin, vatandaşın iyi bir şekilde hizmet sunabilmesi ve onların yerel düzeyde alınan kararlarda daha etkili olabilmesi için yerel yönetim ombudsmanlığına ihtiyaç duyulmaktadır (Tutal, 2014: 94).

Yasama organı tarafından atanan ancak yasama organından ayrı bir kamu sektörü kurumu olan klasik ombudsmanlık modelinde, yürütmenin genel idari işleyişini soruşturma ve değerlendirme yoluyla denetleme yetkisi verilmektedir (Abedin, 2011: 899). Klasik ombudsmanlık modelinin denetimi altındaki başlıca idari suçlar kötü yönetim eylemleri, idari adaletsizlik ve hukuka aykırılıktır. Klasik ombudsmanlık modeli açısından ana hedef, kamu yönetiminin performans standardının korunması ve resmi usulsüzlüklerin ortadan kaldırılmasıdır (Tai, 2010: 2).

2.3.2. Tek ya da Özel Amaçlı Ombudsmanlık

Tek ya da özel amaçlı ombudsmanlık ise sadece belli bir yönetim alanını ya da belli bir şikâyetçi grubunun çıkarını korumakla görevlendirilen ombudsmanlıklardır. Bu tür ombudsmanlıklar çevre, sağlık veya polis gibi belli bir kamusal alandan sorumlu olabildikleri gibi sadece özürülüler, çocuklar veya etnik azınlıklar gibi belirli bir grubun şikâyetleriyle de sorumlu tutulabilmektedirler. İsveç, Norveç ve Almanya'daki askeri

ombudsmanlıklar ya da Kanada'daki hapisane ve İsveç'teki çocuk ombudsmanlığı bu tür ombudsmanlıklar arasında bulunmaktadır.

2.3.3. Uluslararası ya da Uluslarüstü Düzeydeki Ombudsmanlık

Uluslararası ya da uluslarüstü kuruluşlar da ombudsmanlık denetimini benimsemiştir. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar, çalışanlarına yönelik şikâyetleri çözüme kavuşturmak üzere ombudsmanlık denetiminden faydalanmaktadır. Avrupa Birliği (AB) bünyesinde kurulan “Avrupa Ombudsmanlığı” ise uluslarüstü düzeydeki ombudsmanlık kurumuna örnek oluşturmaktadır. 1992’de imzalanan Maastricht Antlaşmasına istinaden 1995 yılında kurulan Avrupa Ombudsmanlığı, üye ülkelerin vatandaşlarından gelen kötü yönetim kaynaklı şikâyetleri çözüme bağlamaktadır.

2.3.4. İnsan Hakları Ombudsmanlığı

Önemi giderek artan bir diğer ombudsmanlık türü de insan hakları ombudsmanlığıdır. Bu ombudsmanlık türü, sorumluluk alanına insan hakları konularını dahil etmektedir. Doğu ve Orta Avrupa, Latin Amerika ve Sahra-altı Afrika bölgelerinde kurulmuş olan bu tür ombudsmanlıklar, devletin uluslararası alandaki insan haklarına dair yapması gerekenleri gözetleyen bir mekanizma olarak işlemektedir.

İnsan hakları ombudsmanlığı birçok ülkede uygulanmakta olan bir türdür. Guatemala (*Procurador de los Derechos Humanos*), El Salvador (*Procurador Para la Defensa de los Derechos Humanos*), Meksika (*Comision Nacional de Derechos Humanos*), Gana (*Comission on Human Rights and Administrative Justice*), Polonya (*Civil Rights Protector*), Macaristan (*Parliamentary Comissioner for Human Rights*) ve İspanya (*Defensores del Pueblo*) insan hakları ombudsmanlığının uygulandığı ülkelerden bazılarıdır (Özden, 2010: 54-55).

Özellikle sömürge döneminden sonra bağımsızlıklarını kazanmış ülkelerde, sert otoriter bir rejim deneyiminden sonra demokratik devlet yapısına yönelmiş ülkelerde ve Demir Perde yıkıldıktan sonra bağımsızlığını tam anlamıyla kazanmış olan Doğu Avrupa ülkelerinde insan hakları ombudsmanlıkları görev yapmaktadır (Şahin, 2015: 36). İnsan

hakları ombudsmanlığının, insan haklarını korumak ve iyileştirmek ve de devlet yönetimini gözetlemek şeklinde iki temel görevi bulunmaktadır (Özden, 2010: 55).

2.3.5. Özel Sektör Ombudsmanlığı

Günümüzde sadece kamu sektörüyle sınırlı kalmayan ombudsmanlık sistemi, özel sektörde de uygulanmaktadır. Başta bankacılık ve sigortacılık olmak üzere tüketicilerin haklarını korumak üzere farklı sektörlerde özel sektör ombudsmanlıkları görev yapmaktadır. Görevlendirilmesi ve bütçelendirilmesi ilgili sektör temsilcilerince gerçekleştirilen bu ombudsmanlıklar, sektörde hakem rolü görmektedir. Misal okur şikâyetlerini kabul ederek bunları basın etiği ve temel kalite ölçütleri bakımından çözüme bağlayan okuyucu temsilcisi bu türdendir.

Bankacılık, basın, yayıncılık, konut, emlak, sigortacılık, yatırım işleri, emeklilik ikramiyesi ve hatta cenaze işleri gibi birçok alanda ombudsmanlar görev yapmaktadır. Ombudsmanlık sisteminin bu kadar yaygınlık kazanması hiç kuşku yok ki, parlamento ombudsmanlarının göstermiş oldukları başarı ve güvenden kaynaklanmaktadır. Özel sektör ombudsmanlıklarının az bir kısmı yasal statüye sahipken çoğunluğu gönüllülük esasına dayalı hakem müessesesi olarak görev yapmaktadır. Akıncı, özel sektör ombudsmanlıklarının yapılarını üçlü bir model çerçevesinde anlatmaktadır. Bunlardan birincisi sektörün kendi üyelerinden oluşan bir kuruldandır oluşmaktadır. İkincisi, büyük çoğunluğu meslek dışı üyelerden oluşan bir meclistir. Üçüncüsü ise bir hakem veya yürütme başkanı olarak görev ifa eden ombudsmanlıklardır. Bunlardan en geniş işlevlere sahip olanı ise meclis türü yapılanmalardır. Bunların ombudsmanı atamak, görevine son vermek, yeniden göreve getirmek, ombudsmanın bağımsızlığını sağlayan kuralları koymak; ombudsmanın faaliyet sürecine ilişkin müzakerelerde bulunmak, denetim ve revizyon işlemlerini gerçekleştirmek; ombudsmana önerilerde bulunmak ve rehberlik etmek; kurulla birlikte ombudsmanın bütçesini görüşmek ve harcamalarını denetim altında tutmak; ombudsmanın denetimlerinin etkinliğini sağlamak; yıllık raporlar aracılığıyla daha iyi bir yönetimin tesisi için yönetmelikler hazırlamak; sanayi ve tüketiciler arasındaki yarar dengesini sağlamak için çalışmalar yapmak gibi görevleri vardır. Bu açıdan değerlendirildiğinde özel sektör ombudsmanını ilgili sektörün oluşturduğu meclis atamakta ve harcamaları üyeleri tarafından karşılanmaktadır. Üyeler karşısında güçlü olamasa da

ombudsman, sektör açısından bir hakem rolü görmektedir. Kararları üyeler tarafından bağlayıcı kararlar olarak görülmekte ve bu kararlar benimsenmektedir (Avşar, 2007: 116).

2.4. Ombudsmanlık Kurumunun Özellikleri

İskandinav ülkelerinde ortaya çıkan ve kurumu benimseyen her ülkenin kendine göre dizayn ettiği ombudsmanlık kurumunun belirli özellikleri bulunmaktadır. Kanadalı Profesör Donald Howat'a göre bunlar şu şekilde sıranabilir (Ataman, 1997: 779-780):

- Ombudsman, anayasa veya yasa ile kurulan; idareyi yasama organı adına denetleyen tarafsız ve bağımsız bir görevlidir.
- Ombudsman, haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini ortaya çıkararak şikâyetleri ele alır.
- Ombudsmanın soruşturma açmak, eleştirmek, idarenin işlemeyen yönlerini kamuoyuyla paylaşmak gibi yetkileri olmasına rağmen, belirlediği kötü davranış ve işleyişleri düzeltme yetkisi bulunmamaktadır.
- Ombudsman, mutlak idare karşıtı bir konumda değildir. O, idareyi haklı bulduğunda onun haklılığını da savunan bir kişidir.

Dünya genelindeki tüm ombudsmanlık uygulamaları incelendiğinde ombudsmanlığın özellikleri bağımsız ve tarafsız olması; görünebilir ve kolay ulaşılabilir olması; geniş inceleme ve araştırma yetkisine sahip olması ve kararlarının bağlayıcı olmaması şeklinde dört başlık altında toplanabilmektedir.

2.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Ombudsmanın en temel özelliği, bağımsız bir konumda bulunmasıdır. Ombudsmanın parlamento tarafından göreve getirilmesi onun bağımsızlığını güçlendirirken belli bir otorite de sağlamaktadır. Ombudsman, kendisini göreve getiren kurumun prestijinden faydalanmaktadır. Bu bakımdan ombudsmanın otoritesini parlamentodan alması, hükümet görevlilerinin denetiminde ona ayrı bir itibar sağlamaktadır. Bu durum ombudsmanın devlet idare sisteminden ayrı bir konumda olduğunun bir göstergesidir. Bununla birlikte kendisini seçen kurumun itibarının yüksek olması, onun seçilmesi ve

görevden alınması süreçlerine meşruiyet kazandırdığı için konumunu güçlendirmektedir. Ombudsman gerek kendisini seçen parlamentoya karşı gerekse diğer tüm kurum ve kuruluşlara karşı bağımsız olarak karar alır ve hareket eder. Hiç kuşku yok ki ombudsmannın sahip olduğu bağımsızlık, onun öne süreceği fikirlere karşı kamuoyu güvenini sağlamak adına önemli bir unsurdur (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 24; Fendoğlu, 2011: 80-81).

Yönetimi iyi tanıyan ve onu denetleyen ombudsman, yönetime bağlı bir mercii değildir. Yargıçlarda olduğu gibi hiçbir makam veya kişi ombudsmana emir ve talimat vermemektedir. Ombudsmanın kendisini atayan ve denetimi altında bulunan kurumlara karşı bağımsız bir konumda bulunması, bunlardan gelebilecek baskı ve yönlendirmelere karşı onu güvence altına almaktadır. Dolayısıyla ombudsman yalnızca kendisini atayan kuruma karşı değil, aynı zamanda denetimi altında bulunan kurum ve kuruluşlara karşı da bağımsız bir konumdadır (Sezen, 2001: 81).

Ombudsmanın bağımsızlığı yanında tarafsız bir rolde olması da önemlidir. Bundan dolayı ombudsman politik açıdan tarafsız bir konumda bulunmalıdır. Görevini yürütürken her türlü partizanlıktan uzak hareket etmesi, başarıyı sağlaması adına hayati bir unsurdur. Dolayısıyla ombudsmanın siyasi partilerle ilişkisi olmamalı; milletvekili gibi siyasi nitelikli bir görevde bulunmamalıdır (Fendoğlu, 2011: 81).

Bağımsızlık ve tarafsızlık ombudsmanlık kurumunun görev ve yükümlülüklerini sağlıklı bir şekilde yerine getirmesinde başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Başka bir deyişle ombudsmanın insan hak ve özgürlüklerini layığıyla koruması, kötü yönetim uygulamalarını ortadan kaldırabilmesi ve şikâyetleri iyi bir şekilde sonuçlandırabilmesi için bağımsız ve tarafsız olması gereklidir. Ancak bağımsızlık kalkanyla donatılmış bir ombudsmanlık kurumu idare üzerinde etkin bir denetim yapabilecektir. Amerika Birleşik Devletleri Ombudsman Birliği dört temel başlık altında klasik bir ombudsmanı betimleyen standartlar belirlemişlerdir. Bu dört temel standart “bağımsızlık”, “tarafsızlık”, “gizlilik” ve “güvenilir değerlendirme süreci”dir (Parlak ve Sobacı, 2008: 283-284). Görüldüğü üzere ombudsmanı belirleyen dört temel standarttan ikisi bağımsızlık ve tarafsızlıktır.

Ombudsmanın bağımsızlığı ve tarafsızlığını sağlamada bütçe de önemlidir. Nitekim bütçesini yürütme organının ya da yasama organının belirlediği ombudsmanın, bu organlara karşı bağımsız bir şekilde hareket edebileceğini söylemek gerçekçi olmayacaktır. Özellikle ombudsmanın bütçesi üzerinde yürütme organının söz sahibi olduğu durumlarda, ombudsmanın yürütmenin güdümüne girme tehlikesi bulunmaktadır. Bundan dolayı yaşam

seviyesini yüksek tutmak, iktidarda bulunanlarla pazarlık yapmasını engellemek ve kendini onlarla uyumlu olmak zorunda hissetmemesi için ombudsmanın ülkede en fazla maaş alan kamu görevlisi kadar bir maaşa sahip olması önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Erhürman, 2000: 170).

2.4.2. Görünebilirlik ve Kolay Ulaşılabilirlik

Ombudsmana herkes ulaşabilmektedir. Diğer denetim yöntemlerinde karşılaşılan karmaşa, maddi külfet ve ağır bürokratik iş takibi gibi zorluklar ombudsmanlık sisteminde yaşanmamaktadır. Vatandaşlar söz konusu zorlukları yaşamadan derdini ombudsmana kolay bir şekilde anlatabilmektedir. Bu açıdan kimi ülkelerde ombudsmanın vatandaş koruyucusu, vatandaş yardımcısı şeklinde anılması bir tesadüf değildir. Bürokrasi karşıtı bu özellikleri sebebiyle Frank Colon ombudsmanı, bir canavara benzeyen bürokrasiyi alt etmeye çalışan bir savaşçıya benzetmektedir (Özden, 2007: 400).

Ombudsmana başvuruda bulunabilmek için herhangi bir ücret gerekmemektedir. Bununla birlikte başvuruda karışık bir nitelikte prosedür de yoktur. Şikâyetin nedenini ve şikâyetle ilgili belgelerin ombudsmana iletilmesi yeterli olmaktadır. Bu bakımdan diğer denetim mekanizmalarına göre ombudsmana başvurmak oldukça kolay ve masrafsızdır (Altuğ, 2002: 52).

Diğer denetim yöntemleriyle karşılaştırıldığında vatandaşlara erişim kolaylığı sağlaması ombudsmanlık kurumunu öne çıkaran bir unsurdur. Her kesimden vatandaşın başvurusunu kolayca yapabilmesi adına usul ve şekil konusunda basit bir prosedür uygulanmaktadır. Bu açıdan kuruma şahsen, mektupla, telefonla, faksla, elektronik posta veya parlamenter aracılığıyla başvuruda bulunabilmesi kurumun işlevselliğini artırmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanlığın, yönetim ile sorun yaşayan tüm vatandaşların kuruma ulaşabilmesi üzerine tasarlandığını söylemek yanlış olmayacaktır (Şengül, 2013: 79-80).

Ulaşılabilirlik açısından genel uygulamanın dışında olan İngiliz ombudsmanlık kurumu eleştirilmektedir. Zira bu ülkede bir parlamenterin referansı olmadan ombudsmana doğrudan başvuru olanağı bulunmamaktadır. İngiltere bu uygulamanın gerekçesini ise parlamentonun kendi saygınlığının kimseye teslim edilmemesi olarak açıklamaktadır (Akıncı, 1999:300).

2.4.3. Geniş İnceleme ve Araştırma Yetkisi

Çok az bir sınırlama dışında ombudsmanın yetki alanı oldukça geniştir. Bu durum ona önemli bir avantaj sağlamaktadır. Yetki alanının dışında yer alan konu ve kuruluşlar ise daha önceden kanun ile ayrıntılı olarak belirlenmektedir (Akıncı, 1999: 301). Ombudsman geniş inceleme ve araştırma yetkisini; anayasa, kanun ve parlamento desteğinden almaktadır. Eğer bunun tersi olarak ombudsman korunmasız ve dayanağı olmayan bir kişi olsaydı, muhatap olacağı kurum ve kuruluşlar ombudsmana karşı daha az müsamaha göstereceklerdir (Özden, 2010: 48).

Yönetimin işleyişinde herhangi bir bozukluk olduğu kuşkusuyla vatandaş başvurusu üzerine veya kendiliğinden harekete geçen ombudsmanın inceleme ve araştırma yetkisi, onun mutlak yetkilerindedir. Önüne gelen şikâyet başvurularının açıklığa ve bir çözüme kavuşması için gerekli her türlü inceleme gerçekleştirebilmektedir. O; türlü belgeyi inceleyebilmekte, ilgileri dinleyebilmekte ve her türlü araştırmayı yapabilmektedir. Ulaştığı sonucu ise ilgililere, yönetime ve kamuoyuna açıklamaktadır (Uler, 1990: 504).

Herhangi bir şikâyete konu olmuş bir kamu kurumu, sahip olduğu bilgi ve belgeleri ombudsmana vermekle yükümlüdür. Olayı aydınlatmaya yarayacak her türlü hukuksal aracın ombudsmana verilmesi gerekmektedir. “Yönetmelik” yükümlülüğü çoğu zaman ombudsmana devredilmektedir (Akıncı, 1999: 289).

Ombudsmanlar denetimleri sırasındaki edindiği gizli bilgileri saklamak zorundadır. Bazı milli güvenlik konuları hariç her türlü bilgi ve belge ombudsmana açıktır. Ancak bu bilgileri amaçları doğrultusunda kullandıktan sonra bunları gizlilik kuralı çerçevesinde korumak durumundadırlar. Bununla birlikte ombudsman, inceleme yürüttüğü şikâyet başvurularında şikâyetçinin izni olmadan onun ismini de açıklayamamaktadır (Altuğ, 2002: 42-43).

Ombudsmanın inceleme ve araştırma faaliyeti daha çok yönetsel işlem veya eylemin sonucuna yönelik olmaktadır. İşlem sonucu birey için bir zarar meydana gelmişse ombudsman inceleme ve araştırmasına başlamaktadır. Ancak bazı koşullarda ombudsman, işlemi oluşturan sürecin yaratmış olduğu sakatlıkları da inceleme altına alabilmektedir. Kanuni düzenlemelerde eksiklik veya aksaklık tespit ederse ombudsman, bunları ilgili idari makamlara bildirerek önlem alınmasına aracı olmaktadır. Ombudsman yaptığı çalışmalar sonucunda normatif düzenlemelerin hukuksal güvenliği sağlamaya elverişli olmadığı veya

adaletli çözümler üretmediği kanısına varabilir. Bu durumda ombudsmanın yapacağı iş, görüşünü yıllık ve dönemsel raporlarına ekleyerek yasama organını uyarmaktır. Bu işlev ombudsmanın; yasama organının kamusal yaşama katılmış bir gözü, kulağı ve kolu olmasının doğal bir sonucudur (Akıncı, 1999: 291).

Ombudsmanın yaptığı inceleme ve araştırmaların nihai amacı memurları cezalandırmak veya onları zan altında bırakmak değildir. Ombudsman, onları doğru ve adaletli iş yapma yönünde teşvik etmektedir. Bundan yola çıkılarak söylenebilir ki ombudsmanın faydası sadece vatandaşlar için değil yönetenler içindedir. Nitekim ombudsmanın incelemeleri sonrası her zaman vatandaş haklı bulunmaz. Bu gibi durumlarda haksız vatandaş şikâyeti sonucu hedef haline gelen kamu görevlisi aklanarak vatandaşın güvenini kazanır. Bu durum sonucunda ilgili kamu görevlisinin yönetim birimlerinde motivasyonu ve özgüveni artar (Temizel, 1997a: 61-62).

Kamu kurumları ombudsmanın araştırmalarına karşı uzlaşıcı bir tutum sergilemelidir. Çünkü incelemeleri sırasında kolaylık sağlanmazsa ve de önerileri dikkate almazsa ombudsman görev yapmakta zorlanır ve kamuoyunda kamu kurumlarına olan güven azalabilir. Bununla birlikte ombudsmanın medya ile işleyen bir ilişkisi vardır. Ombudsmanın özellikle resen araştırma başlatmasında basın ve medyada kamu kurum ve kuruluşları hakkında çıkan haberler önemli bir role sahiptir. Dahası, ombudsmanın inceleme ve araştırma yürüttüğü ihtilafli konuları gündemine taşıyarak kamuoyunun dikkatini çeken medya, bu işleviyle ombudsmanın faaliyetleri üzerinde bir kontrol görevi görmektedir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 24-25).

2.4.4. Kararlarının Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanın idareyi bağlayacak bir şekilde karar alma, bir idari işlemi iptal etme ya da idareyi tazminat ödemeye mahkum etme yetkisi yoktur. İdareye emir de verememektedir. Dolayısıyla kamu kurumları veya görevlileri, ombudsman kararlarını uygulamadıklarında hukuksal veya cezai bir sorumlulukla karşılaşmamaktadırlar. Bu yönüyle Letowska'nın ombudsmanı havlayan ancak ısıramayan bir "bekçi köpeği"ne benzetmesi yerindedir (Erhürman, 1998: 95).

Vatandaşların idari işlem ve eylemler konusunda şikâyetlerini incelemede her türlü yetki ile donatılan ombudsmanın; yaptığı soruşturmalar sonucu idari işlem ve eylemleri

düzeltilme veya iptal etme yetkilerinin olmaması onu diğer şikâyet mekanizmalarından ayırmaktadır (Tutal, 2014: 99). Ombudsman hiçbir şekilde denetlediği ve eleştirdiği kurum ya da kişilerin yerine geçerek bizzat karar verememekte; verilmiş olan kararları iptal edememekte ve bunları değiştirememektedir. Onun görevi, saptadığı aksaklıkları ilgililerin ve kamuoyunun bilgisine sunmaktır (Baylan, 1978: 175).

Görevleri sırasında kanunları çiğneyen kamu görevlilerine karşı soruşturma açıp haklarında suç duyurusunda bulunabilen ombudsman, ceza disiplin yoluna da başvurabilmektedir. Ancak ombudsmanın asıl gücü uyarma ve eleştirme yetkisinden gelmektedir. Ombudsman, kamu görevlisinin işlem veya eyleminin cezai yönden sorunsuz olmasına rağmen yersiz, yetersiz veya akıldışı olduğunu tespit ederse, sorunun çözümüne dair önerilerde bulunmaktadır. Ayrıca kanunun doğru bir şekilde uygulanmasına yönelik görüş de belirtebilmektedir (Avşar, 2007: 93).

Bununla birlikte ombudsman kararlarının yönetimi bağlayıcı bir nitelikte olmaması, bu kararların idare üzerinde etkili olmadığı gibi bir yanlış anlaşılmaya sebebiyet vermemelidir. Çünkü incelemeleri sonucunda ombudsmanın olumsuz bir tespitine konu olan kamu kurumu ve görevlisi, kamuoyunda teşhir edilme baskısıyla karşı karşıya kalmaktadır. Ombudsmanın harekete geçmesi durumunda kamuoyunda adının duyulacağını bilen kamu görevlisi, işlem ve eylemlerinde daha dikkatli ve titiz olmak zorunda kalmaktadır. Bazen maddi yaptırımlardan bile daha etkili olabilen bu manevi baskı sayesinde kamu kurumları ve görevlileri, daha kaliteli hizmet sunma ve hakkaniyete dayalı davranışta bulunma baskısı altında kalmaktadır (Ünal ve Erdoğan, 2016: 628).

İdarenin kendisine yönelen şikâyet üzerine yaptığı işlem veya eylemlerde değişikliğe gitmesi, çoğunlukla ombudsmanın manevi otoritesi ve prestijine bağlıdır. Bununla birlikte ombudsmanın gerekçelerinin inandırıcılığı ve tavsiyelerinin kamuoyu üzerinde yarattığı etki de idarenin gerekli düzeltmeleri yapması üzerinde etkili olmaktadır (Özbudun, 2012: 37). Uygulamada idari merciler zorunda olmamalarına rağmen ombudsmanların önerilerini dikkate alıp görüşlerine uymaya büyük özen göstermekte, önem vermektedirler. Şikâyet konusu olayla ilgili olarak ombudsmanın ilgilendiğinin ortaya çıkması bile sorunların ortadan kaldırılması için yeterli olmaktadır (Avşar, 2007: 95).

2.5. Ombudsmannın Seçimi

Ombudsmannın kuruluş aşamalarındaki en önemli konulardan biri onun seçimidir. Bu konuda her ülkede birbirinden farklı yollar izlenmekte olsa da genel kural ombudsmannın yasama organı olan parlamento tarafından seçilmesidir. Ombudsmannın, halkın temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından seçilmesi onun demokratik konumunu güçlendiren bir unsurdur. Ombudsmannın parlamento eliyle seçilmesiyle amaçlanan yürütme organının bu kurum üzerindeki etkisini kırmaktır. Ancak günümüz demokratik parlamenter sistemlerde yürütme organının parlamentonun çoğunluğuna sahip olduğu düşünüldüğünde yürütmenin ombudsmannın seçimi üzerinde etkisi olmadığını iddia etmek gerçekçi olmayacaktır. Dolayısıyla yapılması gereken ombudsmannı seçerken iktidar partisi ile muhalefet partileri arasında uzlaşa sağlanmalı ve ombudsman, herkesin üzerinde fikir birliğine vardığı kişiler arasından seçilmelidir (Baylan, 1978: 165-166; Tortop, 1998: 5).

Ombudsman kim tarafından seçilirse seçilsin, o asıl gücünü halktan almaktadır. Bununla birlikte ombudsmanlık kurumunun etkin ve verimli çalışabilmesi için parlamento ve ombudsman arasında iyi bir ilişki olması gerekmektedir. Böyle bir ilişkinin tesisi ise ombudsmannın faaliyette bulunduğu anayasal ve kanuni zemine bağlıdır (Küçüközyiğit, 2006: 98).

Ombudsmanların görev süreleri ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu süre ortalama 4 ila 7 yıl arasındadır. Bazı ülkeler ombudsmannın bağımsızlığını güçlendirmek için onun tekrar seçilememesini kural altına alırken, diğer ülkelerde ombudsmannın tekrar seçilmesinde bir sakınca görülmemektedir (Akın, 1998: 524). Uygulamada genellikle ombudsman belirli bir süre görev yapmak üzere seçilmekte ve bu süre dolmadan görevine son verilmemektedir (Tunç, 2016a: 124).

Larry Hill'e göre ombudsman *"konusunda uzman ve bilirkişilerden seçilmeli; tarafsız olmalı; vatandaş odaklı olmalı fakat devlet karşıtı olmamalı; halkın beğenisini kazanmış, tarafsızlığına itimat edilebilecek güvene sahip olmalıdır"*. Buna göre ombudsmannın bir hukuk eğitiminden geçmiş olması veya en azından hukuki konulara aşina olması gerekmektedir. İnsan hakları konusunda görev yapacak ombudsmannın insan hakları konusunda, tüketici hakları konusunda görev yapacak bir ombudsmannın da tüketici hakları mevzuatına hâkim olması gerekmektedir. Bazı durumlarda ombudsmannın görev yapacağı

alanla ilgili çalışmalarda bulunmuş olması veya bu alanda tecrübeye sahip olması gerekmektedir (Özden, 2007: 402).

Aldığı kararların adil ve güvenilir bir niteliğe sahip olması için ombudsmannın, hukuk ilmine sahip kişiler arasından seçilmesinin yanında siyasi olarak tarafsız olması da önemli bir gerekliliktir. Bundan dolayı ombudsmanlar kariyer endişesi bulunmayan, dürüst, düzgün karakterli ve hukuk ilmine sahip kişiler arasından seçilmelidir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 15). Ombudsmannın, gelecek ve kariyer kaygısı bulunmayan kişiler arasından seçilmesi yerinde bir uygulamadır. Çünkü görev süresinin sonunda ne yapacağı üzerine kafa yoran, bu sürenin sonunda parlamentoda vekil olmayı veya bürokrasinin üst makamlarında görev peşinde olan bir ombudsmannın, görevini bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirmesini düşünmek gerçekçi değildir (Tutal, 2014: 102).

Ombudsman olarak seçilecek kişinin karakteri, görevinin önemi göz önünde bulundurulduğunda hizmetlerin iyi yürütülmesi açısından büyük öneme sahiptir. Bununla birlikte kamuoyunun ombudsmanlık kurumuna olan güveni sağlamada da ombudsmannın kişiliği önemli bir rol oynamaktadır. Bazı ülkelerde ombudsmanların toplum nezdinde büyük saygınlığı vardır. Örneğin İspanya Ombudsmanı, vatandaşların gözünde demokratik yaşamın bir sembolüdür (Tortop, 1998: 8).

Bununla birlikte ombudsman bir müfettiş veya hakim olarak görülmemelidir. Ombudsmannın hukukçu olması da çoğu zaman aranmamaktadır. Ancak ombudsman, kamu yönetiminin işleyişi hakkında iyi bir bilgiye sahip olmalıdır (Küçüközyiğit, 2006: 100). Bu husus olmazsa olmaz bir niteliktedir.

Aynı zamanda ombudsmanı bir melek ya da bir kurtarıcı gibi algılamak da pek doğru değildir. Ombudsman her zaman başarılı olamayabilir. Ombudsman bazen başarısız olabilir, yetersiz kalabilir ya da görevini kötüye kullanabilir. Bu gibi durumlarda ombudsman parlamento tarafından denetlenir ve gerektiği durumlarda görevden alınabilir (Özden, 2007: 402).

2.6. Ombudsmannın Statüsü ve Yetkileri

Dünya örnekleri göz önünde bulundurulduğunda ombudsmanlık kurumunun hukuksal dayanağı çoğunlukla anayasadır. Ancak bazı ülkelerde ombudsmanlık kurumları

hukuksal dayanağını kendi kuruluş yasasından almaktadır. Ombudsmanlığın görev ve çalışma esasları ise genellikle yönetmeliklerle belirlenmektedir (Efe ve Demirci, 2013: 54-55).

Ombudsmanın pozisyonu ve işlevlerinin ayrı bir kanunla korunması, ona diğer kurumlarla ilişkilerinde dayanak olmaktadır. Örneğin her türlü bilgi ve belgenin kanunla ombudsmana verilmesinin zorunlu olarak düzenlendiği durumlarda aksini yapmak veya yapmaya teşebbüs edebilmek mümkün olamamaktadır. Bununla birlikte ombudsmanlık kanununun belli bir esnekliğe sahip olmasının ombudsmanın başarısı üzerinde olumlu bir etkiye sebep olduğu iddia edilmektedir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 23).

Sahip olduğu bağımsız statü, ombudsmanın kurucu özelliklerinden birisidir. Kimseden korkmadan gerçeği arama özgürlüğüne sahip olan ombudsman, tüm kurum ve kişilere karşı bağımsız bir şekilde hareket etmektedir. Bu serbest çalışma özgürlüğüyle ombudsman, kimseye karşı bir beklenti altına girme ihtiyacı hissetmemekte ve kendini sınırlandırmamaktadır (Temizel, 1997a: 56). Ombudsmanın yürütme organı veya idareye karşı ne düzeyde bağımsız olduğu, onun hangi yöntemlerle seçildiğine ve görevden alındığına, bütçesine ve personeline bağlıdır. Bununla birlikte kâğıt üzerinde ombudsmanın ne kadar bağımsız olarak düzenlendiği önemli olmakla birlikte bundan daha da önemlisi ombudsman olarak görev yapan kişinin tavrı ve yürütme organıyla idarenin ombudsmana karşı gösterdiği tutumdur (Erhürman, 2000: 164).

Devlet kurumları, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu görevi gören diğer kuruluşlar ombudsmanın yetki alanı içerisinde bulunmaktadır (Akıncı, 1999: 304). Ombudsman, yasalardan aldığı güçle çözümünde ihtiyaç duyduğu, hatta gizlilik nedeniyle verilmeyen dosyaların tümüne erişim hakkına sahiptir (Fendoğlu, 2011: 84). Geniş inceleme ve araştırma yetkisi olmasına rağmen, kamusal eleştiri ve ikna dışında zorlama yetkisine sahip değildir. Ancak yaptırım gücünün diğer kurumlarda olmasının ombudsmanın bağımsızlığı ve işlevselliğine güç kattığı iddia edilmektedir (Özden, 2005: 34; Avşar, t.y.: 62).

Yetkiye ilişkin tüm hususlar bir bütün olarak düşünüldüğünde ombudsmanın en önemli silahı “moral yaptırım” olarak görülmektedir. Bunun araçları ise “ikna”, “eleştiri” ve “kamuoyuna açıklama” olarak belirmektedir. Moral yaptırım, kamuoyu önünde eleştirilmiş veya yanlış halka duyurulmuş olan yüksek ve prestijli siyasi ve yönetsel kadroların

hatalarından dönme veya hataya düşme konusunda daha bilinçli ve halka karşı daha duyarlı davranabileceği olasılığını anlatmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 288).

Bununla birlikte genel olarak ombudsmanların siyasi konulara bakma yetkileri yoktur. Yargı alanına giremezler. Ancak bunun bir istisnası olarak İsveç, Norveç ve Finlandiya ombudsmanları yargı alanından da sorumlu tutulmuşlardır. Askeri konularda da ombudsmanlar yetki dışı bırakılmış olmakla birlikte Finlandiya ve Norveç ombudsmanları askeri işlere bakmakla sorumlu tutularak bu durumun istisnasını oluşturmaktadırlar. Dışişlerini ilgilendiren konularda da ombudsmanlar yetki dışı bırakılmıştır. Hükümetin politikası, yasaların içeriği ve af konularında söz hakları bulunmamaktadır. Yürütme veya yargı organı olmadıklarından icrai yetkileri yoktur. Dahası İngiltere gibi ülkelerde⁷ ombudsmanların, parlamenter aracılığıyla gelmeyen bir şikâyete bakma yetkileri yoktur (Fendoğlu, 2011: 83-84).

Ombudsmanın statüsü ve yetkileri benzerlik gösterse de kurumu uygulayan ülkelerin siyasi ve idari kültürüne, sosyal yapısına ve bürokratik kurumlarına göre farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin İsveç ve Finlandiya Ombudsmanı geniş yetkilerle donatılmışken, İngiliz Ombudsmanı daha sınırlı yetkilere sahiptir (Özden, 2005: 34). Bu bakımdan ombudsmanın hangi alanlarda yetkili olup olmayacağı, kurumu uygulamaya koyan her ülkede farklı şekilde belirlenmiştir. Bu konuda fonksiyonel ve organik olmak üzere iki farklı yaklaşımdan söz edilebilir. Fonksiyonel yaklaşıma göre hangi organ tarafından yapıldığı göz önünde bulundurulmaksızın işlem, eylem ya da davranışın niteliği esas alınmaktadır. Bu yaklaşımın benimsendiği ülkelerde hangi organ tarafından yapıldığına bakılmaksızın her idari işlem ve eylem ombudsmanın yetki alanına dahil edilmektedir. Organik yaklaşımda ise sadece idare içerisindeki kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış olduğu işlem ve eylemler ombudsmanın yetki alanında bulunmaktadır. Onun haricinde yasama ve yargı organının idari işlem ve eylemleri ombudsmanın yetkisi dışında bırakılmaktadır (Erhürman, 2000: 170).

Dünyadaki ombudsmanlık uygulamaları içerisinde en geniş yetkilere sahip olanlarından birisi İsveç ombudsmanlığıdır. idareyi, orduyu ve adalet mekanizmasını denetleyebilen İsveç Ombudsmanı, denetimleri sonucunda dava açabilmekte ve öneriler sunabilmektedir. İngiltere’de ise şikâyetin doğrudan ombudsmana değil de bir parlamenter

⁷ Yakın zamanlara kadar Fransa’da da bir parlamenter aracılığı olmaksızın ombudsmana başvuru yapılamamaktaydı. Ancak yapılan bir düzenlemeyle bu şart kaldırılmıştır.

vasıtasıyla yapılabilmesi ombudsmannın yetkilerini sınırlayan bir unsurdur (Avşar, t.y.: 65-66).

Fransız Ombudsmanı, merkezi ve yerel tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyebilmektedir. Hollanda Ombudsmanı bakanlıklar, kraliyet komisyonları ve belediyenin yönetsel etkinliklerine yönelik şikâyetlerle sorumludur. Danimarka Ombudsmanı merkezi, yerel ve askeri kurumları denetlemektedir. Norveç'te ise ombudsman; bakanlar kurulu, maliye müfettişleri ve yerel yönetimleri denetleyememektedir. Bu ülkede sadece mahkemelerin ve merkezi yönetimin eylem ve işlemleri ombudsmannın görev alanına dahil edilmiş ve askeri işlere bakmak için ayrıca bir askeri ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur (Akıncı, 1999: 303-304).

2.7. Ombudsmannın Görevleri

Ombudsman birçok ülkede görev yapmaktadır. Dolayısıyla ombudsmannın görevleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak değerlendirildiğinde ombudsmannın ortak görevlerini belirlemek mümkündür (Fendoğlu, 2011: 65). Buna göre ombudsmannın ortak görevleri; hak ve özgürlükleri korumak, kötü yönetimi önlemek ve hakkaniyeti sağlamak şeklinde üç başlık altında toplanabilir.

2.7.1. Hak ve Özgürlükleri Korumak

Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini devlet otoritesine karşı korumak, ombudsmannın temel görevlerinden birisidir. Kamu otoriteleriyle karşı karşıya kalan vatandaşlar, ombudsman sayesinde kendini yalnız hissetmemektedir. Özellikle demokrasiye yeni geçen ülkelerde temel insan hak ve özgürlüklerini korumak üzere oluşturulan ombudsmanlık kurumu, pozitif hukukun vatandaşlara tanıdığı hukuksal imkanları kullanmalarına yardım etmektedir. Yargının, idarenin takdir yetkisine dayanarak yaptığı eylem ve işlemlerini denetlemekten kaçınması, ombudsmannın harekete geçmesine neden olan bir durumdur. Bu yolla vatandaş, idare karşısında çifte korumadan yararlanmaktadır (Akıncı, 1999: 284-285).

Ombudsmannın temel rollerinden birisi, vatandaşları idarenin ihlallerine karşı koruma altına almaktır. İdare adaletsiz bir tutumla hareket ettiğinde, bir olayı yanlış ele aldığında

veya vatandaş hak ve menfaatlerini ihlal ettiği durumlarda ombudsman, vatandaşlardan gelen şikâyetleri çözüme kavuşturan ve haklarının tespitini sağlayan bir kurumdur. Ombudsman idarenin keyfi veya adil olmayan uygulamalarıyla mücadele etmek üzere vatandaşlara bağımsız, tarafsız ve yargı dışında bir çözüm sunmaktadır. Sahip olduğu bağımsızlık, esneklik ve kamu kurumları ile vatandaşlar arasında yapıcı ilişkileriyle bireysel hakların korunmasında anahtar bir rol oynamaktadır (Şahin, 2010: 140-141). O, bireylerin zedelenmiş adalet duygularını onarmak için çaba gösteren bir tür adalet doktorudur (Akıncı, 1999: 284).

Hak ve özgürlüklerin korunması genelde İskandinav ombudsmanlarının faaliyet alanına girmektedir. Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin anayasa ve kanunlarla güvence altına alındığı ülkelerde ombudsman, sadece hak ve özgürlüklere yönelik ortaya çıkan haksızlıkları kaldırmakla yetinmemekte, ayrıca yapılan haksızlıkların nedenlerini ortaya çıkararak bunların iyileştirilmesi üzerine çalışmalar yürütmektedir. Bu işleviyle yönetimin iyileştirilmesine hizmet etmektedir. Oluşturulan ombudsmanlık yasaları da genel olarak kamu gücünü elinde bulunduranların yansız ve nesnel ilkelere göre hareket etmelerini ve vatandaşların bireysel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesini önlemeye çalışmaktadır (Avşar, 2007: 69-70).

2.7.2. Kötü Yönetimi Önlemek

Kamuda göre yapan liyakatsiz yöneticiler geniş yetkilere sahip olduğunda görevin kötüye kullanılması ihtimali artmaktadır. Görevin kötüye kullanılmasının önlenmesinde yargı denetiminin yanında ombudsmanlık denetimi de gerekmektedir. Çünkü ombudsman, görevlinin keyfi tutumunu izler, kanunu yorumlar, hukuk ve hakkaniyet ilkelerine uygunluğunu denetler (Fendoğlu, 2011: 80).

Ombudsmanlık sistemi, mevcut denetim yöntemlerinin kötü yönetim kaynaklı şikâyetlere hakkaniyetli çözümler üretmekte yetersiz kalması nedeniyle gündeme gelmiştir. Hukuka uygun olupta yerinde olmayan eylem ve işlemlere karşı vatandaşları korumak amacıyla kurulan ombudsmanlık, tüm dünyada yaygın bir hale gelmiştir. Kuşku yok ki bu durumun en önemli sebeplerinden birisi de ombudsmanlık kurumunun vatandaşları kötü yönetim uygulamalarına karşı korumasıdır. Maladministration teriminin karşılığı olarak kullanılan kötü yönetim, tanımlanması zor olan bir kavramdır. Kavramı tanımlayanlardan

Ridley kötü yönetimi, “*yönetimin yol gösteren kurallara uymaması veya yetkilerini kullanırken uygun yöntemler kullanmaması*” olarak tanımlanmaktadır. Smith ise kötü yönetimin tarifinde vatandaşların karşılaştığı haksız uygulamalara değinmektedir. Ona göre kötü yönetim idari kusurların çok olması; görevin ihmal edilmesi; tarafgirlik, ayrımcılık ve adam kayırma yapılması; hakların kullanılmasında yanlış yol gösterilmesi ve ihmalkar davranılması durumlarında ortaya çıkmaktadır (Şengül, 2005: 127-129).

Ombudsmanın görevi, vatandaşları kötü yönetim uygulamalarına karşı korumaktır. Bunun en tipik örneği olarak İngiliz Ombudsmanlığı gösterilebilir. İngiliz Ombudsmanlığı kötü yönetimi önleme noktasında iyi çalışmalar yapmıştır.

Zaten İngiliz Ombudsmanın görevi, kötü yönetim uygulamalarına karşı vatandaşları korumakla sınırlandırılmıştır. Bu ülkenin benimsediği anlamda kötü yönetim, alınmış olan bir kararın uygulanması sırasında ortaya çıkan sorunlarla ilgilidir. Bu açıdan kararın nasıl alındığı veya içeriği irdelenmemektedir. İngiliz Ombudsmanı kötü yönetimi, şikâyete konu olan uygulamaların hangi tutumla gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine göre değerlendirilmektedir. Kararın niteliği, kalitesi veya akılcı olup olmamasıyla ilgilenilmemektedir. Bir kararın kötü yönetimi ortaya çıkardığı durumda sorun yönetimin düzeltilmesiyle değil, kötü yönetim yaratmayacak yeni bir karar alınmasıyla giderilmektedir. Ancak kötü yönetimin net bir tanımının yapılamaması veya sınırlarını belirlemenin zor olması nedeniyle İngiliz Ombudsmanın görev alanının belirsiz kaldığı söylenebilir (Temizel, 1997a: 42-43; Fendoğlu, 2011: 79).

2.7.3. Hakkaniyeti Sağlamak

Ombudsmanın önemli görevlerinden bir tanesi de hakkaniyete uygun çözüm önermektir. Yaptığı kapsamlı bir araştırma sonucunda elde ettiği bulgularla şikâyetçiyi haklı bulursa ombudsman, somut duruma uygun bir çözüm önerisi getirmektedir. Ombudsmanın mahkemeler gibi yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Buna rağmen vatandaşların şikâyetlerini ombudsman önüne getirmelerinin sebebi, onun hızlı bir sorun çözücü ve saygın bir hakem olarak görülmesindedir (Akıncı, 1999: 304). Yargı denetimiyle ombudsmanlık denetimi arasındaki en önemli fark, denetimin içeriğiyle ilgilidir. Yargı denetimi sadece hukuka uygunluk denetimi yaparken ombudsman, hukuka uygunluğun yanında yerindeliği de denetlemektedir. Yani ombudsman, bir eylem veya işlemi incelerken sadece yasaya

uygun olup olmasını değil aynı zamanda yerinde, ihtiyaca ve hakkaniyete uygun olup olmamasına da gözetmektedir (Odyakmaz, 2013: 68-75). Bu açıdan hak ve özgürlüklerin biçimsel kullanımından da ötede, hakkaniyet ve eşitlik gibi değerlere göre denetimini gerçekleştiren ombudsmanın daha etkili bir koruma sağladığı söylenebilir (Akıncı, 1999: 285).

Ombudsman, sadece yönetimin açığını arayan ve yönetimin işlerini zorlaştıran biri olarak görülmemelidir. O, adaletin yerine getirilmesi adına kendisine sığınan şikâyetçi vatandaşlara yardımcı olacağı gibi doğru yapılmış yönetsel eylem ve işlemlerin savunmasını yaparak onları güçlendirmektedir. Kendisine gelen bir yakınmanın⁸ haksız olduğunu düşündüğünde ombudsman kesinlikle bir şey yapmaz. Böyle bir durum karşısında ombudsman; şikâyetçiye, yakındığı eylem veya işlemin adaletsiz veya yanlış bir şekilde tesis edilmediğini açıklar ve yönetim ile vatandaş arasındaki sorunu çözüme bağlar. Ombudsman bu işleviyle yönetimin haklılığını ilgili şikâyetçilere anlatan bir halka ilişkiler görevlisi konumunu kazanmış olur (Pickl, 1986: 42-43). Dolayısıyla ister vatandaş ister yönetim olsun, haklı kimse onun yanında olmasıyla ombudsmanın hakkaniyeti tesis etmek üzere çalıştığı söylenebilmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun hakkaniyeti sağlaması noktasında akla gelen ilk örnek Fransız Ombudsmanlığıdır. Nitekim Fransız Ombudsmanının görevi, haklılığını iddia eden şikâyetçinin yönetimden haklılığının tanınmasını istediği durumlarda söz konusu eylem veya işlemin yerindeliğini ölçmek ve bulunduğu çözümle hem yönetim hem de şikâyetçi vatandaş açısından tatmini sağlamaktır. Böylece kurum Fransa'da normal yollardan çözüm bulunamayan konularda öneriler sunmak suretiyle hakkaniyeti sağlamakta ve kamu kurumlarının hatalı uygulamalarını izlemektedir. Ancak soyut bir kavram olan hakkaniyet kavramının tüm zengin kelimeler gibi birçok anlamı bulunmaktadır (Temizel, 1997a: 45). Bu bakımdan Fransız Ombudsmanının görev alanının çerçevesini belirlemenin zor olduğu söylenebilir.

Fransız Ombudsmanın, hakkaniyeti sağlamak üzere öneride bulunabilmesi için üç şart bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, mağdur kişinin yasa koyucunun istemediği bir konumda bulunmasıdır. İkincisi, bireyin önemli ve özel bir zarara uğramış olmasıdır. Son olarak üçüncüsü ise bireyin uğradığı zararın onarılabilir nitelikte olması gerektiğidir. Bazı

⁸ Yakınmaların %90'ı haksız yakınmalardır (Pickl, 1986: 43).

durumlarda ombudsmanlar, ellerinden geleni yapmalarına rağmen yönetsel işlemlerdeki kusuru kaldıramamakta, hakkaniyeti tesis edememektedirler. Bu gibi durumlarda ombudsmanlar, parlamentoya kanun önerilerinde bulunmaktadır. Bu konuda en fazla çabayı gösteren de yine Fransız Ombudsmanlığıdır (Avşar, 2007: 74).

2.8. Ombudsmanın Çalışma Usulü

Ombudsman, vatandaşlardan kendisine gelen veya toplumsal bir sorundan yola çıkarak kendi inisiyatifiyle inceleme ve araştırmalarına başlayabilmektedir. Denetimleri sırasında her türlü bilgi ve belge kendisine verilmektedir. İsveç'te olduğu gibi bazı ombudsmanların gizli kayıtlara girme hakları da var. Bununla birlikte ombudsmana başvurabilmek için idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gereklidir. Diğer denetim yöntemlerine kıyasla ombudsmana son derece kolay ve ucuz bir şekilde doğrudan başvurulabilmektedir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 17). Bazı ülkelerde ombudsmana başvurmak için belli bir süre aranmaktadır. Örneğin İspanya Ombudsmanlığına başvurabilmek için şikâyete konu olan olay üzerinden en az bir yıl geçmesi gerekmektedir. Hollanda ve Danimarka'da da aynı süre şartı bulunmaktadır (Tortop, 1998: 7).

Vatandaşların hiçbir şekil veya formalite olmaksızın başvuruda bulunabildikleri ombudsmanlık kurumu, başvuru için herhangi bir ücret veya harç talep etmez.⁹ Şikâyet başvurusu; şikâyet edilen tarafın adını, şikâyetin konusunu, şikâyet konusu olayın yaşandığı günü, şikâyetçinin ad ve adresini içeren bir mektupla veya sözlü olarak yapılmaktadır. Bazen başvurular, Avusturya Ombudsmanlığındaki gibi telefonla bile yapılabilmektedir. Bununla birlikte isimsiz ve toplu şikâyet başvuruları kabul edilmemektedir (Altuğ, 2002: 39).

Vatandaşların ombudsmana başvurmasında başlıca iki yöntem bulunmaktadır. Bunlar doğrudan (aracısız başvuru) ve dolaylı (aracılı başvuru) başvurudur. Doğrudan başvuruda vatandaşlar hiçbir kişi veya kuruma ihtiyaç duymadan formalitesiz veya koşulsuz bir şekilde yazılı veya sözlü olarak ombudsmana başvurularını iletebilmektedirler. Dolaylı başvuruda ise başvuru ancak bir aracı vasıtasıyla yapılabilmektedir. Örneğin İngiltere,

⁹ Genel olarak ombudsmana başvurunun ücretsiz ve şekle tabi olmaması ilkesinin bir istisnası Yeni Zelanda'dır. Bu ülkede ombudsmana yapılan başvurulardan harç alınmaktadır. Bununla birlikte başvurunun sadece yazılı olarak yapılması ve başvuru dilekçesinde delil ve belgelerin bulunması zorunlu tutulmaktadır. Bu yolla gereksiz başvuruları önlemek amaçlanmaktadır (Altuğ, 2002: 39).

dolaylı başvuru yönteminin uygulandığı tipik bir ülkedir. Bu ülkede ancak bir milletvekili aracılığıyla ombudsmana başvuru yapılabilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 291).

Ombudsman kendisine gelen her başvuru ile teker teker ilgilenmektedir. Gelen şikâyet asılsız bile olsa ombudsman, şikâyetçiye asılsız başvurusunun nedenini açıklayan bir cevap verir. Eğer asılsız şikâyet ombudsmanın denetim alanı dışında ise bu durumda şikâyetçiye alternatif başvuru yollarını gösterir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 25). Kendine gelen şikâyetlerde önce ilgili kamu kurumunun davranışının doğruluğu üzerinde durmaktadır. Anayasa, kanun ve uluslararası antlaşmalara uygunluğunu denetlemektedir. Yönetimde vuku bulan herhangi bir yanlış uygulama, insan hakları ihlali veya benzeri bir durum tespit ederse ombudsman, bu durumu son bulması ve gerekli düzenlemelerin yapılması için ilgili kurumu uyarır. Söz konusu durumla ilgili yasama ve yürütme organlarına olayı rapor eder. Ancak bunun ötesinde ombudsmanın herhangi bir kurumu bağlayıcı bir karar alması söz konusu değildir (Tortop, 1998: 7; Özden, 2007: 401).

Ombudsmanın ele aldığı başvuru konuları bazı ülkelerde sınırlı tutulmuş iken diğer bazı ülkelerde daha geniş tutulmaktadır. Örneğin Avusturya Ombudsmanına herhangi bir kişi başvurabilmekteyken; İngiliz Ombudsmanına kamu kurumları ve yerel yönetimler, kamusal endüstriyel kuruluşlar, kraliyet ve hükümet birimleri, parlamentoya bağlı kamu kurumları şikâyet başvurusunda bulunamamaktadır. Fransız Ombudsmanına ise sadece gerçek kişiler şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir (Akıncı, 1999: 300). Ombudsmanın inceleme konuları idarenin işleyişindeki bozukluklar ve vatandaşa karşı yapılan haksızlıklarla ilgilidir. Bunlar arasında sosyal ve sosyal güvenlikle ilgili sorunlar, mali, askeri, hapisane, imar ve çevre konularıyla ilgili sorunlar da bulunmaktadır. Ayrıca idareyle yabancı kişiler arasındaki sorunlar da şikâyet konusu olabilmektedir (Tortop, 1998: 7). Ombudsman, yapacağı soruşturmayı hangi yöntemlerle yapacağına bizzat kendisi karar vermektedir. Bu genel bir kuraldır. Bazı ülkeler bu konuda birtakım sınırlamalara gittiği görülse de bunlar daha çok yetki sınırlandırması şeklinde karşımıza çıkmakta ve soruşturma yöntemi açısından pek farklılık bulunmamaktadır (Baylan, 1978: 175).

Görevini bağımsız bir şekilde yürüten ombudsmana parlamento tarafından, faaliyetleri sırasında ele aldığı şikâyeti nasıl inceleyeceği noktasında talimat verilemez. Parlamento ombudsmanın kararlarını etkileyemediği gibi onun yerine geçerek kararlarda düzeltme de yapamaz (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 15). Vatandaşlardan gelen herhangi bir şikâyeti ombudsman, haklı veya haksız bulabilmektedir. Bir şikâyeti haksız bulursa

ombudsman, söz konusu şikâyet dosyası kapanarak dosya rafa kaldırılmaktadır. Ancak şikâyetin haklı olduğuna karar verirse mevcut prosedürlerle denetimini sonuçlandırır. Fakat herhangi bir kurumu bağlayıcı veya hüküm verici bir karara imza atamaz. Bazen de ombudsman resmi hiçbir işlem yapmadan gayriresmi yollarla olayı çözüme kavuşturabilmektedir (Özden, 2010: 45).

Ombudsman inceleme ve araştırmaları sırasında ulaştığı gizli bilgileri saklamakla yükümlüdür. Yasa ombudsmana, bazı milli güvenlik konuları haricinde her türlü bilgi ve belgeye ulaşma hakkı vermektedir. Ombudsman bu bilgileri kullandıktan sonra gizlilik kuralına uymakla yükümlüdür. Nitekim ombudsmanın çözüme kavuşturduğu olaylar hakkında rapor verirken şikâyetçinin izni olmaksızın ad açıklaması da yasaktır (Altuğ, 2002: 42-43).

Yapmış olduğu soruşturma sonunda Ombudsman, şikâyet edilen konu hakkında bir karara varmakta ve bunu ilgili taraflara bildirmektedir. Vatandaşın bu karar aleyhine başvurabileceği bir merci bulunmamaktadır. Bununla birlikte şikâyetin ombudsman tarafından reddedilmiş olması, diğer şikâyet kurumlarına başvurmaya engel değildir. İdarenin ombudsman kararını benimsememesi halinde ise bunu, gerekçeli bir yazıyla ombudsmana bildirmesi gerekmektedir. Bunun üzerin ombudsman, bir üst yetkili kurum ya da doğrudan hükümet nezdinde girişimlerde bulunarak kararının yeniden dikkate alınmasını isteyebilmektedir. Bu merciler de ombudsmanın önerisini beğenmezse, bu durumda ombudsmanın yapacağı işlem; şikâyet konusunu, soruşturma sonucunda elde ettiği bulguları ve idarenin buna karşı takındığı tutumu bir rapor halinde yasama organı olan parlamentoya sunmaktadır (Baylan, 1978: 178).

2.9. Dünyadan Ombudsmanlık Kurumu Uygulama Örnekleri

2.9.1. İsveç

Ombudsmanlık düşüncesi, İsveç Kralı 12. Şarl dönemine kadar götürülebilmektedir. Kralın 1709'da Ruslara yenilmesi sonrasında belli bir müddet Türkiye'de sürgün hayatı yaşamak zorunda kaldığı dönemde İsveç'te huzursuzluk ve düzensizlik hakimdi. Bu durum, o zamanlarda Türkiye'de bulunan Kralın ombudsman tarafından yönetilecek bir daire kurmasına sebep olmuştur. Kurulan dairenin temel görevi kanunların ve emirlerin yerine

getirilmesini sağlama ve memurların görev takibini yapmaktı. Ombudsman daha sonra 'Kralın Adalet Bakanlığı' adını almıştır. Eski bir deyişle, güneşin altında yeni bir şey yoktur. Çünkü bu yeni dairenin Kadıl Kudat olarak bilinen Türk Baş Yargıçlığı dairesinden etkilenmiş olduğunu ifade etmek yanlış olmaz. O zamanlarda Kadıl Kudat, İslami Adalet Sisteminin esaslı bir parçasıydı. Kurumun başındaki Baş Yargıcın görevi, halkın kendi arasındaki devletle ilişkilerinin düzenlenmesinde İslam hukukunun uygulanmasını sağlamak ve gözetmekti. Baş Yargıç aynı zamanda kamu görevlilerinin yetkiyi kötüye kullanmasını önlemekte ve adaletsiz durumlar karşısında halkı korumaktaydı (Pickl, 1997: 803).

Ombudsmanlık kurumunun diğer İskandinav ve Avrupa ülkelerinde değil de İsveç'te kurulmuş olması dikkate alınır, 12. Şarl'ın Osmanlı Devlet'indeki kurumlardan etkilendiği daha iyi anlaşılabilir. Gerçekten de Kral, Osmanlı Devleti'ni ziyareti sırasında siyasal kurumları, devlet örgütünü yakından izleme fırsatı bulmuştur. Rudolf Machacek'ın belirttiği gibi Kral, Osmanlı'daki ombudsmanlık benzeri kurumsal örgütlerden etkilenmiştir (Demir, 2002: 122-123).

Ombudsmanlık sistemini ilk kez kuran ülke olarak İsveç, bu sistemi sonradan benimseyen ülkeler için bir model olmuştur. Kurumu kendi ülkelerinde oluşturmak isteyen ülkeler, ombudsmanlık sistemini kendi sosyal, kültürel ve idari yapılarına göre dizayn etmişlerdir. Dünyada ilk ombudsmanlık olarak 1809 yılında Anayasa'da Parlamento Ombudsmanı (Justitieombudsmanen) adıyla tanımlanan İsveç Ombudsmanlığı ile ilgili bir yasa 1975 yılına kadar çıkarılmamıştır. 1975 yılına gelindiğinde ombudsmanlık kurumuyla ilgili Parlamento Ombudsmanı Talimatı Yasası yürürlüğe konmuştur (Tunç, 2016b: 138; Arı, 2017: 137).

Ombudsmanın görevinin gittikçe artması üzerine 1915 yılında ayrı bir Askeri ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur. Askeri alanda uzmanlaşmış olan Askeri ombudsman, asker kişilerin haklarını idareye karşı korumakla görevlendirilmiştir. Askeri ve sivil ombudsmanlar çeşitli alanlarda benzer görevler yapmaktadır. Sivil ombudsman hangi yetkilere sahipse askeri ombudsman da aynı yetkilere sahip kılınmıştır. 1967'den beri üç ombudsman arasında görev paylaşımı yapılmıştır. Görev paylaşımı yapılırken aralarındaki anlaşma esas alınmaktadır. Her zaman temas halinde olan ombudsmanlar, kendi konularına girmeyen bir şikâyet olduğunda derhal birbirlerine haber vermektedirler (Tortop, 1974: 40; Versan, 1986: 110).

İsveç'te seçilecek ombudsmanın İsveç vatandaşı olması, tanınmış bir hukukçu olması ve ahlaken dürüst bir kişiliğe sahip olması yeterli görülmektedir. Uygulamaya bakıldığında ombudsmanların genelde yüksek dereceli yargıçlar arasından seçildiği görülmektedir. Ancak son dönemde ombudsman seçilecek kişilerin illa hukukçu olması kriteri aranmamaktadır. 20. Yüzyıl pratiğine bakıldığında görev yapan ombudsmanlardan hiçbirisi parlamento üyesi değildir. Ombudsman olarak görev yapmış kişilerin tümünün, devlet idaresinin üst mevkilerinde bulunmuş idareciler veya yargıçlar arasından seçildiği görülmektedir (Arı, 2017: 137).

İsveç ombudsmanı, parlamento (Riksdag) tarafından 4 yıllığına seçilmektedir. Ombudsmanlık konusunda İsveç'in örnek bir hale gelmesinde, ombudsmanın parlamento tarafından oybirliğiyle seçilmesinin önemli bir payı vardır. Görev süresi olan dört yılın sonunda ombudsman tekrar seçilebilmektedir. Ancak pratikte ombudsmanın üç dönemden fazla görevde kalmaması gerektiği gelenek olarak uygulanmaktadır (Tutal, 2014: 117).

Ombudsmanın bağımsızlığına çok dikkat edilmektedir. Ombudsmanın yürütme organı olarak hükümete karşı hiçbir sorumluluğu yoktur. Parlamentoya karşı ise tek sorumluluğu, her yıl faaliyetleriyle ilgili olmak üzere bir yıllık rapor hazırlayıp sunmaktır. Bu raporda ombudsmana yapılan başvurular yer almakta, denetimin nasıl yapıldığı açıklanmakta ve elde edilen neticeler hakkında bilgi verilmektedir. Yıllık raporu inceleyen komitenin arzu etmesi halinde ombudsman, Riksdag tarafından görevden alınabilmektedir (Özden, 2010: 74-75).

Hiçbir sınır veya bir ehliyet şartı olmadan herkes İsveç Ombudsmanlığına başvurabilmektedir. Bununla birlikte kimlerin şikâyet konusu olabileceği sınırlandırılmamış olup; tüzel kişiler de yetkili organları vasıtasıyla şikâyette bulunabilmektedir. Ayrıca yapılan şikâyetlerde ne bir zaman aşımı süresi bulunmakta ne de yazılı veya sözlü olmak üzere bir şekil şartı aranmaktadır (Versan, 1986: 109).

İsveç ombudsmanı, vatandaşlardan gelen şikâyet başvurularıyla ya da kendiliğinden yönetim ve yargıyı denetlemektedir. Yetkisi yalnızca şikâyet konusu olan ya da başka bir yolla bilgisine ulaşmış konuları incelemek ve bir sonuca varmaktır. Anayasal bir hak olarak ülkedeki tüm vatandaşlara açık olan her türlü bilgi ve belge, haliyle kendisine de açıktır. Yargı ve yönetimin karar süreçlerinin her aşamasına dahil olabilen ombudsman, kamu görevlilerinden gerekli bilgi ve belgeleri isteme hakkına sahiptir. Ayrıca ombudsman, suçlu bulunduğu kamu görevlileri ve yargıçlar hakkında ceza ve disiplin kovuşturması başlatabilme,

haklarında dava açabilme ya da dava açılmasını savcıdan isteme yetkisine de sahiptir (Uler, 1990: 501-502).

Tüm merkezi, yerel ve askeri birimler İsveç Ombudsmanının denetimi altındadır. Bu bakımdan İsveç Ombudsmanlığı, İsveç'te bir kuruluşun sahip olduğu en geniş denetim alanına sahiptir. Devlet memuru olduklarından rahipler ve klise mensupları da ombudsmanın denetimi altındadır. Bununla birlikte ombudsman mahkemeleri de denetleyebilmektedir. Bundaki amaç, davaların yargı sürecinin adaletli, suistimale uğramadan ve makul bir sürede gerçekleşmesini sağlamaktır. Yoksa ombudsman yargıçların verdiği kararların içeriğine müdahale edememekte ve bu kararları değiştirememektedir. Bundan dolayı İsveç Ombudsmanının, günümüzde en fazla güce sahip ombudsman olduğu söylenebilir (Tutal, 2014: 119-120). Tüm bunlara rağmen İsveç ombudsmanının denetleyemeyeceği kişi ve kurumlar da bulunmaktadır. Buna göre ombudsman, Riksdag (parlamento)'ı, Riksbank (İsveç Merkez Bankası)'ı, hükümet veya bakanları ve belediye encümen üyelerini denetleyememektedir. Ayrıca bir ombudsman başka bir ombudsman tarafından da denetlenmemektedir (Özden, 2010: 75-76).

İsveç ombudsmanı birkaç alan dışında uygulamada tüm kamu eylem ve işlemlerini denetleyebilmektedir. Ombudsman, devlet dairelerini denetleme yetkisine sahiptir. Denetleyici vasfıyla hapishaneleri, hastaneleri, üniversiteleri, polis merkezlerini, vergi dairelerini vs. her zaman ziyaret edebilme yetkisi vardır. Bu vesileyle kamu görevlilerinin çalışmalarını yerinde denetleyebilmektedir. Ayrıca yargıçlar, yüksek düzeyli memurlar ve bütün kamu görevlilerinin kanunları uygulama biçimini de denetim altında tutmaktadır. Görev ihlali yapanları ve kanuna aykırı işlemde bulunanları izlemektedir. Ancak bakanlar ve yüksek mahkeme yargıçları bu yetkinin dışında yer almaktadır. Finlandiya Ombudsmanının aksine İsveç Ombudsmanı kabine üyeleriyle ilgili hiçbir konuda yetki sahibi değildir. Çünkü İsveç'te bu konuların ancak parlamenter denetim yöntemleriyle soruşturma konusu haline getirilebileceği genel bir kuraldır. Bununla birlikte ombudsmanın yetkili bulunmadığı bir diğer alan da kamu iktisadi kuruluşları ile yerel yönetimlerdir (Tortop, 1974: 40; Baylan, 1978: 40; Versan, 1986: 109).

İsveç Ombudsmanının çalışma usulünün diğer iskandinav ülkelerinkinden önemli bir farkı vardır. Temel düzeyde İsveç ombudsmanı da kendisine gelen şikâyetleri aynı yöntemlerle değerlendirmekte ancak incelemeleri sonucunda kamu kurumlarını zora sokacak yetkilerini kullanmamayı tercih etmektedir. Bunun yerine yılların verdiği bir

deneyimle İsveç Ombudsmanı, kamu görevlilerinin özel bir mektupla dikkatini çekmeyi, var olan sorunları çözmek ve vatandaşları korumak için zor yoluna başvurmaktan daha faydalı olduğunu düşünmektedir. Bu yüzden ombudsman, hata olduğunu düşündüğü zaman durumu ilgili kamu kurumuna veya görevlisine samimi ve özel bir mektupla bildirmektedir. İsveç'teki kamu kurumları da ombudsmanın bu önerilerine uymaktadır. Ombudsmanın bu tutumla sorunları çözmesindeki en büyük destek, basın ile kurduğu sıkı ilişkilerdir. Ombudsmanın konuyu basına açıklamadan önce birçok kamu görevlisi tarafından önerilerin dikkate alınması bunun en iyi göstergelerinden biridir (Baylan, 1978: 42-43).

İsveç'te parlamentonun atadığı klasik ombudsmanlık kurumunun yanında, hükümet tarafından atanan sektörel ombudsmanlıklar da görev yapmaktadır. Klasik ombudsman parlamento adına kamu yönetimi üzerinde denetim yürütürken, özel sektör ombudsmanlıkları da hükümet adına kamusal alanda ortaya çıkan bireysel hak ve özgürlüklere yönelik ihlalleri denetlemektedir. Tüketici ombudsmanlığı, çocuk ombudsmanlığı gibi özel ombudsmanlıkların görev yaptığı bu ombudsmanlıklar, klasik ombudsmanlıktan farklı görevlere sahip olmasına rağmen onun denetimi altında bulunmaktadır (Demir, 2002: 140; Tural, 2014: 118-119).

Ülkede 2018-2019 yılları arasında çeşitli şikâyet ve başvuruları üzerine yapılmış olan bir istatistikî çalışmaya göre kuruma toplamda 9.152 adet başvuru yapılmıştır. Çok büyük bir kısmı sonuçlandırılan başvuruların 8.975'i vatandaşlardan gelen şikâyetlerden oluşmaktayken, 91'i ombudsmanların resen başlattığı soruşturmalardan oluşmaktadır. Başvuruların 102'si ise yeni mevzuatla ilgili konulardan oluşmaktadır (Zeren vd., 2020: 40).

2.9.2. Finlandiya

İsveç'te uzun yıllar uygulanan ombudsmanlık kurumundan, en yakın komşusu olan Finlandiya da etkilenmiş ve 1919 yılında anayasasına bir madde ekleyerek kurumu oluşturmuştur (Demir, 2002: 124). Ombudsmanlık sistemini İsveç'ten sonra ilk kez benimseyen ve dolayısıyla dünyada bu sistemi uygulayan ikinci ülke Finlandiya'dır (Mutta, 2005: 69).

Finlandiya ombudsmanı, daha önceden bildirilen adaylar arasından görev süresi 4 yıl olmak üzere parlamento tarafından gizli oylamayla seçilmektedir. Seçilecek kişinin hukuk ilmine sahip olması, parlamento üyesi olmaması gerekmektedir. Ombudsman görevi

boyunca parlamentodan bağımsız hareket etmektedir. Aynı şekilde görev süresi dolmadan parlamento, ombudsmanı görevden alamamakta ve ona emir ve talimat verememektedir (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 43). Finlandiya’da 1971 yılında yapılan bir düzenlemeyle ombudsman yardımcılığı oluşturulmuştur. Benzer koşullarla ve aynı süre için seçilen ombudsman yardımcısı, ombudsmana verilen yetkilerin aynısına sahip kılınmıştır (Tortop, 1998: 8).

Finlandiya’da ombudsmana şikâyetle bulunabilmek için herhangi bir sınırlama yoktur. Uygulamada genel olarak kim tarafından gönderildiği belli olmayan şikâyetler işleme konulmamakta ancak kanunda bu tür başvuruların reddine dair bir hüküm de bulunmamaktadır. Bununla birlikte şikâyet başvurusunda belli bir yazılı biçim aranmadığı gibi başka bir şekil şartı da bulunmamaktadır (Baylan, 1978: 38). Ombudsmana gelen başvuruların çoğunluğunu vatandaş şikâyetleri oluşturmaktadır. Şikâyetler yazılı olmak üzere herhangi bir formda olabilmektedir. Ombudsman resen de denetime başlayabilmektedir. Gerçekleştirdiği denetimler yanında Finlandiya Ombudsmanı halk toplantıları da düzenlemektedir. Bu toplantılarda vatandaşların sorunlarıyla yakından ilgilenebilme fırsatını yakalamaktadır (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 44-45).

Oldukça geniş yetki alanına sahip olan Finlandiya Ombudsmanı; merkezi ve yerel yönetimleri, yargıyı, orduyu, din görevlilerini, seçimle iş başına gelen meclisler ve kamu görevlilerini, kamu hizmeti sunan bütün özel şirketleri, devlet başkanını, başbakanı, adalet şanşölyesini ve parlamentoyu denetleyebilmektedir. Ombudsman sadece Cumhurbaşkanını, parlamento üyelerini ve yargı başkanını denetleyememektedir. Finlandiya Ombudsmanını özgün kılan bir diğer husus ise kimlerin kamu görevi gördüğünü bizzat kendisinin belirleyebilmesidir. Dolayısıyla Finlandiya Ombudsmanı üzerinde önemli bir sınırlama yoktur. O, görevini bağımsız ve tarafsız olarak yürütmektedir. Ombudsman gerekirse kamu görevlisi hakkında soruşturma açılmasını isteyebilmekte, şikâyet konusu işlem veya eylem üzerine öneri sunabilmekte, bunlar üzerine kamuoyunda tartışma yürütebilmektedir. Hatta devlet başkanı ve parlamento gibi mercileri dahi kamoyu nezdinde eleştirebilmektedir. Ombudsmanın yapamadığı tek şey, şikâyet konusu olayı kendi önerileri doğrultusunda idare yerine geçerek değiştirmektir. Zaten buna da gerek kalmamaktadır. Uygulamada ombudsmanın sunduğu öneriler tartışmasız bir şekilde kabul edilmektedir. Çünkü ombudsman, görüşlerini benimsemeyen yöneticiler hakkında disiplin ya da ceza

soruşturması açmak suretiyle onları istediği yönde davranmaya zorlayabileceği güce sahiptir (Temizel, 1997b: 773; Baylan, 1978: 37-40).

2.9.3. Danimarka

Danimarka'da bürokratik engeller beklenen hizmetleri geciktirmiş ve ağır işleyen yargı mekanizması güçlenen yönetim kadrolarına karşı bireyi korumakta yetersiz kalmıştır. Bundan dolayı sistem sorgulanmaya başlanmış ve yeni arayışlara girilmiştir. Asıl sorun ise Danimarka'da yasama organının en önemli yetkilerini yargıya değil de idari otoriteye devretmiş olmasıdır. Uygulamada yönetimin adil, makul ve doğru olmayan kararlarıyla karşı karşıya kalan bireyin hukuka ve adalete olan güveni zedelenmektedir. Bu durum karşısında sorunların ombudsman ile çözülebileceği düşünülmüştür (Demir, 2002: 159).

Danimarka'da idari yargı denetiminin olmaması, ombudsmanlık kurumunu sistemdeki boşluğu doldurma açısından önemli bir hale getirmiştir. Anayasa'da idari yargı organlarının kurulabilmesinin önü açık olsa da ombudsmanlık kurumu yanında idari yargı sisteminin oluşturulması tercih edilmemiştir. İki kurumu birlikte oluşturma düşüncesi, Ombudsman Yasasının çıkarılma çalışmaları sırasında kabul görmemiştir. Çeşitli idari "tribunal" yapılanmalar oluşturulmuşsa da Danimarka'da idari yargı organları kurulmamıştır (Karcı, 2016: 132).

Tüm bunların yanında, başka yerlerde olduğu gibi Danimarka'da da vatandaşların kamu görevlilerinin hata, ihmal veya yetkiyi kötüye kullanmasına karşı güvencelerinin yeterliliği sorgulanmaya başlanmıştır. Bunun üzerine Anayasa değişikliklerini değerlendirmek üzere 1946'da kurulan bir komite, askeri işler de dahil olmak üzere devlet faaliyetlerini denetlemek üzere bir Folketingets Ombudsmanı'nın (Parlamento Komiseri) atanmasını önermiştir (Hurwitz, 1960: 121-122).

1954 yılına gelindiğinde Kral, Parlamento Ombudsman Yasası'na onay verince 29 Mart 1955'te Parlamento, ünlü bir ceza hukuku profesörü olan Stephan Hurwitz'i ilk Ombudsman olarak atamıştır. Ombudsman, Parlamento tarafından her genel seçimden sonra seçilir ve süresiz olarak yeniden seçilebilme hakkına sahiptir. Ancak parlamentonun güvenini kaybettiği durumlarda görevden alınabilir ve yerine başka bir kişi ombudsman olarak seçilebilir. Ombudsman, yasa gereği Parlamentonun vekili konumundadır ve

hükümet hizmetleri üzerindeki denetimini bu organ adına kullanır (Christensen, 1960: 1100-1103).

Danimarka'da ombudsmanlık sisteminin işleyişinde kişisel ögenin büyük bir değere sahip olduğunun düşünülmesinden dolayı kurum bu anlayışla dizayn edilmiştir. Bu minvalde kurumun geleneksel bürokratik bir görünüm kazanmaması için, küçük ölçekli bir yapılanmaya gidilmiştir (Tayşi, 1997: 115).

Ombudsmanın parlamento üyesi olmaması, hukuk eğitiminden geçmiş olması ve Parlamento Hukuk Komitesinin onaylamadığı bir görevde bulunmaması aranan şartlar arasındadır. Parlamantonun güvenini kaybetmesi halinde görevden alınabilmesine rağmen ombudsman, görev süresi içerisinde parlamentodan bağımsız bir şekilde çalışır. Siyasal olarak tarafsız olduğu kabul edilen ombudsmana çalışmalarında kimse talimat veremez. Uygulamaya bakıldığında ise şimdiye kadar görev süresi dolmayan hiçbir ombudsman görevden alınmamış ve mevcut ombudsman göreve devam etmek istediği sürece başka bir aday öne sürülmemiştir. Bununla birlikte Danimarka'da ombudsmanlık kurumunun iki amacı gerçekleştirmek üzere kurulduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, kamu yönetiminin artan yetki ve görevlerinin paralelinde parlamantonun hükümet üzerindeki kontrol gücünü artırmak, ikincisi ise vatandaşları kamu otoritelerine karşı hukuki güvence altına alacak bir merciinin oluşturulmasıdır (Karcı, 2016: 127-128).

Danimarka Ombudsmanına şikâyetler üç ayrı yerden gelmektedir. Bunlardan birincisi vatandaşlar tarafından yapılan başvurulardır. İkincisi ombudsmanın basından haberdar olmasıyla başlattığı şikâyet başvurularıken, üçüncüsü de kamu kurumlarını denetlerken şahit olduğu aksaklıklar sonucunda başlatılan şikâyet başvurularıdır. Kanuna göre şikâyet konusu idari eylem ve işlem üzerinden bir yıl geçmeden ombudsmana başvuruda bulunulmalıdır. Ancak Danimarka ombudsmanı, şikâyet konusu olay geçmişte meydana gelmiş olsa bile kendi inisiyatifiyle soruşturmaya geçebildiğinden dolayı bu hak düşürücü sürenin uygulamada pek önemi yoktur (Baylan, 1978: 31-32).

Ombudsmana başvuru için şikâyet konusu yapılan işlemlerin kesin olması, başvurunun isimsiz olmaması ve bir yıl içinde başvuruda bulunulması gibi birkaç koşul bulunmaktadır. Ombudsman, şikâyet konusu ile ilgili işlem yapıp yapmayacağına kendisi karar vermektedir. Bu konuda şikâyetçinin ileri sürdüğü hususlara bağlı değildir. İncelemeleri sonrası şikâyetçiye yardımcı olabileceği bir husus yoksa, ilgili idareye bir açıklama yazısı (rapor) hazırlaması için bilgi verir. Şikâyetçiye de konuyla ilgili daha detaylı

bir inceleme yapmamasının nedenlerini yazıyla bildirir. Bir konuyu incelemeye karar verirse ombudsman, şikâyetle ilgili belgelerin ilgili idare tarafından kendisine gönderilmesini talep eder. İlgili merciin raporu hakkında şikâyetçinin görüşünü de alır. Son olarak, incelemeleri sonucunda kendi nihai kararını verir (Ergani, 2003: 4).

Danimarka ombudsmanının yetki alanı tüm kamu yönetimini kapsamaktadır. 2009 yılının Haziran ayında yapılan değişiklikle özel sektördeki işletmeler de ombudsmanın denetimi altına alınmıştır. Bakanlar, memurlar ve kamu personeli ombudsmanın denetimindedir. Dinsel öğreti dışında klisenin yönetimine ilişkin şikâyetler de ombudsmanın denetimine girmektedir. Bu geniş denetim alanına belli kısıtlamalar da getirilmiştir. Buna göre ombudsman yargıyı, parlamento üyelerini ve sosyal işler yürüten önemli kuruluşları denetleyememektedir (Tutal, 2014: 124).

Danimarka ombudsmanlığı, her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kurumlardan isteyebilmekte, şikâyet konuları üzerine soruşturma başlatabilmekte, adli mahkemelerde cezai dava açabilmekte, ilgili kamu görevlisi için kovuşturma açılmasını veya disiplin cezası isteyebilmektedir. Ancak ombudsmanın idarenin kararlarını iptal ya da değiştirerek onama yetkisi yoktur. Yapabileceği tek şey, hatanın düzeltilmesini yönündeki önerisini idareye bildirmektir. İdare öneriyi dikkate almazsa ombudsman bir üst idari merciye başvurur; yine sonuç alamazsa tutumunu kamuoyuna anlatmaktan ve Folketing (Parlamento)'e bir rapor halinde sunmaktan öte bir şey yapamamaktadır (Baylan, 1978: 30-31).

Danimarka ombudsmanlığı, İsveç ve hatta Finlandiya ombudsmanlıklarına kıyasla daha yeni olmasına rağmen İngilizce konuşulan dünyada seleflerinden çok daha fazla ilgi görmüştür (Christensen, 1960: 1100). İngilizce konuşup yazabilen ilk ombudsman olan Danimarka Ombudsmanı, kurumun İngilizce konuşan ülkelere yayılmasında baş aktör olmuştur. Profesör Gellhorn'e göre Danimarka Ombudsmanlığı ile birlikte ombudsmanlık sistemi sadece Batı dünyasının değil, aynı zamanda Asya'nın ve Okyanusya'nın da dikkatini çekmiştir. Avrupa ülkelerinin dışında İngilizce konuşan ülkelere ombudsmanlık sistemini benimseyen ilk ülke Yeni Zelanda olmuştur (Doğan, 2014: 84; Kavili Arap, 2015: 66).

2.9.4. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda'da 1962 yılında Parlatenter Komiserlik (Ombudsman) Yasası'nın kabul edilmesi, ombudsmanlık fikrinin dünya çapında gelişmesinde en önemli aşamalardan

biri olmuştur. O zamana kadar büyük ölçüde İskandinav dünyasıyla sınırlı olan ombudsmanlık, farklı bir yarımkürede ve çok farklı bir yasal ve kültürel geçmişe sahip bir ülke tarafından benimsenince küresel anlamda kademeli bir artışı tetiklemiştir. Anglo-Sakson dünyası, her şeyden önce, ombudsmanlık fikrinin “common law” adalet sistemine ait olduğunu kanıtlayan Yeni Zelanda örneğine borçludur (Kirkham, 2012: 1).

Yeni Zelanda, ombudsmanlık kurumunu hayata geçiren ilk Milletler Topluluğu üyesidir. Kurum Yeni Zelanda’da 1962 yılında Danimarka modeline benzer bir şekilde oluşturulmuştur. Yeni Zelanda, dünyada ombudsmanlık kurumunu oluşturan dördüncü ülke olmuştur. Bu ülkede ilk ombudsman, 1962 yılında Parlamento Komiserliği Yasası ile görevine başlamıştır. Sektörel alanda ise ilk ombudsmanlık, 1992 yılında Bankacılık Ombudsmanı adıyla kurulmuştur (Karcı, 2016: 315). Yeni Zelanda Ombudsmanlığını kuran kanunun gerekçesinde, parlamenterlerin işlerinin ombudsmanlık ile daha azalacağı ve kanun çalışmalarına daha fazla konsantre olabilecekleri vurgulanmaktadır. Parlamento, ombudsmanı denetlemek üzere bir denetçi atayabilmektedir (Fendoğlu, 2011: 99-100).

Yeni Zelanda Ombudsmanı, Temsilciler Meclisinin önerisi üzerine Genel Vali tarafından atanmaktadır. Görev süresi 5 yıl olan ombudsman, tekrar seçilebilme hakkına sahiptir. Görevinde başarısız olan ombudsman, atandığı usulle görevden alınabilmektedir. Başbakanın onayı olmaksızın görevi dışında kar getiren bir işte çalışmamaktadır (Temizel, 1997a: 103-116).

Yeni Zelanda Ombudsmanı’nın görevleri içerik açısından üç başlıkta incelenebilmektedir. Buna göre ombudsman, vatandaş şikâyetleri kapsamında kamu kurumlarının bilgi edinme talepleri dahil faaliyetlerinin denetlenmesinde; BM Engelli Hakları Sözleşmesi’nin uygulanmasının izlenmesi ve gözaltı merkezlerinin denetimi gibi temel haklarla ilgili işlevlerin yerine getirilmesinde; kamu kuruluşlarına tavsiye, danışmanlık ve eğitim gibi konularda destek sağlanmasında görevlidir (Karcı, 2016: 319).

Yeni Zelanda Ombudsmanı, İskandinav ülkelerinde görev yapan ombudsmanlar kadar geniş yetkilere sahip değildir. Ombudsman, bakanlık ve ilgili kuruluşlarını denetleyebilmekteyken yargı üzerinde herhangi bir denetim yürütememektedir. Aynı zamanda Kral’ın yasal danışmanları, yani bakanlar ile ordunun geniş bir kesimi de ombudsman denetimi dışındadır. Başlangıçta belediyeler de ombudsman denetimi dışındayken 1975 yılında yapılan değişiklikle belediyeler de ombudsmanın denetim

kapsamına alınmıştır (Mutta, 2005: 79). Böylece merkezi, yerel ve bölgesel tüm kurumlar ombudsmanın denetimi altına girmiştir.

Ombudsmana başvuruda bulunabilmek için idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. Ombudsmana yapılacak ihlal iddiaları yazılı veya sözlü olabilmektedir. İhlal iddialarında zaman aşımı süresi ise bir yıldır (Fendoğlu, 2011: 100). Ombudsmanlık kurumuna başvuruda bulunacak vatandaşlardan herhangi bir ücret talep edilmemesi dünyada yaygın olan bir uygulamadır. Ancak bu gelenek, Yeni Zelanda Ombudsmanlığı ile bozulmuştur. Çünkü ombudsmana başvuruda bulunabilmek için Yeni Zelanda'da belli bir ücret talep edilmektedir. Yasa koyucu buradaki amacın, gereksiz başvuruları önlemek olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte ombudsmana özel durumlarda bu ücreti talep etmeme hakkı da tanınmıştır (Baylan, 1978: 75).

Ombudsman bir şikâyet üzerine veya kendi inisiyatifiyle soruşturma başlatmaktadır. Şikâyetler yazılı ya da sözlü olarak yapılabilmektedir. Ancak sözlü olarak yapılan şikâyetlerin uygun bir zaman içerisinde yazılıya dönüştürülmesi gerekmektedir. Tutuklu veya akıl hastalarının şikâyet başvurularının ombudsmanlığa hızlı ve güvenli bir şekilde ulaştırılması, bu kişilerin tutuldukları kuruluş görevlilerinin sorumluluğundadır. Bununla birlikte ombudsman, ihtiyaç duyduğu her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kurumlardan isteme hakkına sahiptir. Talep edilen belgeler gizli ya da koruma altında olsa bile ombudsmana verilmektedir (Karcı, 2016: 323-324).

Ombudsman kendisine gelen her şikâyeti incelemeye almayabilir. Örneğin yargı aşamasındaki bir şikâyetin incelemesi ombudsman tarafından reddedilmektedir. Ayrıca şikâyet başvurusuyla ilgili zaman aşımı süresi de vardır. Ombudsman, şikâyet sahibinin on iki aydan beri haberdar olduğu bir konuyu araştıramamaktadır. Bununla birlikte şikâyet konusu basit bir olaydan oluşuyorsa, suçlu olan taraf şikâyet sahibinin kendisiyse, şikâyet sahibinin konuyla bir ilgisi yoksa ve şikâyet öylesine yapılmış ise ombudsman bu tür şikâyetleri incelemeye almamaktadır. Şikâyetleri neden incelemediğini ise sebepleriyle birlikte şikâyet sahibine iletmektedir (Özden, 2010: 112)

Soruşturma sürecinde Yeni Zelanda ombudsmanı diğer ülke ombudsmanları gibi çoğu yetkiye sahiptir. İlgilileri çağırmak, onları sorgulamak, gerekirse yemin verdirmek ve resmi evrak ve belgeleri inceleme yetkileri kendisine verilmiştir. Uygulamaya bakıldığında ombudsman, sorunları kişisel ilişkileriyle çözmeye çalışarak, ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklarla kurumun etkinliğini kaybetmesinden sakınmaktadır (Baylan, 1978: 75-76).

Ombudsman soruşturmasını gizli yürütmektedir. Bundaki amaç, şikâyetin ortaya çıkması sebebiyle kamu görevlilerinin yıpranmalarına engel olmaktır. Kamu görevlisine, hakkında yapılan şikâyet veya isnada karşı cevap verme hakkı tanımaktadır. Kamu görevlisini şikâyetçi ile yüzleştirmekten kaçınmaktadır. Bu bakımdan Yeni Zelanda Ombudsmanı, soruşturmasını gayri resmi bir şekilde yürütmektedir (Altuğ, 2002: 16).

Ombudsmanın denetimi sonucunda elde ettiği bulgular yargıya götürülememektedir. Ombudsman ve vekilleri mahkemeye verilememekte ve araştırma sonuçlarını bildirmeleri istenememektedir. Ancak bu durum, ombudsmanın tamamen denetimden uzak olduğu anlamına gelmemelidir. Ombudsmanın da hesap verdiği merciler bulunmaktadır. Örneğin ombudsman her yıl parlamentoya rapor vermektedir. Ombudsman bu raporda tüm icraatlarını ortaya koyduğundan bir nevi denetlenmiş olmaktadır. Bununla birlikte parlamento, ombudsmanı denetlemek üzere bir denetçi atayabilmektedir. Bu denetçi Kamu Denetimi Kanununa göre ombudsmanın denetimini yapmaktadır. Bu görevi esnasında denetçi, cumhuriyet savcısının haklarına ve yetkilerine sahip bir şekilde denetimde bulunmaktadır (Özden, 2010: 112).

Şikâyetçi ile ilgili kamu kurumu arasında arabulucu rolünde olan ombudsman, bir şikâyet başvurusunda vatandaşı haklı bulursa eğer, iki tarafı uzlaştıracak bir çözüm üzerinde çalışır. Haklı görülen şikâyetlerin dörtte üçü, resmi bir tavsiye yayınlanmadan önce ombudsman tarafından bu şekilde uzlaştırılır. (Weeks, 1969: 634). Çoğu şikâyeti ilgili kuruluşlarla kurulan gayri resmi bağlantılar yoluyla çözen ombudsman, bu şekilde bir çözüm yolu bulduğunda resmi bir soruşturma başlatmamaktadır. Soruşturma sonunda ombudsman, dayanaksız ve adaletsiz davranış olup olmadığı yönünde kararını vermekle yetinmektedir. Kamu kuruluşunun haklı bulunması durumunda ise vatandaşa yorum hakkı verilmektedir. Uygun bir durum ortaya çıkarsa ombudsman bir çözüm sunmaktadır. Ancak herhangi bir tazminat kararı verememektedir. Tavsiyeleri sonucunda tatmin edici bir cevap alamaması durumunda ombudsman, hazırlamış olduğu raporunu başbakana, sonrasında da temsilciler meclisine göndermektedir (Karcı, 2016: 325-327).

Yeni Zelanda'da Parlamento Ombudsmanlığı dışında özel sektör ombudsmanlıkları da kurulmuştur. Bunlar bankacılık ombudsmanlığı ve sigorta ve tasarruf ombudsmanlığıdır. Ancak bu ombudsmanlıkların Parlamento Ombudsmanlığı ile herhangi bir bağlantısı bulunmamaktadır (Özden, 2010: 110).

2.9.5. İngiltere

İngiltere’de idari yargı alanında çalışan idare mahkemeleri bulunmamaktadır. Baktıkları davalarda tam yetkili olan mahkemeler karşısında suç isnadı bulunan resmi görevli, görevi ve unvanı göz önünde bulundurulmaksızın savunmak yapmakla mükelleftir. Bununla birlikte resmi kurum ve görevlileriyle ilgili davalarda bazı durumlarda davacının delil ibraz etmesi zor olmakta ve belgeler mahkemeye sunulmamaktadır. Vatandaşlardan gelen şikâyetlerin sonuçlandırılmasında yaşanan tikanıklar ve sıkıntılar artmaya başlayınca mevcut hak arama kanalları tartışılmaya başlanmıştır (Ataman, 1997: 782). Dolayısıyla bir taraftan adliye mahkemelerinin yetersiz kalması diğer taraftan parlamentonun çoğunlukçu bir yapıdan oluşmasından dolayı hükümet etkisinin bariz ortaya çıkacağı düşünüldüğünden parlamento denetiminin işletilememesi, bazı alanlarda idarenin hiç denetlenemez bir hale gelmesine sebep olmuş ve ombudsman böyle bir ortamda hayata geçirilmiştir (Oytan, 1975: 199).

İskandinav ülkelerinin ombudsmanlık kurumundan etkilenen İngiltere’de 22 Mart 1967 tarihinde Parlâmento Komiserliği adıyla ombudsmanlık kurumu ihdas edilmiştir. Bu gelişmeyle yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkileri iyileştirmeyi ve yönetimi halka yakınlaştırmayı amaçlayan İngiltere’de, mevcut anayasal kuruluşların yetkilerine özel bir önem atfedilmesinden dolayı parlâmento komiserliği İskandinav modeline göre daha orijinal bir kurum olarak değerlendirilmektedir (Tortop, 1974: 43).

İngiltere’de ombudsman, Kraliçe tarafından atanmaktadır. Görevini iyi yaptığı sürece vazifesine devam etmektedir. Ancak emeklilik yaşı olan 65 yaşına geldiğinde ombudsmanın görevi sona ermektedir. Bununla birlikte İngiliz ombudsmanının azledilmesi de mümkündür. Gerekli zaman ombudsman parlamentonun iki Kamarasının kabulü sonucunda Kraliçe tarafından görevden alınabilmektedir (Arslan, 1986: 158-159).

İngiliz Ombudsmanlığı, merkezi idare kuruluşlarının kötü yönetim ya da idari hata kaynaklı vatandaş şikâyetlerini denetlemekle görevlidir. İdari kararların hukuki niteliği ya da yanlış olup olmaması gibi mahkemelerin yetkisinde olan işlemler ombudsmanlık denetiminin dışındadır (Uyanık, 1994: 206). İngiliz Ombudsmanının sınırlı yetkileri bulunmaktadır. Ombudsmanın inceleme dışında bir görevi yoktur. İdari bir karar almak, alınmış olan idari kararı değiştirmek ya da idareyi eleştirmek ombudsmanın yetkisi dışında tutulmuştur. İngiliz Ombudsmanın temel görevi, idarenin kötü işleyişine yönelik

vatandaşlardan gelen şikâyetleri incelemek ve bu konuda hazırladığı raporunu parlamentoya sunmaktır. Yetkilerinin sınırlı olmasına karşın şikâyet konusu olan hususları incelemesi ve bunlar hakkında hazırladığı raporunu parlamentoya sunması, mevcut sorunlara bilinirlik kazandırdığından ombudsmana idare üzerinde etki yapmasını sağlayacak bir mekanizma olarak karşımıza çıkmaktadır (Baylan, 1978: 173; Arslan, 1986: 160).

İngiliz ombudsmanlığına şikâyette bulunabilecek gerçek ve tüzel kişiler kanunda belirtilmiştir. Buna göre kamu hizmeti gören kuruluşlar, kamu işletmeleri, Kraliçe tarafından atanmış kuruluşlar, bakanlar, merkezi yönetim kuruluşları, gelirleri parlamento tarafından sağlanan kuruluşlar ombudsmana şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Şikâyet başvurusunda bulunan kişi, yönetimin kötü işleyişi sonucunda herhangi bir haksızlığa uğradığını belirtmekle yükümlüdür (Tayşi, 1997: 111-112).

Diğer ülkelerden farklı olarak İngiltere’de ombudsmana şikâyet başvurusu doğrudan yapılamamaktadır. Vatandaşlar ombudsmana başvuru yapabilmek için önce bölge milletvekiline şikâyetini iletmektedir. Milletvekili şikâyeti haklı bulduğu durumda ombudsmana iletmektedir. Ombudsmana doğrudan başvuru yapıldığı durumda da ombudsman şikâyetçiyi haklı bulursa durumu milletvekiline iletmekte ve milletvekilinin onayını aldıktan sonra soruşturma başlatabilmektedir. Dolayısıyla İngiltere’de milletvekillerinin onay vermediği başvurular ombudsman tarafından incelenememektedir (Demir, 2002: 148-149).

Parlamento Komiseri, yetkili olduğu alanda bir şikâyet aldığı zaman ilgili bölgeye personelini gönderir. Bakanlık komiteleri ve kabine müzakereleri hariç olmak üzere şikâyet konusu ile ilgili doküman ve bilgilerin komiserlik personeline verilmesi zorunludur. Özel olarak yürütülen soruşturma başlar başlamaz, şikâyet edilen birimin sorumlusu, komiser tarafından şikâyet konusuyla ilgili haberdar edilir. İnceleme sonucu hazırlanan rapor da kendisine verilir (Tortop, 1974: 44). İngiliz Ombudsmanı, yüksek mahkeme üyelerinin sahip olduğu yetki gibi herhangi bir bakanı veya kamu görevlisini sorgulayabilmektedir. Ayrıca her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilmekte ve inceleyebilmektedir (Tayşi, 1997: 112).

İngiliz Ombudsmanının inceleme yapamayacağı bazı konular bulunmaktadır. Buna göre ombudsman, dış ilişkileri, elçilik ve konsolosluk işlerini, kraliyetle ilgili işleri, suçluların iadesi ile ilgili işleri, yargısal işleri, hastane hizmetlerini, idari sözleşmeleri, ticari işleri, askeri personelle ilgili işleri, şeref payesi ve imtiyaz verilmesiyle ilgili işleri denetleyememektedir (Arslan, 1986: 166-168).

İngiltere’de parlamento ombudsmanlığının kurulması sonrasında bir yerel ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yönünde baskılar artmıştı. Tartışmaların nihayetinde 1974 yılında yerel yönetim ombudsmanlığı kurulmuştur. Bu minvalde İngiltere üç bölgeye bölünmüş ve her bölgeye birer yerel ombudsman ataması yapılmıştır. Ayrıca Galler ve İskoçya bölgelerinde de birer yerel ombudsman görev yapmaktadır. Kuzey İrlanda’da da tüm idari işlemler üzerine denetim gerçekleştiren bir ombudsman görevdedir. Yerel Ombudsman, parlamento ombudsmanın görevine paralel olarak, yerel yönetimlere yönelik vatandaşlardan gelen kötü yönetim şikâyetlerini soruşturmakla görevli kılınmıştır (Uyanık, 1994: 207-208).

İngiltere Ombudsmanlığı üzerine yapılan bir araştırmaya göre 2019 yılında kuruma yaklaşık olarak 8.000 başvuru gelmiştir. Bunlardan 4.000 başvuruyu değerlendiren ombudsman, başvuruların yüzde 40’ını sonuçlandırmıştır. Ancak İngiliz Ombudsmanı verdiği beyanda, başvuruların hala bir vekil aracılığıyla gerçekleştiriliyor olmasının başvuru sayısını azalttığını ve günümüz koşullarında bu uygulamanın modasının geçtiğini belirtmektedir (Zeren vd., 2020: 41).

2.9.6. Fransa

Fransa’da ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasında mevcut hukuki yapının ülke çapındaki yoğun şikâyetlere yanıt verememesi neden olmuştur. Devlete karşı güvensizliğin artmasıyla birlikte idari yargı sisteminin yavaş işleme, kamu çıkarı gözetme, zarara uğrayanların haklarının yenmesi ve yasa düzenlemelerinde aşırı titizliğe kaçılması gibi eleştirilerle karşı karşıya kalması sonucu ombudsmanlık kurumu gündeme gelmiştir (Demir, 2002: 150).

Fransa’da ombudsmanlık kanunu hazırlanırken üzerinde en çok tartışma yürütülen konulardan birisi ombudsmanın göreve getirilmesi yöntemidir. Yürütme, ombudsmanın göreve getirilmesinde hükümetin inisiyatifini kısıtlayan önerilere karşı çıkararak ombudsmanın hükümet tarafından atanması usulünü benimsemiştir (Arı, 2017: 141).

Ombudsmanlığın Fransa’da kurulmasına şüphe ile yaklaşanlar dahi daha sonraları kurumun gerekliliği kabul etmişlerdir. Örneğin başlarda kurumun oluşturulmasına muhalefet eden Prof. Roland Drago, idari yargı sistemine sahip ülkelerde de ombudsmanlık denetimine ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir (Şengül, 2007: 127). Fransa’nın da

ombudsmanlık kurumunu benimseyen ülkeler kervanına katılmasıyla mevcut denetim yöntemlerinin birey haklarını korumadaki eksiklerini örten bu kurumun evrensel olarak uygulanabilirliği anlaşılmıştır (Klavuz vd., 2003: 52)

Süregelen tartışmaların nihayetinde Fransa'da, 1972 yılında ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına karar verilmiştir. İsim olarak ise kurumun fransızca karşılığı olarak kullanılan ve arabulucu anlamına gelen Médiateur üzerinde tercih kılınmıştır. Ancak 2011 yılından itibaren kurum, Hakların Savunucusu (Défenseur des droits) olarak faaliyette bulunmaktadır (Tortop, 1974: 45; Zeren vd., 2020: 42).

Fransız ombudsmanı, 6 yıllık bir süre için bakanlar kurulu tarafından atanmaktadır. Bu göreve atanacak kişinin hukukçu olması şartı aranmamaktadır. Ancak uygulamada genellikle üst düzey kamu görevlilerinin ya da yüksek yargı mensuplarının ombudsman olarak atandığı görülmektedir. Görevini istenilen düzeyde yerine getirmediği takdirde ombudsman, görev süresi dolmadan azledilebilmektedir. Bununla birlikte görev süresi bittikten sonra tekrar seçilememektedir (Özden, 2005: 59).

Fransız ombudsmanlığı, bireyselleşmiş bir kurumdur. Farklı bir şekilde ifade edilecek olursa kanun bir idari birimi değil, bu görevi yerine getirecek olan kişiyi tanımlamıştır. Birey ile kurumu içiçe bir yapıda dizayn eden yasanın belirttiği görevler ombudsman olarak atanmış kişi tarafından yerine getirilir. Dolayısıyla ombudsman, faaliyetlerini yerine getirirken kurumun organizasyonunu kendisi yapmakta ve yardımcılarını da kendisi seçmektedir. Fransa'da ombudsman iki ana görevi icra etmektedir. Bunlardan birincisi, yönetilenlerin bir kamu hizmeti sunumuyla ilgili yaptıkları şikâyetleri çözümlenmektedir. Yetki alanına girdiğine hükmettiğinde ombudsman, ilgili kamu kurumuyla doğrudan temas kurar ve dostça bir çözüm yolu bulmaya gayret eder. Bu anlamda ombudsman, yönetim ile vatandaşlar arasında bir nevi arabuluculuk rolü oynayarak sorunu hakkaniyetli bir biçimde çözmeye çalışır. Ombudsmanın ikinci görevi ise arabulucuk faaliyetleri sırasında kamu kurumlarının iyi işlemediğini / maladministration (kötü yönetim) gördüğünde veya yasal, yönetsel düzenlemelerin somut durumlara uygun olmadığını tespit ettiğinde reform önerilerinde bulunmaktır (Şengül, 2003: 32-33).

Önceleri Fransa'da doğrudan doğruya ombudsmana başvurulamamaktaydı. Ombudsmana şikâyette bulunabilmek için mutlaka bir milletvekili veya senatöre başvurmak gerekmekteydi. Her vatandaş herhangi bir parlamenter aracılığıyla ombudsmana başvurabilmekteydi. Başvuruda bulunurken kendi seçim bölgesinin milletvekiline başvurma

zorunluluğu da yoktu (Demir, 2002: 149). Ancak 2008 yılında yapılan anayasa değişikliği ile birlikte Fransa'da ombudsmana dolaylı başvuru yöntemi kaldırılmıştır. Böylece vatandaşların hiçbir aracı olmadan ombudsmana doğrudan başvurabilmesinin yolu açılmıştır (Şengül, 2013: 80).

Fransa'da ombudsmana başvurmadan önce idari başvuru yollarının tüketilmiş olması aranmaktadır. Başvuru basit bir mektupla dahi yapılabilmektedir. Gerekirse şikâyeti haklı gösterecek olan ve araştırmayı kolaylaştıracak belgeler de eklenebilmektedir. Başvuruda bulunmak için herhangi bir süre öngörülmemiştir. Bununla birlikte ombudsmana başvurmak herhangi bir hukuki sonuç doğurmamakta ve dava açma süresini durdurmamaktadır (Oytan, 1975: 211-212).

Fransız Ombudsmanı kendisine gelen şikâyetleri çekişmeli yargı usulüyle sonuçlandırmaktadır. İlk olarak şikâyetin keyfiyet içerip içermediği noktasında yerindeliğini tespit eder. Daha sonra idarenin nasıl bir davranış sergilediği ele alınır. İlgili kurumun alternatif bir davranış sergileme olasılığı olup olmadığı üzerinde durulur. Bu anlamda Fransa'da ombudsman şikâyetçi ile şikâyet edilen arasında üçüncü bir konumda bulunur. O ne yönetimin bir savcısı ne de yönetilenin avukatı rolündedir. Tarafsız bir konumda bulunması beklenen ombudsmanlık görevlileri, idarenin veya şikâyetçinin lehinde bir tutumla hareket etmezler. Fransız Ombudsmanlığı her yıl; o yılda gerçekleşen faaliyetleri, yapılan incelemeleri, idari kurumların haklı veya haksız yönlerini, hak ihlallerinin üstesinden gelinmesi için yapılması gereken hususları içeren raporunu Cumhurbaşkanı, parlamento ve kamuoyuyla paylaşmaktadır (Yüce, 2020: 101- 102).

Hiç kuşku yok ki Fransız ombudsmanlığı İskandinav modelinden esinlenerek oluşturulmuştur. Ancak Fransa'daki uygulamasıyla ombudsmanlık kurumunun İskandinav sisteminden ayrılan yönleri bulunmaktadır. Örneğin İsveç'te ombudsman parlamento tarafından seçilirken, Fransız ombudsmanı hükümet tarafından atanmaktadır. Fransa'da uygulanan şekliyle ombudsmanlık, yürütme organına bağlı kaldığından dolayı orijinal anlamdaki ombudsmanlık uygulamasıyla uyuşmamaktadır (Tortop, 1974: 45).

Ombudsmanlık denetimi, daha öncede bahsedildiği üzere, kendinden beklenen faydayı ancak bağımsız bir statüye sahip olduğu şartlarda gösterebilir. Oysa ki Fransız Ombudsmanının, denetleyeceği yürütme organı tarafından atanması, onun bağımsızlığını zedelemektedir (Dursun, 2011: 386). Dolayısıyla bu şartlar altında Fransız Ombudsmanlığının kendinden beklenen başarıyı ne düzeyde ortaya koyabileceği belirsizdir.

2020 faaliyet raporu incelendiğinde kuruma toplamda 95.836 şikâyet başvurusu gelmiştir. Kurum tarafından başlatılan dostane çözümlerde %80 başarı sağlanmıştır. Kurum 34.999 bilgi talebine cevap vermiş ve 295 karara imza atmıştır. Aynı zamanda parlamento'ya 29, mahkemelere ise 108 görüşte bulunmuştur (Zeren vd., 2020: 42).

2.9.7. Avusturya

Avusturya, komşu ülkelerde esen ombudsmanlık rüzgarının gerisinde kalmadı. Zaten devletin yönetim birimleri arasında çıkan yetki tartışması ülkede kargaşaya neden olmaktaydı. Vatandaşların “bürokratik yaşam” içinde artan sıkıntılarını giderecek bir ombudsmanlık kurumuna şiddetle ihtiyaç bulunmaktaydı. Nitekim 1960 yılında Stephan Hurwitz'in hazırlamış olduğu ombudsmanlığın yapısal özellikleri ve yararlarıyla ilgili rapor kamuoyunda geniş yankı uyanmasına sebep oldu. Nihayetinde tartışmaların parlamentoya taşınması ve burada destek görmesi üzerine ombudsmanlık kurumu, 1977 yılının Haziran ayında Halkın Avukatı (Volksanwaltschaft) adıyla oluşturulmuştur (Tortop, 1998: 3-4; Demir, 2002: 156-157).

Avusturya eski ombudsmanlarından Pickl, ombudsmanlık bürosunun temel değerinin verimlilik olduğunu; vatandaşların kamu yönetimindeki verimsizlik ve gecikmeden yakındığı için ombudsmanın toplumun bürokratikleşmesi için yeni bir adım olmaması gerektiğini belirtmektedir. Ombudsmanın “gözboyama” yaklaşımını temsil etmemesi gerektiğini, çünkü bu yaklaşımın sorunun derinlemesine çözümlenmesinin ve anlaşılmasının yerini alabileceğini ve biçimselliğe götüreceğini ifade etmektedir (Pickl, 1986: 44).

Avusturya'da ombudsman kurul olarak çalışmaktadır. Üç üyeden oluşan kurul, Avusturya parlamentosu tarafından altı yıllık bir süre için seçilmektedir. Seçilen üyeler bir kez daha aday olabilmektedir. Kurulun başkanı her yıl değişmektedir. Başkan, kurulun iç yönetimini denetlemekte ve kurulu kamuoyunda temsil etmektedir. Ancak tüm önemli konular birlikte ele alınmakta ve karara bağlanmaktadır (Volksanwaltschaft, 2023).

Avusturya'da ombudsman seçilmesi için parlamentoda üç büyük siyasi partinin uzlaşması gerekmektedir. Ombudsman, vatandaşların kamu kurumlarıyla ilgili şikâyetlerini incelemektedir. Bu denetimlerle vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkiler geliştirilmekte ve yönetimin kalitesi artırılmaya çalışılmaktadır (Yıldırım, 2016: 81). Avusturya'da siyasi ve

idari kadrolar, halkın şikâyetlerine duyarlı olduklarından ombudsman görevini başarılı bir şekilde yerine getirmektedir. Toplumda hakim olan ideolojiyi ve bireyin temel hak ve özgürlüklerini koruyan ombudsman, aynı zamanda halkın yönetime katılımını da sağlamaktadır (Tayşi, 1997: 113).

Pickl, ombudsmanın herkesin ulaşabileceği bir konumda olması gerektiğini belirtmektedir. Pickl deneyimlerin, şikâyet başvurularının yazılı olarak yapılmasının süreci zorlaştırdığını, Avusturya Ombudsmanlık Bürosuna gelen şikâyetlerin yarıdan fazlasının sözlü olarak yapıldığını ve bu nedenle de ombudsmanlık bürosunda bir kamu hizmeti merkezi oluşturma ihtiyacı doğduğunu belirtmektedir. İki hukukçunun görev yaptığı bu merkezin amacı, vatandaşların ombudsmanlığa başvurularını kolaylaştırmak ve onlara bu süreçte yardımcı olmaktır (Pickl, 1986: 43-44)

Avusturya Ombudsmanlığı'na yapılacak şikâyet başvuruları için herhangi bir süre şartı bulunmamaktadır. İdari bir kurumla yaşadıkları sorun eski bir zamana dayansa dahi vatandaşlar her zaman kuruma başvuruda bulunabilmektedir. Bu husus Avusturya Ombudsmanlığını muadillerinden ayıran önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır (Volksanwaltschaft, 2023).

Avusturya Ombudsmanı, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme yetkisine sahiptir. Buna hapisane ve kışla da dahildir. Ayrıca ombudsman, bireylerin kendi aralarında ortaya çıkan şikâyetlere ve şirketlerle yaşadıkları sorunlardan doğan şikâyetlere de bakabilmektedir. Ancak yargı ombudsmanın denetiminde değildir. Kurum karar vereceği zaman üç ombudsmanın da hazır bulunması ve imzaları gerekmektedir. Ombudsman ihtiyaç duyduğu tüm belge ve bilgilere ulaşabilmektedir. Bu konuda gizlilik, bir gerekçe olarak kabul edilmemektedir. Ayrıca ombudsman, federal birimin almış olduğu karara karşı anayasa mahkemesine hukuka aykırılık davası açabilmektedir (Yıldırım, 2016: 81-83).

2.9.8. Avrupa Birliği

Avrupa Birliği bünyesinde ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik tartışmalar 1970 ve 1980 yılları arasında yaşansa da bu konuda atılan ilk adım 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile olmuştur. Antlaşmanın 8d maddesinde tüm birlik vatandaşlarının AB Ombudsmanına başvurabileceği düzenlenmiştir. AB Ombudsmanlığı

çalışmalarına 1995 yılında başlamış ve ilk ombudsman yine aynı yıl göreve başlamıştır (Yüce, 2020: 107).

Avrupa Birliği Ombudsmanlığının Danimarka Ombudsmanlığı model alınarak oluşturulduğu söylenebilir. Danimarka'da ombudsmanlık, 20. yüzyılın ikinci yarısında esasen kamu sektöründeki kötü yönetime karşı mücadele etmek, idare ile birlikte çalışarak işleri düzeltmek ve idare kaynaklı şikâyetlerin sebebini çözmek için araştırma yapmak üzere kurulmuştur. Bu nedenle bu ülkede ombudsmanlığın temel özelliğinin, idare ile vatandaşlar arasındaki sorunlara dostane çözümler getirmek olduğu söylenebilir (Hofmann, 2017: 1-2).

AB Ombudsmanı, her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra seçimle göreve getirilmektedir. Ombudsmanın görev süresi Avrupa Parlamentosunun görev süresi kadardır. Görevlerini yerine getirirken tamamen bağımsız olarak hareket eden ombudsmana kimse emir ve talimat vermemektedir. Görev süreci boyunca başka bir görevde bulunamamaktadır. Görev süresi dolduğunda tekrardan atanabilmektedir. Gerekli koşulları kaybettiğinde ya da hakkında kötü yönetim suçlaması olduğunda ise Avrupa Parlamentosu'nun talebiyle Adalet Divanı tarafından görevden alınabilmektedir (Avşar, 2007: 62; Köseoğlu, 2010: 41).

AB Ombudsmanlığı, AB ile AB vatandaşları arasındaki kopukluğu gidermede ve AB kurumlarını daha hesap verebilir bir yapıya kavuşturmak üzere bir araç olarak görülmektedir. AB Ombudsmanlığının amacı, AB ülkelerinde demokrasiyi geliştirmek, tüm kurumlarda iyi yönetimi tesis etmek, AB vatandaşlarına daha yüksek standartlarda hizmet sunulmasını sağlamaktır. AB Ombudsmanlığı, yayınladığı özel ve yıllık raporlarla ve de yapmış olduğu soruşturmalarda AB kuruluşlarını daha dikkatli hizmet sunmaya teşvik etmektedir. Her an bir ombudsman araştırması geçirme ihtimaliyle hareket eden AB kurum ve organları eylem ve işlemlerinde daha dikkatli olmaktadır. Araştırmaya konu olduklarında ise AB Ombudsmanına yardım etmek, istediği belgeleri vermek ve onunla işbirliği içerisinde çalışmak zorundadırlar (Efe, 2011: 3-7).

AB Ombudsmanı görevi sırasında iki temel ilkeye dikkat etmektedir. Her şeyden önce ombudsman, anlaşmaların kendisine verdiği yetkilere uygun olarak iş yapmak zorundadır. İkinci olarak ombudsman, mahkemelerin yerine geçerek davalara müdahale edememektedir. Aynı zamanda verilmiş bir mahkeme kararının doğruluğunu sorgulayamamaktadır. Bu son ilke ile yargı bağımsızlığı korunmak istenmiştir (Köseoğlu, 2010: 40).

AB Ombudsmanlığına bireyler, kamu görevlileri veya üye devletlerin birimleri şikâyet başvurusu yapabilmektedir. Şikâyetler doğrudan veya Avrupa Parlamentosu aracılığıyla yapılabilmektedir. Hakkında araştırma yapılan kişi ve kurumlar gerekli bilgileri ombudsmana sağlamak zorundadır. Kendisine gelen şikâyeti ilgili kuruma ileten ombudsman, gerekli düzeltmeler yapılmadığı takdirde olayı Avrupa Parlamentosuna bir rapor yoluyla bildirmektedir (Özden, 2010: 113-115).

AB Ombudsmanlığı, AB Adalet Divanı'ndaki yargıçlardan farklı olarak resen soruşturma yetkisine sahiptir. Bu, ombudsmanlığın sahip olduğu önemli bir ayrıcalık olarak değerlendirilmektedir (Efe, 2011: 10). Üye devletlerin ulusal, bölgesel veya yerel yönetimleriyle ilgili şikâyetler AB Ombudsmanlığının yetkisi dışındadır. Aynı şekilde özel kişilerle veya özel işyerleriyle ilgili şikâyetler de denetim alanı dışındadır. O, kötü yönetim ya da idarenin kusurundan kaynaklanan konuları inceleme altına almaktadır. İnceleme altına almadığı şikâyetlerde de şikâyetçiye ilgili kurumu tavsiye etmektedir. Bu kurumlar ulusal veya bölgesel ombudsmanlıklar olabileceği gibi dilekçe komisyonları da olabilmektedir (Avşar, 2007: 62-63).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE DENETİMİ

3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimler

3.1.1. Yerel Yönetimler

Yerel Yönetimlerin Tanımı

Yerinden yönetim ilkesi “coğrafi yerinden yönetim” ve “fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Coğrafi yerinden yönetim ilkesinin bir sonucu olarak bütün ülkelerde “yerel yönetimler” ya da “mahalli idareler” olarak adlandırılan yönetsel birimler ortaya çıkmıştır. En basit anlamıyla yerel yönetimler bir köy, kasaba, kent veya bölgeyle sınırlı ve merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yönetim yapılarını ifade etmektedir. İdari anlamda coğrafi yerinden yönetim anlayışına göre örgütlenmiş olduğundan bu yapılar siyasi egemenlik gücüne sahip değildir. Kendi organları tarafından yönetilirler ve karar organları sorumlu tutuldukları yerel halkın seçimiyle oluşturulmaktadır. Hem üniter hem de federal devlet sistemlerinde tercih edildiğinden yerel yönetimler evrensel bir nitelik taşımaktadırlar (Eryılmaz vd. 2013: 107).

Dolayısıyla yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi niteliğine sahip kamusal bir örgütlenmedir (Bozkurt vd., 1998: 258).

Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Tarihsel olarak yerel yönetimlerin kökeni farklı dönemlere dayandırılabilir. Antik çağdaki siteler, belli bir toprak parçası üzerinde kendi kendilerini yöneten insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel bir birimdir. Siyasal işlevlerinin yanında karar alma gücü ve yetkileri elinde bulundurmaktaydı. Roma İmparatorluğu döneminde ise yeni katılan topraklara municipe denilmekteydi. Municipeler de yerel ve siyasal yetkilere sahipti ve yönetsel özerklikten daha çok yararlanırlardı. Burada yaşayanlara ilk adımda ticari

faaliyetlerde bulunma hakkı verilirdi. İlerleyen aşamalarda ise kentin yönetimine ilişkin belli yetkiler verilirdi. Aynı şekilde Yunancada polis olarak adlandırılan kent-devleti, Antik Yunan'da siyasal düşüncenin temel kavramlarından biriydi. Helen düşünürler kenti, toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul etmekteydi. Bu bakımdan site, municipe ve polis gibi yönetsel birimleri, günümüz manasıyla yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul etmek mümkündür (Keleş, 2006: 31-32).

Ortaylı'ya (1982: 137) göre ise ne antik Yunan-Roma şehir yönetimi ne de orta zaman İslam ülkelerindeki veya Bizans'taki beledi idare deneyimlerini modern yerel yönetimlerin başlangıcı ve kaynağı olarak görmek doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü ona göre çağdaş yerel yönetim ve yerel demokrasi ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezi idarenin var olması ile mümkündür. Yani yerel yönetimlerin hukuki bir varlık olarak ortaya çıkması ancak devletin güçlenen erkine rağmen zamanla bir bölgenin veya şehrin idari-mali alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle mümkün olmuştur. Bu anlamda söylenebilir ki günümüze kadar varlığını sürdüren idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimler, 12. yüzyıl Avrupa'sında ortaya çıkmıştır.

Demokrasi ile yerel yönetimlerin birlikte anılmasının sebebi 11. yüzyıl Orta Çağ Avrupa'sında görülmeye başlanan komünlerdir. Buldukları dönemde demokrasinin hücreleri olarak değerlendirilen komünler, dönemin iktidarlarına karşı her zaman özgürlüğün, eşitliğin, katılımın ve kendi kendini yönetmenin birer örneği olmuştur (Pustu, 2005: 123). Kentlerin özgürleşmesine önemli katkılar sağlayan komünler yerel yönetimlerin önemini oldukça artırmıştır. Gerçek anlamda halk katılımını sağlaması yönünden bu birimler günümüzde yerel yönetimlerin tam manasıyla kurumsallaştığı ilk örnekler olarak kabul görmektedir. Önemli özerkliklere sahip olan komünler, kral veya derebeylerden kimi zaman zor yoluyla kimi zaman da uzlaşmayla elde ettikleri beratlarla birlikte Avrupa'da yeni oluşumların doğmasına ön ayak olmuştur. Bu dönemde kralın denetimi ve himayesi altında bulunan tam bağımsız ve yarı özerk kentler ortaya çıkmaya başlamıştır (Tortop vd. 2006: 2).

Bu gelişmeler 16. yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin kurulmaya başlamasıyla kesintiye uğramıştır. Ulus devletlerin kurulmasıyla birlikte önceleri kamu yönetiminin temel unsuru olan kentler önemini kaybederek bölgecilik anlayışı öne çıkmıştır. Kentleri çıkmaza sokan politikalar sonucunda devlet kavramı kente karşı üstünlük kazanmıştır (Tortop vd. 2006: 2).

Bir terim olarak belediye kavramının ilk kullanımı 1789 Fransız Kurucu Meclisinde gerçekleşmiştir. Belediyelerin tüzel kişilik kazanmaları ise 1835 yılında İngiltere’de gerçekleştirilen reformlarla olmuştur (Ökmen ve Parlak, 2010: 25). Yerel yönetimlerin altın çağı olarak ise 20. Yüzyılın başları gösterilmektedir (Keleş, 2006: 38).

Günümüz yönetim anlayışında yerel yönetimlerin uluslararası rolü gün geçtikçe artmaktadır. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi’nin “2019 Dünya Nüfus Yoğunluğu” raporuna göre bugün dünya nüfusunun %55’i kentlerde yaşamaktadır. Aynı rapora göre bu oranın 2030 yılına varıncaya dek %60’a ve 2050 yılında ise %68’e ulaşacağı öngörülmektedir. Bütün dünya kentlerinde etkisini gösteren yoksulluk, işsizlik, doğal afetler, çevre, güvenlik ve göç gibi kronik sorunlar birer dünya meselesidir. Devletlere ait olan bu sorunların çözümünde aynı zamanda yerel yönetimler de inisiyatif üstlenmektedirler. Bundan dolayı küresel ölçekte yerel yönetimlerin önemi her geçen gün artmaya devam etmektedir (Can ve Koçak, 2021: 77).

Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Kamusal hizmetlerin sadece merkezi yönetim kuruluşları tarafından sunulması söz konusu değildir. Çünkü bu durum hukuki, siyasal ve ekonomik gereklere ve gerçeklere aykırı düşmektedir (Nadaroğlu, 2001: 19). Bundan dolayı yerel yönetimlerin varlığının gerekliliğini ortaya koyan birtakım nedenler bulunmaktadır. Bunlardan ilki olan yönetsel nedene göre tüm kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından etkin ve verimli bir biçimde sunulması mümkün değildir. Çünkü artık devlet, görevlerinde meydana gelen olağanüstü artış neticesinde hizmetlerin üretiminde ve sunumunda koordinasyonu sağlamada güçlüklerle karşılaşmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 44). Bu yüzden merkezi yönetimin yükünün hafifletilmesi için merkez ve yerel yönetimler arasında bir denge oluşturulmalıdır. Bu dengeyi oluştururken yerel yönetimlerin hizmet alanı doğru bir şekilde belirlenmeli; kaynak israfının önüne geçmek için de sayıları optimal düzeyde tutulmalıdır (Tortop vd. 2006: 19-20).

Yerel yönetimlerin varlığının gerekliliğine dair ikinci bir neden olarak siyasal nedenin özünde demokrasi inancı yatmaktadır. Demokrasinin yerel yönetimlerle birlikte başladığı kabul edilmektedir. Yönetilenlerin yönetime katılmasında da ilk aşama yerel yönetimlerle olmuştur. Bundan dolayıdır ki yerel yönetimler demokrasinin temel kurumları

olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte merkezden alınan kararların vatandaşların tercihlerine ve taleplerine uygun olması her zaman mümkün olmamaktadır. Çünkü kamu hizmetlerini sunacak olan üretici birimlerin faaliyet alanları ne kadar daraltılırsa vatandaşların tercihlerini doğru olarak saptamak da o oranda kolaylaşmaktadır. Söz konusu faaliyet alanı daraldıkça da katılımcı demokrasinin birer gereği olarak hem halkın tercihlerini belirtmesi daha kolay olmakta hem de yönetim üzerinde uyguladığı denetim artmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 13-19).

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden üçüncüsü olan ekonomik neden geniş bir kapsama sahiptir. Ekonomik neden, hizmet arzına yönelik kararların merkezden ziyade yerelde daha yerinde alınabildiğini savunmaktadır. Yerel yöneticilerin ve coğrafi konumun etkisiyle yerel yönetimler, bölgenin hizmet önceliklerini, türünü ve miktarını daha doğru bir şekilde belirleyebilmektedir (Tortop vd. 2006: 20). Böylece en düşük seviyede kaynak israfıyla eldeki kıt kaynaklardan mümkün olan en yüksek fayda sağlanmaktadır (Nadaroğlu, 2001: 27).

Dördüncü olarak toplumsal nedene göre ise bir ülkedeki toplumsal gelişme, o ülkede yerel yönetimlerin var olması ve düzeyi ile doğrudan ilgilidir. Ülkede yerel yönetimlerin bulunması toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkı sağlayan bir unsur olarak görülmektedir. Bununla birlikte bir ülkenin gelişme, sanayileşme, hızla kentleşme sürecinde olması; demokratiklik, eşitlik, katılımcılık gibi değerlere sahip olması da yerel yönetimlerin gelişmesine katkı sağlamaktadır (Keleş, 2006: 27). Dahası iyi yönetim kavramı ile ifade edilen katılım, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, duyarlılık vb. unsurlar bağlamındaki toplumsal beklenti de yerinden yönetimin gelişmesine katkı sağlayan faktörler arasında bulunmaktadır (Maruf ve Gündoğmuş 2020: 11).

Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

20. yüzyıl öncesinde siyasal erk, sorunların bizzat çözüme bağlandığı merci olarak görülmüş ve bu anlamda geleneksel kamu yönetimi ile kamu politikası anlayışı geçerliliğini korumuştur. Ancak 1973 petrol krizi sonrası ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalan hükümetler yeni arayışlara girmiştir. Tüm dünyada etkisini gösteren bu sorun, devletin klasik görevlerine dönmesini ve verimlilik esasına dayalı olarak özel sektör teknik ve değerlerinin benimsenmesini gündeme getirmiştir. Süregelen tartışmalar sonucunda özel sektör yönetim

anlayışının klasik kamu yönetimine üstünlüğü kabul edilmiş ve “Yeni Kamu Yönetimi (The New Public Administration)” yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Yeni yönetim paradigmasıyla klasik kamu yönetimi yaklaşımı arasında oldukça önemli farklar bulunmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışı, geleneksel kamu yönetimi ve onun sınırlayıcı yapısına karşı bir meydan okumadır. YKY düşüncesinin dünyaya yayılışında ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Amerikan ülkeleri etkili olmuştur. Birçok ülke ve farklı siyasal konumda bulunan ideolojiler, bu ülkelerin reformlarından etkilenmiştir. Farklı ülkelerde çeşitli şekillerde dile getirilmesine rağmen yeni yönetim paradigmasının özü, özel sektör yönetim ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması şeklinde özetlenebilir (Leblebici, 2001: 126; Özer, 2005: 4-7; Özer, 2006: 2-3; Tunç vd., 2018: 79).

YKY anlayışı üç aşamada gelişim göstermiştir. İlk aşama 1979 yılından 1980’li yılların ortalarına kadar devam eden kamudaki yasal ve yapısal serbestleşme (deregülasyon) sürecidir. Bu süreçte kamusal sübvansiyonlar kaldırılmış ve diğer tasarruf önlemleri hayata geçirilmiştir. İkinci aşama 1985 yılından itibaren kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi ve 3-E (Economy-tutumluluk, Efficiency-verimlilik, Effectiveness-etkinlik) politikalarının önem kazanmasıyla gerçekleşmiştir. Üçüncü aşama ise kamu hizmetlerinde kalitenin, vatandaş odaklılığın, katılımın, hesap verebilirliğin, saydamlığın ve performansa dayalı yönetim anlayışının öne çıktığı politikaların uygulanması aşamasıdır (Eryılmaz vd., 2013: 10).

YKY anlayışının ortaya çıkışında siyasal/ideolojik, ekonomik ve sosyal olmak üzere üç etken bulunmaktadır. Siyasal etken, yeni sağ ideoloji çerçevesinde şekillenen ve kamunun hizmet sunma yöntemlerinden özelleştirme anlayışına kadar pek çok değişimi devreye sokan, devletin rolünü sorgulamaya açan bir dizi gelişmedir. Ekonomik etkenler, refah dönemiyle kapsamı ve maliyeti artan kamusal hizmetleri, ulusal ticaretin gelişmesi, ekonomik krizler, bütçe açıkları, özel sektör yöntem ve tekniklerindeki gelişmeleri kapsamaktadır. Sosyal etkenler ise nüfus yapısının değişimi, insan hakları, demokrasi, eğitim seviyesinin yükselmesiyle hak arayışında olan bireylerin beklentilerine kamu yönetiminin cevap veremez bir hale gelmesi sonucu kamu kurumlarına olan güvenin azalması gibi etkenleri içermektedir (Lamba, 2014: 136).

Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde işletme (management) kavramı, yönetim (administration) kavramından daha geniştir. Yönetim, işlerin kural ve yöntemlere göre sevk edilmesiyle işletme, sadece kurala göre iş yapmak yerine hedeflerin ve amaçların

gerçekleştirilmesi üzerine kuruludur (Al, 2002: 110). Bu yeni anlayış, özel sektör işletme kavram ve tekniklerinin kamuda uygulanmasını önermekte ve weberyan bürokratik yönetim anlayışı yerine piyasa ilkelerine, vatandaş memnuniyetine ve girişimciliğe dayalı daha esnek bir yapılanmayı öncelemektedir. Kürek çeken değil dümen tutmanın önemine vurgu yapılmaktadır. Bu anlamda hizmetten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerden piyasa süreçlerine geçmek, bürokrasi yerine müşteri ihtiyaçlarını karşılamak, hiyerarşi yerine katılım ve takım çalışmasına önem vermek, bu yeni yönetim anlayışının temel ilkeleri içerisinde yer almaktadır (Özer, 2005: 11-12).

Geleneksel kamu yönetiminden farklı olarak YKY yaklaşımında kamu hizmetlerinin prosedürlere ve kurallara uygun olarak yerine getirilmesinden ziyade çıktılar önemsenmektedir. Bu anlayışta kamu kuruluşları yaptıkları işlerin sonucuna, ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitesine göre değerlendirilmektedir. Bu yaklaşımda verimlilik ve maliyet unsuru öne çıkarken, vatandaş da müşteri olarak algılanmaktadır (Leblebici vd., 2001: 125-126).

Eryılmaz'a göre YKY, vizyon sahibi, yetki paylaşmaya ve risk almaya istekli, yeniliğe ve değişikliğe açık yönetici tipini; başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasıyla iş gören, müşteri ve kaliteye odaklanmış bir sistemi ifade etmektedir (Al, 2002: 111). YKY anlayışına en önemli katkılardan birini yazdıkları "Reinventing Government (Kamu Yönetiminin Yeniden İcadı)" adlı makaleleriyle veren Osborne ve Gaebler'e bu yeni yönetim anlayışı özetle şu 10 ilkeyi gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2010: 193-194):

- 1) Katalizör yönetim
- 2) Sahibinin vatandaşlar olduğu yönetim
- 3) Rekabetçi yönetim
- 4) Amaçlara yönelmiş yönetim
- 5) Sonuçlara önem veren yönetim
- 6) Müşteri odaklı yönetim
- 7) Girişimci yönetim
- 8) Uzak görüşlü yönetim
- 9) Adem-i merkezîyetçi yönetim

10) Pazara yönelik yönetim

Yeni yönetim anlayışını geleneksel yönetim anlayışından ayıran dört temel özellik vardır. Bunlardan birincisi, kamu yönetiminin artık hantallığa ve kırtasiyeciliğe neden olan bürokratik örgüt modeline yönetilmemesi gerektiğidir. İkincisi, devletin faaliyet alanının küçültülmesi gerektiğidir. Üçüncü olarak kamuda, performans hedeflerine, çıktılara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri memnuniyetine önem veren bir yapının kurulması ve bürokratik çok kademeli merkezi kontrol sistemi yerine piyasa sistemine dayalı bir denetimin gerektiğidir. Dördüncü olarak kamu yönetiminin yalnızca siyasi liderliğe değil, aynı zamanda halka karşı da sorumlu olması gerektiğidir (Ökmen vd., 2004: 37-38).

YKY anlayışı, yerinden yönetim birimleri olarak yerel yönetimler üzerinde de önemli etkileri olmuştur. Her şeyden öte, bu yeni anlayışla birlikte yerinden yönetim kavramının kapsamı genişletilmiştir. Önceleri sadece coğrafi ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve meslek örgütleri yerinden yönetim kavramı içine dahil edilirken artık, sivil toplum örgütleri, gönüllü kuruluşlar ve vatandaş hareketleri yapılanmalar da yerinden yönetim kavramına dahil edilmiştir. Aynı zaman da yerel hizmet kavramının kapsamı da genişletilmiştir. Kavramsal genişlemeyle birlikte yerelleşmenin de gelişmesi sağlanarak yerel halkın, yerel yönetimleri ve kentlerin önemi artırılmaya çalışılmıştır (Belli, 2017: 113).

Söz konusu gelişmeler paralelinde ülkemizde 2004 yılından itibaren yerel yönetimlerde reform çalışmalarına başlanmıştır. Bu bağlamda üç önemli reform gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki, 23.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun yürürlüğe konmasıdır. Kanun'un genel gerekçesinde kentsel nüfusun artmasının hizmet talebi ve maliyetlerinde de artışa neden olduğu ve çözüm bekleyen pek çok soruna rağmen ilk sırada yönetim yetersizliğinden kaynaklanan sorunlara yer verilmiştir. Yerel yönetim birimleri arasındaki eşgüdümsüzlüklerin etkisiz ve verimsiz bir yönetime sebep olduğu ve YKY anlayışının maliyet azaltma ve aynı hizmetleri üreten birimlerin birleştirilmesi yoluyla ölçek ekonomisinden yararlanılması gerektiği belirtilmiştir. Aynı zamanda kamu yönetimindeki yeniden yapılanma çalışmalarının büyükşehir belediyelerinde de uygulanması yoluyla bu idarelerde etkinliğin, saydamlığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı bir yönetimin sağlanması gerektiği ortaya konmuştur. İkinci reform 04.03.2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yürürlüğe konmasıyla gerçekleştirilmiştir. Bu Kanun'un genel gerekçesinde ise yerelleşmenin demokrasiyle bağlantısı kurulmuştur. Bu kapsamda il genel meclisleri üzerindeki vesayet denetimi azaltılarak, il özel idarelerinin

görev ve yetkileri artırılmıştır. Böylece YKY'nin öncedelediği daha özerk, desantralize ve katılımcı bir yönetim ideali hayata geçirilmiştir. Üçüncü reform ise 13.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe konmasıyla olmuştur. Bu kanun, yerel yönetimlerde reform çalışmalarının en önemli adımlarından birisi olarak değerlendirilmektedir. Kanun'un genel gerekçesinde, YKY anlayışının kamu yönetimine getirdiği değişikliklerin yerel yönetimlerde de hayata geçirilmesi gerektiği dile getirilmiş ve etkinlik ve verimliliğin temel alındığı belirtilmiştir (Lamba, 2014: 140-142).

YKY yaklaşımıyla birlikte öne çıkan temel kavramlardan biri ise yönetişim (governance) dir. Yerel yönetişim olarak da isimlendirilen ve yerel yönetimleri yönetişim sürecinin aktörleri arasına alan bu yaklaşım, özellikle merkez-yerel yönetim ilişkileri ve yerel demokrasi açısından büyük öneme sahiptir. En basit anlamıyla yönetişim, klasik yönetim sürecinin tek başına hareket etme anlayışı yerine birlikte yönetim anlamında kamu sektörü ve özel sektör iş birliğini ifade etmektedir (Ökmen vd., 2004: 41-46). Yerel yönetişime yönelik olarak ülkemizdeki en somut ve başarılı uygulamalar Gündem 21'ler kapsamında gerçekleştirilmiştir. BM, Dışişleri Bakanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği tarafından imzalanan "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi" 1997 yılında yürürlüğe konmuştur (Özer, 2005: 40).

Özetle Türkiye'de yürürlüğe konulan yerel yönetim yasalarıyla desantralizasyon, etkinlik, verimlilik, maliyetlerde tasarruf, katılımcılık, şeffaflık, özerklik, esneklik, performans ve hesap verebilirliğin artırılması gibi YKY anlayışının temel ilkeleri yaşama geçirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin kendilerine yeter hale getirilmesi, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği halinde çalışmaya özendirilmesi ve rekabet edebilirliklerinin güçlendirilmesi gibi düzenlemeler YKY'nin temel ilke ve hedefleri ile uyumlu gelişmelerdir (Lamba, 2014: 142-143).

3.1.2. Türkiye'de Yerel Yönetimler

Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Ülkemizde modern anlamda yerel yönetim kuruluşlarının oluşturulması çabalarına ilk kez Osmanlı İmparatorluğu Tanzimat Dönemi'nde rastlanmaktadır. Bu çabalarla başlayan ilk adım belediye kuruluşlarının oluşturulmasıdır. Ancak söylenebilir ki modern

belediyelerin kurulması girişimi kökten gelen özerk bir şehir yönetimi geleneğinin evrimleşmesiyle değil, modernleşme yanlısı Tanzimat bürokrasisinin şehirleri fiziksel ve hizmetsel olarak ıslah etmeyi amaçlaması sonucunda ortaya çıkmıştır. Böyle bir gelişme yaşanmasının altında yatan etken Tanzimat bürokratlarının 19. yüzyıl asrında şehirlerdeki asayiş, ticaret, fiyat denetimi vb. hizmetlerin artık eski usullerle yerine getirilemeyeceğinin farkına varmış olmalarıdır. Tanzimat bürokratlarının temel amacı büyük şehirlerde modern şehir hizmetlerinin sağlanması; ulaşım, su, konut, sağlık gibi sorunların çözülmesiydi. Asli belediye görevlerinin yerine getirilmesinden başka yerel demokrasinin geliştirilmesi ve özerk bir komün yönetimin gerçekleştirilmesi gibi amaçları yoktu. Aynı şekilde devrin Osmanlı hukukçuları da belediyeyi; âdem-i merkeziyet, siyasal katılma gibi kavramlar açısından ve siyasal bir okul olarak görmemişlerdir. Dolayısıyla evrimsel olarak hayata geçmemiş olan böyle bir reformist anlayışın arzuladığı yapı, 19. yüzyılda Sultan II. Mahmut devrinde başlayan reformlarla ancak bir asır sonra bugünkü yapısına kavuşabilmiştir (Ortaylı, 2000: 119-120).

Avrupa'daki siyasal ve yönetsel sistemi yakın takibe alan Tanzimat bürokratları, kamu yönetiminin modernizasyonunda bu ülkelerin reformlarından etkilenmiştir. Yeni yönetsel sistemi oluştururken büyük oranda Fransız sistemi örnek alınmıştır. Reformları hayata geçirirken yerel yönetim sistemini tüm ülke topraklarında uygulamak yerine pilot uygulamayı hayata geçirmek tercih edilmiştir. Gerçekleştirilecek pilot uygulamanın yeri olarak ise imparatorluğun başkenti olan İstanbul seçilmiştir (Şengül, .2018: 35-36).

Günümüzde yürürlükte bulunan ve yerel yönetimlerin nihai olarak düzenlendiği anayasamız 1982 Anayasası'dır. 1982 Anayasa'sının 123. Maddesi idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığını belirtmekte ve 127. Maddede yerel yönetimlere göndermede bulunmaktadır. Buna göre 127. maddenin ilk fıkrası yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamaktadır: "*Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir*" (T.C. Anayasası). Tanımdan da anlaşılacağı üzere yeni anayasada il özel idarelerinin, belediyelerin ve köylerin tüzel kişilikleri korunmuştur.

Türkiye’de Belediyeler

Tanzimat bürokrasisi, geniş ölçüde Fransız komün sistemine benzeyen bir belediye yapılanmasına gitmiştir. Kurulacak belediye yönetiminin kentin temel ve ortak ihtiyaçlarını yeterli düzeyde karşılaması beklenmekteydi. Şehrin güvenliğinin ve temizliğinin sağlanması; ekonomik ve ticari aktivitelerin gözetiminin yapılması belediyeden beklenen temel görevlerdi (Şengül, 2018: 36-37).

Şehremaneti, 16 Ağustos 1854 tarihli bir tebliğ ile İstanbul’da kuruldu. Klasik şehir yönetimine mahsus işlerle görevlendirilen Şehremaneti’nin yürütme organı şehremini idi. Karar organı ise şehir meclisiydi. Şehir meclisi üyelerinin İstanbul’da ikamet eden güvenilir ve saygın her sınıf Osmanlı vatandaşları ve esnaflar arasından seçilmesi öngörülmüştür. Bu açıdan meclisin oluşumunda seçkin bir yaklaşımın benimsendiği açıktır. Meclis üye sayısı şehremini ve iki yardımcısıyla birlikte toplam 15 kişiden oluşmaktaydı. Üyelerden dört tanesi her yıl kura ile tespit edilmek suretiyle yenilenmekteydi. Olağan olarak haftada iki kez toplanan meclis, gerektiğinde şehremini tarafından da toplantıya çağırılabilme hakkına sahipti. Meclisin başkanlığını da şehremini yapmaktaydı. Gerek şehremini gerekse şehir meclisi seçimle değil, padişahın onayından geçen atamayla iş başına gelmekteydi. Gerek üyelerinin göreve geliş usulünde tek merciinin merkezi yönetim olması gerekse de alınan kararların ancak merkezi yönetimin onayından sonra yürürlüğe girmesi, Şehremaneti’nin tamamen merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görüldüğünü ortaya koymaktadır (Keleş, 1998: 123; Ortaylı, 2000: 115-119).

Belediyeye bırakılan görevlerin geniş ve çeşitli olmasına karşın, bu görevleri yerine getirebilecek mali imkânlar sağlanamamıştır. Gelir getirici unsurlar içinde yer alan vergilendirilen kaynakların belirsiz kalmış olması ve yerel vergilerin verimli bir şekilde toplanamaması mali açıdan yaşanan sorunun temel sebebiydi. Mali kaynakların yetersiz olmasının yanında nitelikli personel yokluğu da belediye yönetiminin temel sorunları arasında bulunmaktaydı. Yaşanan bu sıkıntılar neticesinde merkezi yönetimin yerel işlere sıkça müdahale ettiği görülmüştür. Bu bakımdan Tanzimat’ın getirdiği kurumsal değişikliklerin bir parçası olan şehremanetinin kendisinden beklenileni ortaya koyduğu söylenemez. Şehremanetinden beklenen sonuç elde edilemeyince bir yıl sonra onun karar organı olan şehir meclisi dağıtılmıştır. Bu belirsiz ortam 1857 yılına kadar devam etmiş ve Şehremanetinin yaşamış olduğu sorunları araştırmak üzere İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Var olan sorunlara bir çözüm getirmesi amacıyla kurulan komisyon bir rapor

hazırlamıştır. Rapor, yerel hizmetlerin iyileştirilmesini tavsiye etmiş ve belediyenin yetersiz mali yapısına dikkatleri çekmiştir. Komisyonun önerileri doğrultusunda İstanbul Şehremaneti 1858 yılında 14 daireye ayrılmıştır. Galata-Beyoğlu'nu içine alan bölgeye Altıncı Daire ismi verilmiştir. Önerilerin İstanbul'un tüm bölgelerinde uygulanması yerine entelektüel düzeyi ve zenginliğiyle öne çıkan Altıncı Daire'de uygulanmasına karar verilmiştir. Böyle bir yönelimin altında yatan bir diğer neden ise bölgede gayri müslim tebaanın yoğun olarak yaşıyor olmasıydı. Avrupa yaşayış tarzına vakıf olan gayri müslim Osmanlı tebaasının, Avrupa menşeli belediye yönetimi uygulamalarını daha kolay bir şekilde içselleştirebilecekleri düşünülmüştür (Eryılmaz, 2010: 204-205; Şengül, 2018: 37-38).

Belediye dairesinin organlarının belirlenmesinde seçim usulü benimsenmemiş, atama yoluyla merkezi yönetimin hâkim tutumu devam ettirilmiştir. Bir devlet memuru olan daire müdürü, merkezi yönetimin seçimi ve padişahın onayı ile göreve gelmekteydi. Daire müdürü seçilebilmek için tek şart 140.000 kuruş değerinde bir gayrimenkule sahip olmaktı. İkinci bir organ olarak daire meclisi görev yapmaktaydı. Toplam yedi kişiden oluşan meclis üyelerinin tümü merkezi yönetimin kararı ve padişahın onayı ile atanmaktaydı. Her altı ayda bir üyelerin yarısı kurayla belirlenen yeni üyelerle değiştirilmekteydi. Meclis üyesi olabilmek içinse belediye sınırları içinde 100.000 kuruş değerinde bir gayrimenkule sahip olmak ve on yıldan fazla İstanbul'da ikamet etmek şartı koşulmaktaydı (Ortaylı, 1974: 129-130).

Altıncı Daire'nin başarılı olması, uygulamanın diğer dairelere yaygınlaştırılması açısından belirleyici olacaktı. Temel kentsel hizmetleri sağlamakla görevli olan daire, mali kaynak sıkıntısı çekmekteydi. Bu yüzden çoğunlukla devlet yardımlarıyla iş görmek durumunda kalmıştır. Yerel yönetimlerin yapılandırılması sürecinde dikkat çekilmesi gereken en önemli husus ise yerel seçimlerin ihmal edilmiş olmasıdır. Belediye organları atamayla iş başına geldiğinden vatandaşlara karşı sorumlu olmak yerine merkezi yönetime karşı sorumluluk bilinci gelişmiştir (Şengül, 2018: 39).

Altıncı Daire uygulamasının kısmi başarısı belediye yönetiminin başkentte ve taşrada yaygınlaştırılmasında itici güç olmuştur (Ünal, 2011: 244). 1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye yönetimi Beyoğlu ve Galata dışında İstanbul'un tamamına yaygınlaştırılmıştır (Keleş, 2006: 133).

Taşrada belediyeler, 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile kurulmuştur. Taşra belediyeleri öncelikli olarak liman şehirleri ve ulaşım merkezlerinde kurulmuştur. Bunun altında yatan sebep ticaretle uğraşanların düzenli bir şehir yönetimine ihtiyaç duymasıydı (Şengül, 2018: 39). Bu nizamnameyle birlikte artık Vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de birer belediye yönetimi kurulacaktı. Belediyenin başında Vali'nin onayı ile atanan belediye başkanı bulunacaktı. Karar organı olarak görev yapacak olan belediye meclisi ise yerel ihtiyar kurullarının seçtiği kişilerden oluşacaktı. 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) ise İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler eliyle yönetilmesini düzenlemişti. Buna göre belediye başkanı meclis üyeleri arasından hükümetçe atanacak, meclis üyeleri ise halk tarafından seçilecekti (Tortop vd., 2006: 38).

Cumhuriyet döneminde diğer yerel yönetim birimleriyle karşılaştırıldığında ön plana çıkan yerel yönetim birimi belediyeler olmuştur (Eryılmaz, 1997: 57). Genel bir belediye kanunu çıkarılmadan önce 1924 yılında 417 sayılı “Ankara Şehremaneti Kanunu” ile Ankara’ya özel bir yönetim biçimi getirilmiştir. Kanuna göre İçişleri Bakanlığınca atanacak bir şehremini, bir belediye dairesi ve 24 üyeden oluşan belediye umumi cemiyeti görev yapacaktı (Tortop, 1994: 4).

Ülkedeki tüm belediyeleri kapsayan bir belediye kanunu 1930 tarihli 1580 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. Yeni düzenin inşasında belediyelerden önemli katkılar beklenmekteydi (Şengül, 2018: 88). Kanun belediyeler arasında yetki, görev ve denetim açısından eşitlik ilkesini benimsemiş ve belediyelerin görevlerini ayrı ayrı saymak suretiyle “tadâdi” bir usul tercih etmiştir. Bununla birlikte “genel yetki” ilkesini de benimsemiştir. Kanunla belediyeler üzerinde sıkı bir merkezi denetim sistemi oluşturulmuştur. Diğer yandan kanunla belediyelere geniş görevler yüklenirken yeterli kaynak aktarımı sağlanmadığından belediyeler ancak merkezi yönetimin yardımlarıyla ayakta kalabilmiştir. (Eryılmaz, 1997: 57-58).

Belediye kanununun akabinde 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler (İller) Bankası Kuruluş Kanunu, Belediye İstimlak Kanunu gibi kanunlarla kentsel hizmetler düzenlenerek yetki ve sorumluluklar açıklığa kavuşturulmuştur (Urhan, 2008: 87).

Cumhuriyetin ilanından sonra uzun bir süre valiler, belediye başkanlığı görevini de yürütmüştür. 1948 yılında ilk defa Ankara’da, 1954 yılında ise İstanbul’da belediye

başkanlığı görevi valilerden alınmıştır. 1961 Anayasası yerel yönetim birimlerinin seçimle iş başına geleceğini belirlemiştir. 1963 tarihli 307 sayılı kanunla ise ilk kez belediye başkanları halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. İlk yerel seçimler bu yılda yapılarak, seçmenler eliyle seçilen ilk belediye başkanları göreve gelmiştir (Tortop vd., 2006: 149).

Günümüzde ise belediyeler 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı “Belediye Kanunu”na göre yapılanmıştır. Kanun belediyeleri, “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” şeklinde tanımlamaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu md.3, 2022). Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim yerlerinde belediye kurulabilmektedir. Bununla birlikte il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (5393 Sayılı Belediye Kanunu md.4, 2022). Mevcutta 51 tane il belediyesi, 403 tane ilçe belediyesi ve 388 tane belde belediyesi; 30 tane ise büyükşehir belediyesi ve 519 tane büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır. Toplamda da 1391 tane belediye bulunmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2022).

Belediye yönetiminin “belediye başkanı”, “belediye meclisi” ve “belediye encümeni” olmak üzere üç temel organı vardır. Belediye başkanı belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır. Başkan belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmenlerce 5 yıllığına seçilmektedir. Başkanın meclis yerine seçmenler tarafından seçilmesi ona güçlü bir liderlik konumu sağlamaktadır. Belediye meclisi ise belediye yönetiminin karar organıdır. Meclis üyeleri nispi temsil yöntemiyle seçilmektedir. Meclisin üye sayısı belediye yönetiminin bulunduğu belde, kasaba ya da kentin nüfus durumuna göre değişiklik göstermektedir. Meclis, kendi iradesiyle belirlenen bir aylık tatil hariç olmak üzere her ayın birinci haftası önceden kararlaştırdığı bir günde toplanmaktadır. Acil durumlarda belediye başkanı da meclisi toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. Diğer bir organ olarak belediye encümeni ise belediye yönetiminin yürütme ve danışma organıdır. Encümen, seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır (Eryılmaz, 2012: 197-200).

5393 Sayılı Belediye Kanunu’yla oluşturulan yeni mevzuat büyük oranda yeni kamu yönetimi anlayışının bir yansımasıdır. Etkinlik, verimlilik, stratejik ve performans yönetimi, vatandaş memnuniyeti, hizmet kalitesi gibi yeni kamu yönetiminin temel ilkelerine belediye kanununda yer verilmiştir (Şengül, 2018: 92). Bununla birlikte kanunla halkın yönetime katılmasına yönelik önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda yönetimde halkın ve

farklı paydaşların yer aldığı yeni bir yerel yönetim sistemine geçilmek istenmiştir (Tunç vd., 2019: 259).

Yönetimde katılımı sağlamaya yönelik olarak hayata geçirilen önemli yeniliklerden birisi, belediye kanununun 76. Maddesi ile yasal dayanağa kavuşan ve 2006 yılında çıkarılan “Kent Konseyleri Yönetmeliği” ile her belediyede kurulması öngörülen Kent Konseyleridir. Yönetime katılmada etkin olmayan kesimlerin katılımının önünü açan ve kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütlerini bir araya getiren kent konseyleri, yerelde katılımı sağlama noktasında önemli yapılar olarak görülmektedir (Ağır vd., 2017: 321-327). Mevcut duruma bakıldığında Türkiye’de kent konseylerinin hukuki alt yapısının kurulmasına paralel olarak sayısal artışı hız kazanmış ancak demokratik katılım ve geniş temsili önceleyen güçlü kurumsal yapısı oluşturulamamıştır (Akıncı ve Aslan, 2021:37).

Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri

3030 sayılı Kanunun çıktığı dönemde büyükşehir olma şartlarını taşıyan iller İstanbul, Ankara ve İzmir’dir. Aynı mevzuata tabi olarak ilerleyen yıllarda büyükşehir belediyesi olan il sayısında artış olmuştur. Son olarak 2012 yılında 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” kanun ile 13 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Yine bu kanunla büyükşehir belediyesinin sınırı, il mülki sınırı olarak kabul edilerek büyükşehir belediyesi bulunan illerde köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış; köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde adıyla tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine dâhil edilmiştir. Orman köylerinin tüzel kişiliği ise devam etmektedir. 2013 yılında ise 6360 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle birlikte Ordu’nun da büyükşehir belediyesi olmasına karar verilmiş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30’a yükselmiştir. (Şengül, 2018: 136-137).

Günümüzde ise büyükşehir belediyeleri 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”na göre yapılanmıştır. Kanununun 3. maddesine göre büyükşehir belediyesi “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır (5216 Sayılı

BŞB Kanunu md.3, 2022). Kanuna göre nüfusu 750.000'in üzerinde olan illerin il belediyeleri, çıkarılacak bir kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir (5216 Sayılı BŞB Kanunu md.4, 2022). Büyükşehir belediyesinin sınırı il mülki sınırı iken, kendi sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin sınırları ise bu ilçelerin mülki sınırlarını oluşturmaktadır (5216 Sayılı BŞB Kanunu md.5, 2022). Günümüzde toplamda 30 tane büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Söz konusu büyükşehirlerle bağlı toplam 519 tane de büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2022).

Büyükşehir belediyesinin “büyükşehir belediye başkanı”, “büyükşehir belediye meclisi” ve “büyükşehir belediye encümeni” olmak üzere üç organı vardır. Başkan doğrudan belediye sınırları içerisindeki seçmenler eliyle seçilmektedir. Büyükşehir belediyesinin başı ve temsilcisidir. Güçlü bir konuma sahiptir. Büyükşehir belediye meclisi ise büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclisi toplantılarıyla çakışma olmaması adına her ayın ikinci haftası toplanmaktadır. Büyükşehir belediye meclis üyeleri doğrudan seçmenler tarafından seçilmemektedir. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerine entegre şekilde oluşmaktadır. Buna göre seçmenler, büyükşehir belediye sınırları dâhilinde bulunan ilçe belediyesi meclis üyelerini seçerler. Seçiliş sırasına göre her ilçe belediyesinin ilk beşte birine giren üyeler aynı zamanda büyükşehir belediyesi meclis üyesi olmaktadır. Bu kapsamdaki üyeler aynı dönemde hem ilçe hem de büyükşehir belediye meclis üyesi olmaktadır. İlçe belediye başkanları ise kendi belediyelerinde yürütme organı, meclis başkanlığı ve encümen başkanlığı sıfatlarının yanında büyükşehir belediye meclis üyeliği sıfatını da taşımaktadırlar. Büyükşehir belediyesi meclisinin başkanlığını ise büyükşehir belediye başkanı yürütmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararların kesinleşmesi, büyükşehir belediye başkanının incelemesinden sonra olmaktadır. Büyükşehir belediye encümeninin görevi ise büyük oranda belediye encümeninin göreviyle aynıdır (Şengül, 2018: 147-153).

Türkiye’de İl Özel İdareleri

Köy ve belediye idari birer birim olan ve komün adı verilen doğal insan topluluğu olarak kabul edilirken il özel idaresi coğrafi duruma, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre merkezi yönetim tarafından oluşturulan idari birimlerdir (Belli vd., 2018: 638)

İl Özel İdaresi'nin kurulması çalışmaları belirli bir gelişme sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 19. yy.'ın ortalarında Osmanlı'nın bir vilayeti olan Lübnan'da patlak veren iç karışıklıklar diğer ülkelerin müdahalesiyle dış soruna dönüşünce Osmanlı yönetimi buna bir çözüm bulma yoluna gitmiştir. Buna göre 1861 yılında Lübnan Nizamnamesi düzenlenmiş ve İl Özel İdarelerinin temeli atılmıştır. Böylece eyaletten vilayete geçilmiştir. Pilot bölge uygulamasına karar verilmiş ve Niş, Vidin ve Silistre birer pilot bölge seçilmiştir. Bu eyaletlerin birleştirilmesiyle de Tuna Vilayeti oluşturulmuştur. 1864 Vilayet Nizamnamesi olarak bilinen belge tarihe Tuna Vilayet Nizamnamesi olarak geçmiştir. Başarılı bir sonuç alınan bu nizamname ile uygulamanın ülkenin geneline yayılmasına karar verilmiştir. 1871 yılına gelindiğinde ise “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”nin kabulüyle birlikte 1864 nizamnamesi, aykırı olmayan hükümleri hariç büyük oranda geçerliliğini kaybetmiştir. Yeni 1871 nizamnamesi halkın katılımını sağlayacak genel meclis kurulmasını öngörmüştür. Ancak bu meclise icrai kararlar alma yetkisi tanınmamıştır. Bununla birlikte nizamnamenin en önemli hükümlerden birisi vilayetlerin livaya, livaların kazaya, kazaların nahiyelere ve nahiyelerin de köylere ayrılmış olmasıdır (Varol ve Demirkaya, 2020: 256).

1871 nizamnamesi de II. Meşrutiyet sonrası 1913 yılında ilan edilen “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı”na kadar yürürlükte kalmıştır. 1913 kanunu “İlin Genel Yönetimi” ve “İlin Özel Yönetimi” olmak üzere iki bölümden oluşmaktaydı. İlin genel yönetimine yönelik esaslar 1864 nizamnamesine göre oluşturulmuş iken ilin özel yönetimi yasanın getirmiş olduğu yeni bir uygulamaydı. İlin özel yönetimi vilayet kapsamında bir yerel yönetim anlamına gelmekteydi. İlin yerel hizmetleri il özel yönetimi tarafından gerçekleştirilmekteydi. İl genel yönetimi ise merkezi idarenin taşra teşkilatını ifade etmekteydi. Yine bu kanunun getirdiği önemli yeniklerden birisi, il'e tüzel kişilik tanınması ve bunun bir gereği olarak da kendisine ait gelir kaynaklarına sahip olmasını kural altına almış olmasıdır. Dolayısıyla ülkemizde il ölçeğinde yerel yönetimlere geçiş 1913 kanunu ile olmuştur. İl özel idaresinin organlarını, görev ve yetkilerini ve gelir kaynaklarını düzenlemiş olan bu yasanın, tarihte en uzun süre yürürlükte kalan bir geçici yasa olduğu (Keleş, 2006: 135) söylenebilir. Nitekim cumhuriyetin ilanından sonra çok uzun bir süre yürürlükte kalmıştır (Eryılmaz, 1997: 53).

1987 yılına gelindiğinde ise 3360 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ile il özel idareleriyle ilgili hükümler yeniden düzenlenmiştir. Bununla birlikte 1950'lilerde başlayan yoğun kentleşme olgusunun ortaya çıkarmış olduğu nüfus yoğunluğu karşısında klasik

belediyecilik anlayışı yetersiz kalınca 1984 yılında 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu” ile anakentlerde büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve iki kademeli belediyecilik yapısı uygulanmaya başlanmıştır (Urhan, 2008: 87). Anayasa’da doğrudan düzenlenmemiş olan büyükşehir belediyeleri, Anayasanın 127. Maddesinde geçen “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmüne dayanarak kurulmuştur (Nohutçu, 2010: 212).

Günümüzde il özel idareleri 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”na göre yapılanmıştır. Kanunun tanımına göre il özel idareleri “*İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir*” (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu md.3, 2022). Mevcutta toplam 51 adet il özel idaresi bulunmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2022).

Kanuna göre il özel idaresinin “vali”, “il genel meclisi” ve “il encümeni” olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Önceden il genel meclisinin de başkanı olan valinin bu sıfatına son verilmiştir. İl özel idarelerinin karar organı olan il genel meclisi, doğrudan ildeki seçmenler eliyle seçilmektedir. Meclis başkanı ise meclis üyelerince seçilmektedir. Kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç olmak üzere meclis her ayın ilk haftası toplanmaktadır. Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanmakta ve katılanların salt çoğunluğuyla karar almaktadır. Alınan kararların valinin onayından geçme zorunluluğu ise kaldırılmıştır. Üçüncü bir organ olarak il encümeni ise il özel idaresinin yürütme organı görevini yürütmektedir (Parlak ve Sobacı, 2010: 93-99).

Türkiye yönetim sisteminin merkez yerel ilişkileri bakımından merkezîyetçi bir yapıya sahip olmasından dolayı il özel idareleri diğer yerel yönetim birimlerine göre daima ayrı bir yere sahip olmuştur. Cumhuriyetin kuruluşundan 1960’lı yıllara kadar önemini koruyan il özel idarelerinin, bu yıllardan itibaren 2005 yılında 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”nun çıkarılmasına kadar işlevselliği azaltılmıştır. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’yla tekrar önem kazanan il özel idareleri, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile büyükşehir belediyesi kurulan illerde kaldırılmış ve yerlerine her büyükşehir belediyesinde Yatırım İzleme ve

Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Bu son değişiklik ile il özel idarelerinin önemi ve gelecekteki varlığı sorgulanabilir bir hale gelmiştir (Bulut ve Yılmaz, 2019: 734).

Türkiye’de Köy İdareleri

Hukuki olarak ilk defa 1864 Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenerek mülki yapımıza giren köyler, tarihimizde mazisi çok eskilere uzanan bir yerel yönetim birimidir. Osmanlı İmparatorluğunun siyasi ve idari yapısının Tanzimat öncesi dönemde il ve belediye düzeyinde yerel yönetim üniteleri kurmaya elverişli olmamasına rağmen köylerde topluca bir arada yaşama şuurunun oluşturduğu bir yerel yönetim geleneği kendiliğinden ortaya çıkmış ve bu uygulama zamanla sosyal yönden bir kurumsallaşma olgusunu beraberinde getirmiştir. Söz konusu bu olgunun bir sonucu olarak ülkemizde ilk muhtarlık örgütü 1829 yılında İstanbul’da kurulmuştur. Müslüman mahallelerde “evvel (birinci)” ve “sani (ikinci)” olmak üzere iki muhtar seçilmiştir. Seçilen muhtarlar imamların görevlerinin bir kısmını üzerlerine almış ve halkla hükümet arasındaki ilişkileri yürütme işini üstlenmiştir. İstanbul dışında ise ilk muhtarlık örgütü 1833 yılında Kastamonu sancağında kurulmuştur. Burada uygulanan muhtarlık modeli daha sonra diğer vilayet, kaza ve köylere yayılmıştır. Mahalle ve köylerde muhtarların işi, imamların kamu yönetimiyle ilgili görevlerini yerine getirmek olmuştur. Böylece muhtar imamdan daha yetkili bir yönetici konumuna yükselmiştir (Eryılmaz, 1997: 54-55; Nadaroğlu, 2001: 241).

Hukuki olarak köy yönetimini düzenleyen ilk belge olan 1864 Nizamnamesine göre muhtarlar, hükümet ile vatandaşlar arasında aracı rolü oynamaktaydı. Muhtarın yanında ayrıca her köy ve mahallede en az üç en çok on iki kişiden oluşan bir ihtiyar meclisinin kurulması öngörülmüştür. Muhtardan beklenen temel görev, hükümet ile halk arasındaki ilişkilere aracılık etmesiydi. İhtiyar meclisinin görevi ise köy halkı arasında ortaya çıkacak davaları çözmek ve köyün yerel ihtiyaçlarına ait işleri müzakere etmektir (Eryılmaz, 1997: 56). Köy yönetimleri ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmadığı gibi köy ihtiyar meclislerinin aldıkları kararlar da danışma niteliğindedir. (Keleş, 2006: 135).

Köy ve mahalle muhtarlıklarının düzenlenen bu statüsü, 1913 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı”nın yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir. 1913 Kanun-u Muvakkat; 1864 ve 1871 tarihli Nizamnameleri yürürlükten kaldırınca köy

yönetimi 1924 yılına kadar, mahalle muhtarlıkları ise 1944 yılına kadar hükümet izniyle yasal dayanağı olmaksızın görevlerini sürdürmüştür (Eryılmaz, 1997: 56).

1924 yılında 442 sayılı “Köy Kanunu” kabul edilmiştir. Kanunla köy, kasaba, şehir ve büyükşehir ayrımı yapılmıştır (Tortop, 1994: 4). Yine bu kanunla köylere tüzel kişilik verilmiş ve organları geniş yetkilerle donatılmıştır (Urhan, 2008: 87).

1924 yılında kabul edilmiş olan 442 sayılı “Köy Kanunu” günümüzde halen geçerliliğini korumaktadır. Kanunun 2. Maddesi köyü tanımlamaktadır: “*Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler*”. Kanunun 1. Maddesi ise nüfusu 2.000 binden aşağı yerleşim birimlerinde köy kurulabileceğini söylemektedir. Aynı maddeye göre nüfusu 2.000-20.000 arası yerleşim birimleri kasaba ve 20.000’den fazla nüfusa sahip yerleşim birimleri de şehir olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte kanun, nüfusu 2.000 altında olmasına rağmen belediye teşkilatına sahip olan nahiye, kaza ve vilayet merkezlerini kasaba olarak kabul etmekte ve belediye kanununa tabi tutmaktadır (442 Sayılı Köy Kanunu, 2022). Mevcutta toplam 18.275 tane köy bulunmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2022).

Köyün “muhtar”, “köy derneği” ve “ihtiyar meclisi” olmak üzere toplamda üç organı vardır. Muhtar köy yönetiminin başı, yürütme organı, köy tüzel kişiliğinin temsilcisi ve devletin köydeki temsilcidir. Muhtarın tüm işleri mülki amirin onamasına tabidir. Birer devlet memuru olan muhtarlar devletten aylık almaktadır. Köy derneği ise köyde ikamet eden seçmenlerden oluşmaktadır. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri 5 yılda bir olmak üzere köy derneği tarafından seçilmektedir. İhtiyar meclisi de imam ve öğretmenden oluşan doğal üyelerin yanında, basit çoğunluk sistemine göre 5 yıl için seçilen üyelerden oluşur. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi olabilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak ve 6 aydır o köyde ikamet etmiş olmak şartı vardır. Gerek muhtar seçimlerinde gerekse ihtiyar meclisi seçimlerinde siyasi partilerin aday göstermesi yasaktır (Nohutçu, 2010: 231-232).

Mali kaynak yetersizliği ve nitelikli personel eksikliği nedeniyle köyler, gerçek bir yerel yönetim birimi olarak faaliyette bulunamamaktadır. Kanunda kendisine verilen görevlerin çoğu merkezi yönetim kuruluşları veya il özel idaresi tarafından yerine getirilmektedir. Diğer yandan köyler dağınık vaziyettedir. Köylerin geniş bir coğrafyaya yayılmış olması köy yönetimine ilişkin sorunların başlıca kaynağını oluşturmaktadır (Şengül, 2018: 159-160).

3.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi

Doktrinde “yerel yönetimler” veya “mahalli idareler” olarak anılan belediyeler, il özel idareleri ve köyler de devletin yürütme organı içinde bulunan bakanlar kurulu ve özellikle içişleri bakanı olmak üzere bakanlar, vali ve kaymakam gibi idari otoritelerin denetimine tabidir. Bu denetim, yerel yönetimlerin karar organlarının Vali dışında yerel seçmenler tarafından seçimle göreve getirilmesinden dolayı genel olarak işlemler üzerinden yapılmaktadır. Bununla birlikte belirli bir oranda bunların organları üzerinde de denetim yapılabilmektedir (Atay, 1999: 175).

Kamu yönetimi, yönetsel kuruluşlar tarafından denetlenebildiği gibi yönetimin dışında yer alan kuruluşlar tarafından da denetlenebilmektedir. Yönetsel kuruluşlar tarafından yapılan denetim “yönetsel (idari) denetim”, yasama organı olarak parlamento tarafından yapılan denetim “siyasal denetim” ve yargı yerleri tarafından yapılan denetim de “yargısal denetim”dir. Yönetim üzerinde iki türlü denetim uygulanmaktadır. Bunlardan birisi hukuka uygunluk denetimi, diğeri yerindelik denetimidir. Kural olarak hukuka uygunluk denetimini yargı yerleri yaparken, diğerkleri hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi yapmaktadır. Yönetimin sadece hukuka uygun davranması yetmez. Aynı zamanda yaptığı eylem ve işlemlerin yerinde olması da gerekir. Bir eylem veya işlemin yerinde olması demek, kamu hizmetlerinin kamuya yararlı bir şekilde, iyi ve verimli bir biçimde yürütülmesidir (Gözübüyük, 2008: 321).

3.2.1. Denetim

Denetim çok geniş kapsamlı bir kavramdır (Akıllıoğlu, 1990: 4). Bu anlamda özel sektörde kâr amacıyla faaliyet gösteren örgütlerin denetiminden, kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşların denetiminden ve büyük bir bürokrasi anlamında kamu yönetiminin denetiminden bahsedilebilir. Ancak bu çalışmanın kapsamı yerel yönetimler olarak kamu yönetimi olduğundan, burada daha çok kamu yönetiminin denetimiyle ilgili bilgilere değinilecektir.

Denetim Kavramı

Denetim, tarihsel kökenleri çok eski çağlara dayanan, devlet aygıtının gelişmesiyle birlikte kurumsal bir nitelik kazanan, dinamik ve sürekli değişime açık bir kavramdır (Köse, 2007: 1). Eski Mısır, Yunan ve Roma medeniyetlerinde kamu hesaplarının kontrolüne ve sağlamalarına dair kanıtlar bulunmaktadır. İslam'ın 7'nci yüzyıldan 13'üncü yüzyılına kadar olan gelişme döneminde kamu denetimi kavramı daha da gelişmiştir. Nitekim yazılı kanıtlara bakıldığında İslam halifelerinin ayrı ayrı muhasebe ve denetim birimleri kurdukları görülmektedir. Devlet varlıklarından sorumlu kamu görevlileri, kaynakların uygun toplanmasından ve kullanılmasından sorumlu tutulmuştur (Khan, 1995: 15).

Gelişmişlik derecesi ne olursa olsun denetim, her dilde var olan ve belirli sözcülerle ifade edilen bir kavramdır. Kavramın anlam bakımından dilden dile bazı farklılıklar göstermesine ve farklı tanımlarla ifade edilmesine rağmen denetim deyiminin ve kavramının içerdiği anlam genelde aynı kalmaktadır. Başta siyaset ve yönetim bilimleri ile işletme yönetimi olmak üzere sosyal bilimlerin farklı alanlarında araştırmacılar denetimin anlamına ilişkin aşağıdaki tanımları yapmışlardır. Buna göre denetim, iki büyüklük arasındaki karşılaştırma sonucunda yapılan bir değerlendirme; planlananla yapılan arasındaki bir karşılaştırma ve planlanana uygunluk derecesinin ve uygulamadaki sapmaların belirlenmesi; olması gerekenle olan arasında yapılan bir karşılaştırma şeklinde tanımlanmaktadır. Henry Fayol ise denetimi, kabul edilen program ve prensiplere uygunluğun araştırılması olarak tanımlamıştır (Atay, 1999: 17-21).

Denetim, örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılmasıdır. Diğer bir deyişle, yapılan işlemlerin örgütsel amaçlara, yönetsel kurallara ve hukuka uygunluğunun araştırılmasıdır (Bozkurt vd., 1998: 62). Türk Dil Kurumu ise denetim kavramını, "*bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim, bakı, teftiş, murakabe, kontrol*" olarak tanımlamaktadır (Türk Dil Kurumu Sözlükleri, 2023).

Yönetim bilimciler için denetim, planlanan amaçlara erişilip erişilmediğinin tespiti, erişilmemiş ise bunun nedenlerinin araştırılarak değerlendirilmesi ve bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümüdür. Bu açıdan denetim için üç temel şart ortaya çıkmaktadır. Denetimin yapılabilmesi için ilk şart, kabul edilmiş plan veya ilkelerin bulunmasıdır. Denetimin ikinci şartı, kabul edilen planlara, ilkelere uygun ve etkin bir yönetim faaliyetinin bulunmasıdır.

Denetimin üçüncü şartı ise kabul edilen planlara ve ilkelere uygun ve etkin bir yönetim faaliyetinin varlığını tespit edecek bir merciin bulunmasıdır. Sayılan bu şartları içeren denetim fonksiyonunun, örgütün dengesini korumak ve ortaya çıkan sorunları düzeltmek amacıyla kusurları göstermek, bunların tekrarını önlemek ve hedefe ilerlemeyi sağlamak şeklinde iki amacı bulunmaktadır (Tortop vd., 2012: 111-112). Bu iki amaçtan yola çıkarak denetimin nihai hedefi, yönetimde etkin ve verimli bir çıktı sağlamaktır (Akıllıoğlu, 1990: 5).

Denetim Türleri

Demokratik toplumlarda kamu yönetimini hesap verebilir kılmak için farklı şekillerde denetim yöntemleri kurulmuştur. Oluşturulan bu denetim yöntemleri birbirinin alternatifi değil, birbirinin tamamlayıcısı olarak işlev gören mekanizmalardır (Eryılmaz, 2013: 179). Bu açıdan denetim; uygulama alanları, denetimi gerçekleştiren veya denetlenen kurum, uygulanan denetim teknikleri, denetim zamanlaması, amacı, kapsamı, konusu, denetim yaklaşımları gibi kriterlere göre çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir (Köse, 2007: 7).

Yönetimin durumunu tespit etmek ve tıkanan yönlerini ortaya koymak amacıyla çeşitli denetim yöntemleri uygulanmaktadır. Kamu yönetimi, yönetsel kuruluşlar tarafından denetlendiği gibi yönetimin dışında yer alan kuruluşlar tarafından da denetlenebilmektedir. Yönetsel kuruluşların yaptığı denetime yönetsel veya idari denetim, yasama organının yaptığı denetime siyasal denetim, yargı organlarının yaptığı denetime yargısal denetim ve kamuoyunun yaptığı denetime ise kamuoyu denetimi denmektedir. Bununla birlikte yönetim üzerinde sadece ulusal düzeyde denetim gerçekleştirilmiş olmamakta, aynı zamanda uluslararası kuruluşlar tarafından da denetim yapılabilmektedir (Gözübüyük, 2016: 365).

Denetim birçok şekilde sınıflandırılabilir. Yönetsel denetim, iç ve dış denetim olarak ayrılabilir. İç denetim de kendi içerisinde hiyerarşik denetim ve yönetsel teftiş denetimi olarak ayrılır. İç ve dış denetim, hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini içermektedir. Dış denetim ise hesap verme sorumluluğunun sağlanması için tüm iş ve işlemlerin kurumsal amaç, plan ve yasal düzenlemelere uygunluk açısından değerlendirilmesi amacıyla yapılır (Ertekin, 2004: 58-59). Denetim, konuları açısından; örgüt yapısı ve başarısı, yönetimin araçları ve yönetimin personeli üzerinde yürütülen denetim, idari denetim, personel denetimi, mali denetim şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Nitelikleri açısından denetim, hukuka uygunluk veya biçimsel denetim ve etkinlik denetimi şeklinde sınıflandırılmaktadır (Tortop vd., 2012: 125). Verimlilik, tutumluluk ve etkinlik gibi ölçütleri esas alan ve çağdaş bir denetim türü olan performans denetimi de nitelikleri açısından denetim sınıflandırmasına girmektedir (Köse, 2007: 8).

Denetim, zaman açısından da sınıflandırılabilir. Bu açıdan üç kategori bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ön denetimdir. Ön denetimde eylem veya işlemler meydana gelmeden önce denetim faaliyeti gerçekleştirilmektedir. İkincisi, anında denetimdir. Anında denetimde eylem ve işlemlerin uygulanması sırasında denetim faaliyeti gerçekleştirilmektedir. Üçüncüsü ise sonradan yapılan denetimdir. Bu denetimde aksaklıklar ortaya çıkarılmakta ve bunların gelecekte tekrar yaşanmaması için tedbir alınması fırsatı doğmaktadır. Ancak bu denetim, alınacak düzeltici önlemlerin geçmişte yapılan hataları telafi edememesi gibi bir ihtimali barındırmaktadır (Özer vd., 2019: 382).

Denetimin Yapılma Sebepleri

Denetim en genel anlamıyla olması gereken ile olan arasında yapılan bir karşılaştırmadır. Örgütler belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini görmek ise ancak denetim ile mümkün olmaktadır. Bu anlamda denetim; örgütün, amaçlarını ne derecede gerçekleştirip gerçekleştirmediğini görmek adına yapılan faaliyetlerin tümüdür. Bir başka ifadeyle denetim, bir örgütte arzu edilen sonuçların elde edilmesi amacıyla örgütün performansının ölçülmesi sürecidir. Verilecek hesapta geçmişte yapılanları görmenin en önemli aracıdır (Şahin, 2018: 252).

Demokrasilerde yönetenler, yönetme yetkisini halkın rızasından almaktadır. Yani yönetenler kendilerini seçerek iş başına getiren halka karşı sorumlu bulunmaktadır. Kamu yönetimi ise halkın seçtiği kişilerden oluşan siyasal iktidara karşıdır. Kamu yönetiminin halka karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla kamu yönetiminin siyasal iktidara karşı olan sorumluluğunu sağlayacak olan araç ise denetimdir. Ancak denetim sayesinde kamu görevlilerinin davranışlarının, kanunlarda öngörülen esaslara göre yürütülmesi sağlanabilmektedir (Eryılmaz, 2007: 308). Dolayısıyla denetim, hukuka ve düzenlemelere uymayan, birliği ve bütünlüğü bozan ve hizmetlerin süreklili ilkesini bozan uygulamalara engel olmaya çalışmaktadır (Tortop, 1991: 4).

Bu bakımdan kamusal gücün doğasına aykırı bir biçimde kullanılmasını önlemek amacıyla yönetsel işlem ve eylemlere karşı vatandaşları koruma altına almak adına denetim mekanizmalarının oluşturulması, demokratik bir yönetim anlayışının temel unsurları arasında yer almaktadır (Sezen, 2001: 71).

Toplumsal ilişkiler, çeşitli düzeyler arasında etkileşmeyi sağlamak amacıyla oluşturulan iletişim kanalları ile yürütülmektedir. Bu yolla katmanlar ve ögeler arasında bilgi akışı sağlanmaktadır. Pek çok nedene bağlı olarak bu iletişimin tıkandığı ve yapılamadığı görülmektedir. İstenmeyen bir durum olan bu tıkanmanın oluşmasını önlemek veya gidermek bir bakıma denetimin bir işlevidir (Akıllıoğlu, 1990: 5).

Yönetimin temel fonksiyonlarından biri olan denetim, diğer fonksiyonların bir sonucu olarak düşünülebilir. Örgütlerin belirli amaçlarla kurulmuş olması, denetimi gerekli kılmaktadır. Örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için ise yapılan plan ve programların ne derecede başarılı olduğunu ve eğer hatalar ortaya çıkmışsa bunların neden kaynaklandığını bulmak gereklidir. İşte burada denetim fonksiyonu ortaya çıkmaktadır. Çünkü denetim, başarılması istenen durumla başarılan arasında bir köprü kurmaktadır (Özalp, 1995: 225).

Yönetim bilimi açısından denetim belirli sebeplerle yapılmaktadır. Buna göre denetim, kamu kurumlarının orantısız bir şekilde genişlemelerine engel olma, bürokrasiyi halka hesap verebilir kılma, kamu görevlilerinin hukuki metinleri keyfi yorumlamalarının önüne geçme, devlet makamlarının kişisel çıkar için kullanımını önleme, bürokratların devlet yönetiminde tek söz sahibi bir konuma gelmelerini engelleme gibi sebeplerle yapılmaktadır. Dolayısıyla yönetim bilimi açısından denetim temel olarak, bürokratların sahip oldukları yetkilerini keyfi bir biçimde kullanmalarını engellemek ve kanunlar vasıtasıyla belirlenen amaçlara uygun davranıp davranmadıklarının tespiti için yapılmaktadır (Tortop ve İsbir, t.y.: 165).

Denetimin Özellikleri

İnsanlık tarihi ile birlikte başlayan yönetim, grup çabası ile bir amaca ulaşma süreci olarak tanımlanabilmektedir (Ertekin, 2004: 55). Yönetim; planlama, örgütleme, yönlendirme ve denetim gibi çeşitli parçalardan oluşan bir yapıdır. Yönetimin içerisinde yer alan önemli bir parça olan denetimin etkin ve verimli olması sayesinde ancak diğer parçalar arasında bir uyum sağlanabilir. Bu bakımdan yönetim ve denetim, birbirini besleyen bir

süreçtir. Sağlıklı bir yönetimin olduğu ortamda denetim de kendinden bekleneni gerçekleştirebilmektedir. Aynı şekilde etkin bir denetim sistemi de yönetime pozitif katkı sağlamakta ve yönetimi daha şeffaf bir yapıya kavuşturmaktadır (Kuluçlu, 2006: 5).

Bu bakımdan yönetim unsurlarının tamamlayıcısı olarak denetim, istenilen bir amacı istenilen şekilde gerçekleştirmeye yardımcı olmaktadır. Ancak denetim sayesinde yapılması doğru olmayan işlerin önüne geçilebilmektedir. Yine denetim sayesinde amaçlar saptanan doğrultuda gerçekleştirilir. Denetimden beklenen yararın sağlanmasında ise yöneticilere, amirlere büyük iş düşmektedir. Nitekim yöneticilerin önemli görevlerinden bir tanesi, denetim yoluyla işlerin düzenli ve usulüne uygun bir şekilde yürütülmesine çalışmaktır (Tortop, 1974: 27). Bununla birlikte denetim olgusu sadece meslekten denetçiler eliyle yapılan bir işlem olarak algılanmamalıdır. Bugün denetimin en etkili olanının yönetilenler tarafından yapılabileceği yaygın kabul görmektedir. Ancak bunun doğru bir şekilde hayata geçmesi ise yönetimde açıklığın sağlanmasına bağlıdır (Akıllıoğlu, 1990: 6).

Denetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Özalp, 1995: 233-237; Şahin, 2018: 262):

- Denetim, amaçlara ve planlara dayanmalıdır.
- Denetim, zamanlamaya dikkat edilerek yapılmalıdır.
- Denetim, ilgili faaliyetin gerek ve ihtiyaçlarını aksettirmelidir.
- Denetim, esnek olmalı, değişen koşullara uyabilmelidir.
- Denetim, organizasyona uygun olmalıdır.
- Denetim, her zaman ileriye bakmalıdır.
- Denetim, tarafsız bir şekilde yapılmalı; duygulara dayanmamalıdır.
- Denetim, düzeltici tedbirleri almalıdır; bunun öncesinde hataların nedenleri araştırılmalı ve hatalı kişiler belirlenmelidir.
- Denetim, kapsayıcı olmalıdır; bütün örgüt denetime dahil edilmelidir.
- Denetim sık sık gözden geçirilmelidir.
- Denetim, anlaşılabilir olmalıdır; denetim ve standartları örgütteki tüm çalışanlar tarafından bilinmelidir.

- Denetim sisteminin kendisi de kabul edilebilir olmalıdır.

Denetimin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle amaçlarla ve planlar belirlenmeli, daha sonra gerçekleşen faaliyetlerin sonucu alınmalıdır. Başka bir deyişle yapılan işin başarısı ölçülmelidir. Ortaya çıkan başarı ile başta belirlenen amaçlar ve planlar karşılaştırıldıktan sonra gerekiyorsa düzeltici tedbirler uygulamaya konmalıdır (Özalp, 1995: 227).

Hangi konularda denetim yapılacağı ve bu denetimin kimler üzerine yapılacağı konusu, denetimin kapsamıyla ilgilidir. Denetim geniş bir alanı kapsamaktadır. Çünkü iktisadi faaliyetlerin ve işlemlerin önceden saptanmış ölçütlere uygunluğunu araştıran ve bulguları raporlayan sistematik bir süreci ifade etmektedir. Bu bakımdan kamu hizmetlerinin sunulduğu eğitim, sağlık ve savunma gibi pek çok alanda denetim uygulanmaktadır (Özer vd., 2019: 377).

3.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi

Yönetsel (İdari) Denetim

Dünyada gerek adli yargı gerekse idari yargı rejimlerinde anayasaların kişi hak ve hürriyetlerini idareye karşı koruma altına alan hükümlerinin yetersizliği karşısında birtakım müesseseler ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyişle kamu hizmetlerinin üretimini ve sunumunu gerçekleştirirken idarenin hukuka uygun davranmasını, işlerin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere idari denetim mekanizmaları oluşturulmuştur (Versan, 1986: 107).

İdari denetim, idarenin bizzat kendisi tarafından denetlenmesidir. Hiyerarşinin her kademesinde üst organlar alt organları denetleyebilmektedir. Yüksek derecede kurulan yetkili komisyonlar da denetlemeyi gözetlemekle yükümlü kılınabilirler. Ancak yöneticilerin dayanışma duyguları ve denetlenen alt kademelerin küsmesi dolayısıyla ileride kendilerinin zora düşeceği endişesiyle hiyerarşik denetim etkisiz kalabilmektedir (Tortop, 1974: 32)

İdari denetim bir anlamda bürokrasiyi bürokrasiyle denetlemektir. Çünkü idari denetime ağırlık verildiği durumlarda denetimi yapacak daha fazla görevlinin işe alınması

gerekmekte ve bunun bir sonucu olarak da denetim görevlilerinin miktarındaki artış, o alanda yeni bir bürokrasiyi ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz, 1993: 103).

İdari denetim çeşitli şekillerde yürütülmektedir. Bir kamu kuruluşu, kendisi tarafından denetlenebileceği gibi başka bir kurum tarafından da denetlenebilmektedir. Kamu kurumunun kendi eliyle denetlenmesine iç denetim, başka bir kurum veya kuruluş tarafından denetlenebilmesine ise dış denetim denmektedir. İç denetimin bariz örneği hiyerarşik denetim iken, dış denetimin temel yansıması vesayet denetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezden yönetim veya yetki merkezliği ilkesi hiyerarşik denetimi zorunlu kılarken, yerinden yönetim ilkesi ise vesayet denetimini zorunlu kılmaktadır (Gözübüyük, 2008: 321).

Aynı tüzel kişilik içerisinde üst makamların, alt makamların eylem ve işlemlerini hem yerindelik hem de hukukilik açısından denetlemesine hiyerarşik denetim denmektedir. Bu denetim, kişiler üzerine uygulanabildiği gibi işlemler üzerinden de yapılabilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2020: 740). Bu denetimin temel amacı, kurum içerisinde düzeni sağlamak ve yasal yönetim ilkesini gerçekleştirmektir (Keneş, 1997: 795).

Merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladığı denetim yetkisine ise idari vesayet denetimi denir. Bu yetkiyle merkezi yönetim, yerinden yönetim kuruluşlarını hukuki sınırlar içerisinde tutmaya çalışmaktadır. Fakat her zaman kullanılamayan idari vesayet yetkisi ancak kanunlarda açıkça belirtilmiş durumlar söz konusu olduğunda işletelebilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 19).

Dış denetimin bir başka türü de kamu kurumlarının devletin özel denetim kuruluşları eliyle denetime tabi tutulmasıdır. Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu gibi kurum ve kuruluşlar, devletin özel denetim kuruluşları arasında yer almaktadır (Gözübüyük, 2008: 321-322).

İdari denetim, siyasal denetimden daha etkili bir yöntemdir. Çünkü idari denetim sonucunda alınan kararlar icrai niteliktedir. Bununla birlikte idari denetimin vatandaşlar yararına çözülmesi ihtimali azdır. Çünkü idari denetim, idarenin kendi kendisini denetlemesidir. Bundan dolayı idare, kendisi dışında yer alan tarafsız ve bağımsız denetim kuruluşları tarafından denetlenmelidir (Gözler ve Kaplan, 2020: 743).

Yargısal Denetim (İdari Yargı)

Anayasamızın 125. Maddesine göre “*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*” (T.C. Anayasası md.125). İlgili anayasa hükmünden de anlaşılacağı üzere, idarenin yargısal denetimden muaf tutulması düşünülemez.

Yargı denetimi; yargıç güvencesine sahip bağımsız ve tarafsız yargıçlar eliyle yargılama usullerinin uygulanması ve salt hukuki ölçütlere dayalı olarak gerçekleştirilen bir denetimdir (Odyakmaz vd. 2019: 2).

İdarenin kendi dışından kendisi üzerinde uygulanan denetim yollarından biri ve en etkili olanı yargı denetimidir. İdare üzerinde yargısal denetim uygulanması, günümüzde tartışmaya açık olmayan bir konudur. Çünkü günümüz demokratik toplumlarında idarenin kendini hukuk kurallarıyla sınırlandırması ve bu kuralları aştığında bir yaptırıma uğraması hukuk devletinin bir gereğidir. Kişiler arasındaki sorunların çözülmesinde olduğu gibi idare ile vatandaşlar arasındaki sorunların çözümünde de en etkili ve nesnel yol, idarenin yargısal denetim altında tutulmasıdır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 296).

Diğer denetim yollarına nazaran yargısal denetim, idari eylem veya işlemin ortadan kaldırılmasıyla sonuçlanabilmektedir. Bu, iptal davası yoluyla olabilmektedir. Bununla birlikte idarenin eylem ve işleminden dolayı vatandaşlarda bir zarar oluştuğunda ve bu zararlar idarenin faaliyeti arasında illiyet bağı kurulduğunda idare tazminata mahkum edilmektedir. Bu da tam yargı davası yoluyla olmaktadır. Dolayısıyla diğer denetim yöntemlerinden farklı olarak yargısal denetim, idare üzerinde somut yaptırımlar uygulayabilmesi nedeniyle daha etkili bir yol olmaktadır (Tahtalı, 2022: 1370).

İdarenin yargısal denetiminde uygulanan sistemler, ülkeler bakımından farklılık göstermektedir (Eryılmaz, 2007: 322). Buna göre idarenin yargısal denetiminde başlıca iki sistem vardır: Bunlardan birincisi Fransa, İtalya, İspanya, Yunanistan ve Türkiye gibi kara Avrupası ülkelerinde uygulanan “yargı ayrılığı” sistemiyken; diğeri Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanan “yargı birliği” sistemidir (Gözler ve Kaplan, 2020: 748).

Birincisi idarenin, idari yargı organları eliyle denetlenmesi; ikincisi ise idarenin, adli (sivil) yargı organları tarafından denetlenmesidir. Birinci sistem olan idarenin idari yargı organları tarafından denetiminde özel idari mahkemeler görev yapmaktadır. Bu sisteme göre idare örgütü birçok incelik ve özellikleri içinde barındırdığından bu alanın denetiminde uzman idari yargı organlarının görev yapması gerekli görülmektedir. Türkiye’de İl ve İlçe

İdare kurulları, Danıştay, Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu gibi organlar idari yargı kapsamına giren görevler yürütmektedir (Tortop, 1974: 38). İdare hukukçuları tarafından icrai idare sistemi de denilen bu sistemde devletin idari eylem ve işlemleri tamamen ayrı bir nitelikte görülerek özel hukukun uygulama alanı dışında bırakılmaktadır. Dolayısıyla bu kurulları uygulayacak makamlar da adli makamlardan tamamen ayrılmaktadır. Fransa’da ortaya çıkıp yayılan bu sistemi Türkiye, bir anayasa kuralı olarak kabul etmiş ülkelerdendir (Versan, 1986: 103).

Özellikle İngiltere ve Amerika’da uygulanan ve bu yüzden Anglo-Amerikan sistemi de denilen ikinci bir sistem olarak idarenin adli yargı organları tarafından denetiminde ise idare, sıradan vatandaşlar gibi normal hukuk kurallarına tabi olur ve idareyle ilgili uyuşmazlıklar da normal mahkemelerde çözülür. Dolayısıyla bu sistemi uygulayan ülkelerde adli yargıdan ayrı işleyen idari yargı mahkemeleri yoktur. Gerçekte bu iki sistemden hiçbiri tek başına uygulanmadığından ve karma bir sistem benimsendiğinden uygulamada bu ikisi arasındaki ayırım net değildir. Nitekim son yıllarda İngiltere ve Amerika’da yaşanan gelişmelere bakıldığında birçok idari çalışmaların özel hukuk hükümleri ile yürütülemeyeceği anlayışı hakim olmaya başladığından birçok idari organ ve komisyonlara yargı görevleri verilmiştir (Tortop, 1974: 38; Eryılmaz, 2007: 323).

Ülkemizde özellikle Cumhuriyetten sonra gelişmiş olan idari yargı denetimi etkili ve güvenilir bir denetim yolu olduğunu kanıtlamıştır. Fransa’da ve diğer Kara-Avrupası ülkelerindeki gibi uzmanlaşmış, adli yargıdan ayrı ve bağımsız olan bu denetim yolunun başarısı ve etkinliği uygulamada da görülmektedir. Sahip olduğu icrai yetkiler ve maddi zor kullanma tekeli nedeniyle fiili ve hukuki olarak güçlü bir konumda bulunan yönetim aygıtı karşısında vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunması için adeta bir kalkan görevi görmektedir (Atay, 1999: 244).

Türkiye’de idari yargı sistemi üç kademeden oluşmaktadır. En alt kademede idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri görev yapmaktadır. Bunların üstünde ikinci kademe olarak bölge idare mahkemeleri ve üçüncü kademe olarak ise en üstte Danıştay bulunmaktadır. Danıştay hem idari yargının en üst derece mahkemesi olmasıyla hem de idari işlemlerde ilgili bir üst başvuru yeri olmasıyla ikili bir işlev yürütmektedir (Şahin, 2018: 348).

İdarenin yargı organları tarafından denetlenmesinin belirli gerekçeleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki, TBMM tarafından yapılan siyasal denetimin kanun

çıkarılması dışında bir sonuç yaratmamasıdır. İkinci olarak, idarenin bizzat kendi eliyle denetlenmesinin vatandaşlar açısından güvenceli olmamasıdır. Üçüncü olarak, bağımsız bir kamu denetçisi tarafından yapılan denetimin idareyi bağlayıcı bir karar alamamasından dolayı eksik kalmasıdır. Bu nedenlerden ötürü idarenin yargısal organlar tarafından denetimi gereklidir (Gözler ve Kaplan, 2020: 747).

Nitekim sonuçları bakımından yargı denetimi var olan uzlaşmazlıkları nihayete erdirerek toplumsal ilişkilere netlik kazandırması ve bir istikrar getirmesi nedeniyle en etkili yoldur. Bununla birlikte mağduriyet yaşan sıradan bir vatandaş için yargı denetimi belirli güçlükleri bünyesinde barındırmaktadır. Her şeyden öte yargı denetimi belli bir teknik hukuk bilgisi ve tecrübesi gerektirmektedir. Avukat yardımı almak belli bir maddi külfet gerektiğinden vatandaş bu yardımdan mahrum kalmaktadır. Dahası işlemlerin karmaşık bir prosedürü gerektirmesi ve yargılama sürecinin yavaş ilerlemesi gibi sebeplerden dolayı yargı denetimi, bürokrasinin denetlenmesinde sınırlı etkiye sahip bir yöntem olarak değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 1993: 97).

İdarenin yargı eliyle denetimindeki en önemli sakınca onun yavaş işlemesi ve geç sonuçlanmasıdır. Bununla birlikte yargı denetiminin sadece hukukilik denetimi yaparak yerindenlik denetimini gözardı etmesi ve kişilere sağladığı yararın yanında idarenin işlerini zorlaştırarak kamu hizmetlerinin yürütülmesini zorlaştırması yargı denetiminin diğer olumsuz yanlarını oluşturmaktadır (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 296-300).

Bununla birlikte hukukla barışık olmayan Türk idaresinin yargısal denetime direnç göstermesi ayrı bir sorun alanını oluşturmaktadır. Yetkililer, yargısal denetimden çıkan kararları icraata engel görerek onları siyasal rakiplerine verilmiş bir destek olarak görmektedirler. Aynı yetkililer, hukuka bağlı kalmakla iyi idarenin hayata geçirilemeyeceğini ve kimi hukuk dışı uygulamaların yönetimin gereği olduğu şeklinde geleneksel bir inanç taşımakta ve yargısal denetimi hazmedememektedirler (Ünlüçay, 2004: 6).

Siyasal Denetim

Hükümet sistemi fark etmeksizin bütün temsili rejimlerde yasama organının kanun yapma, hükümeti denetleme ve devlet bütçesini onaylama gibi üç temel görevi vardır. Yürütmenin parlamentoya bağlılığı en az düzeyde olan başkanlık sisteminde bile

parlamento, meclis araştırması ve bütçe onayı gibi yollarla yürütme organı üzerinde belli bir denetim uygulamaktadır. Yasama organının idare üzerindeki kullandığı bu denetim, doğrudan değil dolaylı olarak gerçekleşmektedir. Bu bakımdan parlamento idareyi, hükümet aracılığıyla denetlemektedir (Eryılmaz, 1993: 84).

Gerçek yetkinin sahibi milletin temsilcileri olarak siyasi organlar olduğu için bu organların kamu yönetimini denetlemesi demokrasinin bir gereğidir (Eryılmaz vd., 2013: 179). Siyasal denetim, parlamentoda yasa önerilerinin tartışıldığı, ödeneklerin ayrıldığı, yönetimi temsil edenlere çeşitli sorular yöneltilmesi suretiyle yönetimin kontrol edildiği sırada gerçekleşmektedir. Yerel yönetimler, TBMM'nin kullandığı doğrudan ve dolaylı denetimden başka kendi yerel meclisleri eliyle de denetlenmektedir. Yerel yönetimin başı olarak belediye başkanı, yönetsel ve mali açıdan yerel meclisin denetimi altında bulunmaktadır. Merkezde yasama organı olarak TBMM'nin gerçekleştirdiği siyasal denetimi yerelde il genel meclisleri, belediye meclisleri, belediye başkanlıkları, belediye encümenleri, köy muhtarları ve köy ihtiyar meclisleri yerine getirmektedir. Bu organlar, ilgili yerel yönetim ve birimlerini çeşitli yollarla denetlemektedir (Ekici ve Toker, 2005: 20; Özer vd., 2019: 384-385).

Yerel yönetim meclisleri, ilgili oldukları yerel yönetimleri hukuksal ve yerindenlik açısından denetlemektedir. Bu denetim resen olduğu gibi herhangi bir başvuru üzerine de olabilmektedir. Yerel yönetim meclisleri, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek suretiyle yerel yönetimlerin çalışmalarını denetlemektedir. Bununla birlikte yerel meclisler, faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonları kurma, soru ve genel görüşme yöntemleriyle bilgi edinme ve denetim yetkilerini kullanmaktadırlar (Ünal, 2008: 27).

İdarenin, bir yasama organı olarak TBMM tarafından denetlenmesi şu yollarla gerçekleşmektedir (Gözler ve Kaplan, 2020: 738):

- **Yazılı soru:** 15 gün içinde cevaplanmak suretiyle milletvekillerinin Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı soru sorması,
- **Genel görüşme:** Toplum veya devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesi,
- **Meclis araştırması:** Belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla yapılan bir inceleme,

- **Meclis soruşturması:** Sonucunda Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların Yüce Divana sevk edilebildikleri, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların hakkında görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılması imkanını veren bir denetim yoludur.

TBMM ayrıca, kendi adına hareket eden birimler eliyle de denetim yapabilmektedir. Örneğin Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yüksek Denetleme Kurulu tarafından, Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ise Sayıştay aracılığıyla denetime tabi tutmaktadır (Kuluçlu, 2006: 10). Ayrıca milletvekillerinin, vatandaşların yönetimle ilgili sorunlarını çözmek adına yürüttükleri çalışmalar da yasama organının bürokrasiyi denetleme yollarından biridir (Eryılmaz, 1993: 85).

TBMM, gerçekleştirdiği denetimler sonucunda gerekli gördüğü konuları çözmek adına bir kanun çıkarabilmektedir. Bu durumda TBMM'nin yapmış olduğu denetim etkili olmaktadır. Ancak bunun haricinde siyasal denetimin uygulamada etkili bir denetim yolu olduğu söylemek güçtür. İdarenin mağdur ettiği vatandaşların siyasal denetim yoluyla mağduriyetlerinin giderilmesi veya zararlarının tazmin edilmesi nadiren mümkün olabilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2020: 739).

Meclis'te çoğunluğu ele geçiremeyen bir partinin iktidara gelemeyeceği ve iktidarda olan bir partinin de mecliste çoğunluğa sahip olduğu düşünüldüğünde; siyasal denetimin vatandaşın hak ve özgürlüklerini yönetim karşısında koruması ve kirlenmenin önüne geçmesi noktasında ne kadar yararlı olduğu tartışmalıdır (Keneş, 1997: 791).

Kamuoyu ve Baskı Gruplarının Denetimi

Kamuoyu ve baskı gruplarının yürüttükleri faaliyetler de idare üzerindeki bir başka denetim yöntemidir. Genel olarak baskı gruplarının yasama organı ve hükümetle ilişkileri incelenirse de baskı grupları, kamu yönetimi üzerinde de etkili olma gayretindedir. Nitekim yasama organının her ihtimali düşünerek kanun yapması mümkün olmadığından ortaya çıkan boşluğu doldurma yetkisi kamu yönetiminin elindedir. Kamu yönetiminin elindeki bu güç onu, baskı gruplarının ilgi alanına sokmaktadır. Baskı gruplarının idareyi etkileme faaliyetleri ABD gibi ülkelerde yasal bir nitelik kazanarak kurumsallaşmıştır. Bu gibi ülkelerde baskı gruplarının faaliyetleri olağan görülmekte ve onlara hoşgörüle yaklaşılmaktadır (Eryılmaz, 2007: 323-324).

Kamuoyu, belli bir zaman içerisinde belli bir sorun üzerinde bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplara egemen olan kanıya denmektedir. Kamuoyunun önemi, siyasal karar alma süreçlerini etkilemesinde ortaya çıkmaktadır. Başta demokratik toplumlar olmak üzere her toplumda iktidara sahip olanlar, uyguladıkları politikalar konusunda yönettiklerinin görüşlerini merak etmekte ve onları etkilemeye çalışmaktadırlar. Bu bakımdan yönetenlerin belli bir doğrultuda yönlendirilmesi açısından kamuoyu önemli bir denetim yöntemidir (Odyakmaz vd., 2019: 252).

Kamuoyu tarafından idarenin denetime tabi tutulması önemli bir yol olmasına rağmen bu denetim yönteminin kendisinden beklenen faydayı sağlayabilmesi için demokratik bir ortamın varlığı gerekmektedir. Zaten ancak demokratik bir düzen içerisinde devleti yönetenler kamuoyunun etkisi altında kalır; kamuoyunun görüş ve düşüncelerini öğrenmeye önem verirler. Bu nedenle kamuoyunun denetimi, hür ve demokratik bir ortamda çok etkili bir yöntemdir (Tortop, 1974: 48).

Kamuoyunun idare üzerindeki denetiminin etkili olabilmesi için kamuoyunu oluşturan kitle haberleşme araçları da gelişmiş düzeyde olmalıdır. İdari kuruluşlar, kamuoyunun eğilimlerini öğrenmek ve yaptıkları işleri kamuoyuna duyurmak istemektedir. Bu açıdan basın ve yayın idare üzerinde etkili olabilmektedir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 294). İdarenin kamuoyu tarafından denetiminin önemli olduğu çağdaş toplumlarda özgür ve özerk basın yayın kuruluşlarının olması, örgütlenme özgürlüğünün sağlanması, yönetsel usullerin kamuoyu tarafından bilinmesi ve vatandaşların bilgi edinme hakkına sahip olması, kamu kurumları üzerindeki kamuoyu denetimini kolaylaştırmaktadır. Avrupa Birliği'ne katılma sürecinde Türkiye'deki örgütlenme özgürlüğünün önündeki kanuni engeller büyük ölçüde kaldırılmıştır. Bilgi edinme hakkını düzenleyen Bilgi Edinme Kanunu da çıkarılmıştır (Ergun, 2015: 116). Dolayısıyla bunlar kamuoyunun denetimini kolaylaştıran adımlar olarak değerlendirilebilir.

Basın yayın organlarının idarenin yanlışlarını dile getirmesi olumlu bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak basının birilerinin kontrolünde olması ve dolayısıyla taraf tutması söz konusu olabilmektedir. Muhalefetin ülkeyi sürekli kaos ve istikrarsızlık ortamında gösterebilmesi gibi medya patronlarının sadece işlerine gelecek bilgileri servis etmesi de mümkündür. Bu yolla medya patronları kişisel, siyasal ve ekonomik çıkarlarını ön planda tutabilmektedir. Bununla birlikte dezenformasyon (yanlış, yanıltıcı bilgi) yayılabilir; olaylara sadece reyting açısından yaklaşılabilir ve dolayısıyla bu gibi durumlar karşısında

vatandaş savunmasız kalabilir. İşte bu nedenlerden dolayı basın denetimi tek başına yeterli olamamaktadır (Fendoğlu, 2017: 18).

Ombudsmanlık Denetimi

Kamu yönetimini denetim altına sokan yöntemlerden biri de ombudsmanlık kurumudur. Kamu denetçisi ya da hakemi denebilen ombudsman, ayrı bir başlıkta ele alındığı gibi siyasi denetim yöntemleri arasında da incelenebilmektedir. Çünkü ombudsmanlık denetimi, yasama organına bağlı olarak faaliyet yürütmektedir. Genel olarak kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini incelemekle görevli olan ombudsman, idarenin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yönlerini ortaya çıkararak çözümlediği sonuçları hazırlamış olduğu özel bir raporla parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunmaktadır (Eryılmaz, 2007: 317-318)

Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ombudsmanlık kurumu detaylı olarak ele alındığı için burada yüzeysel bir bilgiyle yetinilecektir.

Uluslararası Denetim

İdare, uluslararası denetim yöntemleriyle de denetlenmektedir. İç hukuk yollarının tıkanığı zamanlarda uluslararası denetim mekanizması devreye girebilmektedir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 295). Ülkemizde uluslararası antlaşmalar gereği BM İşkenceyi Önleme Komitesinin ve Avrupa Konseyi İşkenceyi Önleme Komitesinin cezaevlerimizde denetim yetkisi bulunmaktadır. Yine AGİT'in, AİHS'nin vs. kabulü ve AİHM'nin yargı yetkisinin kabulü de uluslararası denetime birer örnek teşkil etmektedir (Fendoğlu, 2017: 18).

Sonuç olarak ülkemizdeki denetim yöntemlerinin şekli unsurları ön plana çıkardığı söylenebilmektedir. Bürokrasinin denetiminden ziyade bürokratik işlemlerin artması ve kırtasiyeciliğe sebep olmaktadır. Kamu görevlilerinin kendilerini denetimden korumak için yasaları çoğu zaman lafzi olarak yorumlaması, amaçların, hizmetlerde verimliliğinin ve vatandaşların ihtiyaçlarının ikinci plana atılmasına sebep olmaktadır. Çünkü bürokratik

süreç, vatandaşı önceleyen ve onu bir değer olarak gören bir anlayışla değil, idareyi vatandaş karşısında koruyan bir anlayışıyla işletilmektedir (Eryılmaz, 1993: 90)



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE OMBUDSMANLIK: KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

4.1. Türkiye’de Ombudsmanlık Benzeri Kuruluşlar

Türkiye’de ombudsmanlık kurumuna benzetilen bazı kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Aşağıda bu tür kurumların ne olduğu hususuna değinilecek ve gerçekten ombudsmanlık kurumuna benzeyip benzemedikleri irdelenecektir.

4.1.1. Devlet Denetleme Kurulu

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası’nın kabulünden önce yasama yetkisine sahip olan Milli Güvenlik Konseyi tarafından 1 Nisan 1981 tarihinde çıkarılan 2443 sayılı kanun ile kurulmuştur. Daha sonra hazırlanan anayasada da kendisine yer bulan Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası ile anayasal bir statü kazanmıştır (Coşkun, 2002: 87).

2018 yılında yayınlanan 5 Sayılı “Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”ne göre DDK, Cumhurbaşkanlığına bağlı bir üst denetim organıdır. Kurul; başkan ve sekiz üyeden oluşan Kurul Karar Organı ile denetim ve soruşturma grupları, Kurul Sekreterliği ve ona bağlı idari birimlerden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olan kurulun başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md.3).

Cumhurbaşkanının emriyle çalışan DDK, idarenin hukuka uygun, düzenli ve verimli çalışmasını sağlamak üzere denetim yapmakla görevleri kılınmıştır (5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi md.4). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilince DDK’nın yetkileri de genişletilmiştir. Buna göre DDK’ya incelemeleri sonucunda idari soruşturma başlatma yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte önceden denetleyemediği Türk Silahlı Kuvvetleri de yeni sistemde kurumun denetimi altına verilmiştir (Fendoğlu, 2017: 26-27).

DDK’nın yönetim üzerinde yerindelik denetimi uygulayabilmesi açısından ombudsmanlık kurumuna benzerlik göstermesine rağmen DDK’nın statüsüne ilişkin diğer düzenlemeler kurulu ombudsmanlıktan ayırmaktadır. Öncelikle DDK, yönetimle

vatandaşlar arasında vuku bulan şikâyetlerle ilgilenmemektedir. Vatandaşların doğrudan kurula başvurusu da söz konusu değildir. DDK ancak Cumhurbaşkanının istemde bulunması halinde harekete geçebilmektedir. Dolayısıyla DDK'nın kendiliğinden harekete geçmesi mümkün değildir. Oysaki ombudsman, bireylerin yönetimden kaynaklanan yakınmalarını çözümlenmeye çalışan bir kurumdur. Bireylerin doğrudan ombudsmana başvurabilmesi kurumun ayırt edici özelliklerinden biridir. Ombudsmanın idareyi denetlemesi hem vatandaşlardan gelen şikâyetler hem de kendiliğinden harekete geçmesi suretiyle olmaktadır (Şengül, 2007: 130).

Raporlarını Cumhurbaşkanına sunması ve onun tarafından harekete geçirilmesi; kişilerin idareyle ilgili yakınmalarını incelememesi; tüm üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve idari bakımdan Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğine bağlı olması gibi nedenlerden dolayı DDK'nın diğer ülkelerdeki ombudsmanlık ve benzeri kurumlardan farklı bir statüye sahip olduğu ve ombudsmanlık kurumu niteliği taşımadığı ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2007: 322). Bu bakımdan DDK'nın ombudsmanlığı gerektirmeyecek bir denetleme kurumu olduğunu söylemek zor gözükmemektedir (Altuğ, 2002: 190).

4.1.2. TBMM Dilekçe Komisyonu

Anayasamızın dilekçe hakkı başlıklı 74. Maddesine göre “*vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir*”. Bu amaçla TBMM’de bir Dilekçe Komisyonu kurulmuştur. Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanının TBMM İçtüzüğü 116. Maddedeki şartlara uygun bulunduğu dilekçeler komisyonda görüşülerek karara bağlanmaktadır. Bu kararlar tüm milletvekillerine dağıtılır ve gereğinin yapılması için Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara gönderilir. CB Yardımcıları ve bakanlar, Dilekçe Komisyonunun kararı hakkında yaptıkları işlemleri 30 gün içinde Komisyon başkanlığına bildirmektedir. Dilekçe Komisyonu bunlardan gerekli gördüklerinin TBMM’de görüşülmesini isteyebilmektedir. Dilekçe Komisyonunun dilekçeler üzerinde aldığı kararların herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Bu kararlar ne bir mahkeme kararı gibi kesindir ne de bir idari karar gibi icrai güce sahiptir. Dolayısıyla hukuk düzeninde herhangi bir hukuki değişiklik yaratmayan bu kararlarla ilgili gerekli hukuki

adımlar, Cumhurbaşkanının veya ilgili bakanın kararıyla ya da TBMM'nin kanun çıkarmasıyla olmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2020: 739).

Çoğu demokratik ülkede olduğu gibi ülkemizde de kurulmuş olan Dilekçe Komisyonuna; politik hesaplar ve parti disiplini nedeniyle milletvekilleri gereken ilgiyi göstermemektedir. Komisyona gelen dilekçeler ilgili kuruma havale edilmekle yetinilmekte ve komisyonun hazırlamış olduğu bir önerinin parlamentoda tartışılarak yürütmeye nasıl hareket etmesi gerektiği yolunda bir direktifin verilmesi yolu kullanılmamaktadır. Bunda, Dilekçe Komisyonunun olayları bizzat inceleme olanağından yoksun olmasının ve ilgili bakanlığın gönderdiği ve pekala yanıltıcı da olabilecek bilgiler ile yetinmek zorunda kalmasının payı da vardır (Baylan, 1978: 157).

TBMM Dilekçe Komisyonu, belli yönlerde ombudsmanlık ile benzerliklere sahip olsa da iki kurum arasında önemli farklılıklar vardır. Komisyon, TBMM bünyesinde oluşturularak üyeleri milletvekilleri arasından seçilmektedir. Komisyon üyelerinin meclis sandalye oranına göre belirlenmesi, çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisinin ya da koalisyonun komisyonda ağırlık kazanmasına sebep olmaktadır. Bu durum komisyonun bağımsızlığını zedeleyen bir unsurdur. Dolayısıyla TBMM Dilekçe Komisyonu'nu, parlamentodan bağımsız olarak oluşturulan ombudsmanlık sistemine denk görmek mümkün gözükmemektedir (Ünal, 2008: 213-214).

4.1.3. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 5 Aralık 1990 tarihinde 3688 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Komisyonda TBMM'deki siyasi parti grupları üye sayıları oranında temsil edilmektedir. Diğer görev ve yetkileri yanında komisyona, insan haklarının ihlaline yönelik başvuruları incelemek ve gerekli gördüğünde bunları ilgili mercilere bildirmek görev ve yetkisi verilmiştir. Kamu ve özel kurum ve kuruluşlarda inceleme yapabilen komisyon, hazırladığı raporları TBMM Başkanlığına sunmakta ve bu raporlar TBMM Genel Kurulunda okunduktan sonra görüşmeye açılmaktadır. Daha sonradan TBMM, raporları Cumhurbaşkanlığına ve oradan da ilgili bakanlıklara göndermektedir. Kovuşturma açılması gereken bir olayda rapor, ilgili mercilere iletilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2020: 739).

Kanun hükümleri incelendiğinde Komisyonun kamu yönetimini denetiminde belirli sınırlılıklar göze çarpmaktadır. Buna göre komisyon ancak, TBMM Başkanlığının

başvuruları kendisine ilettikten sonra harekete geçebilmektedir. Komisyonun harekete geçebilmesi için ulusal ve uluslararası insan hakları belgelerinde düzenleme altına alınan temel hak ve özgürlüklerden birinin ihlali gereklidir. Böyle bir ihlal olmadığında harekete dahi geçemeyen komisyonun görev alanı ombudsmanlığa göre daha sınırlıdır. Ayrıca hak ihlali dışındaki şikâyetler komisyonun inceleme alanı dışındadır. Bununla birlikte vatandaş sorunlarının çözümünde idareyle herhangi bir diyaloga giremeyen komisyonun denetimi sadece hukukilik denetimiyle sınırlıdır. İdarenin hak ihlallerine karşı yerindenlik denetimi kurumun denetim alanı dışında olduğu söylenebilir. Tüm bu nedenlerden ötürü ombudsmanlık kurumu ile karşılaştırıldığında komisyon, idarenin denetlenmesi noktasında daha sınırlı bir işleve sahip gözükmemektedir (Şengül, 2007: 133-134).

4.1.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türk kamu yönetiminde etik konusu hem Avrupa Birliği ile uyum sürecindeki gelişmeler hem de iç ihtiyaçlar ve talepler sebebiyle gündeme gelmiştir. 2004 yılında kabul edilen 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile de etik, yönetim sistemimize girmiştir. Bu Kanunun uygulaması niteliğinde olan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ise 13 Nisan 2005 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 39).

Kanun; kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemeyi ve uygulamayı amaçlamıştır. Kanunun uygulanması niteliğindeki yönetmelik ise kamu görevlilerinin tabi oldukları davranış ilkelerini; kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini önde tutma şeklinde ifade etmiştir (Özdemir, 2012: 191).

Kanun, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yetki ve görevlerini belirtmiştir. Buna göre kurula, etik davranış ilkelerini ve hediye alma yasağının kapsamını belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlaline yönelik resen veya başvuru üzerine incelemeler yürütmek,

kamuda etik kültürü yerleştirmek amacıyla çalışmalar yapmak ve yapılmasına destek olmak görevleri verilmiştir (Eryılmaz, 2008: 10).

Detaylı incelendiğinde Kamu görevlileri Etik Kurulu'nun ombudsmanlık görevi göremeyeceği kanısına varılmaktadır. Nitekim iki kurumun, inceleme yürüteceği kişi ve konular arasında ortaya çıkan fark, bu iki kurumun ayrı kurumlar olarak faaliyette bulunmasını gerekli kılmaktadır (Odyakmaz, t.y.: 144-145).

4.1.5. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, 6 Nisan 2016 tarihinde 6701 sayılı kanunla kurulmuştur. Kurum kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli ve Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakan ile ilişkili bir kuruluştur. Kuruluşun amacı insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmaktır (6701 Sayılı TİHEK Kanunu md.8).

Kurum, Kurul ve Başkanlıktan oluşmaktadır (6701 Sayılı TİHEK Kanunu md.8). Kurulun; biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere Cumhurbaşkanı tarafından atanan 11 üyesi vardır. Kurumun karar organı olan kurul, kanunla ve diğer mevzuatla verilen görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirmekte ve kullanmaktadır. Görev alanıyla ilgili konularda hiçbir merci kuruma emir veya talimat vermemektedir (6701 Sayılı TİHEK Kanunu md.10).

Kurumun görevleri özetle insan haklarının korunması ve ayrımcılığın önlenmesi; insan hakları konusunda kamu kurumlarını ve kamuoyunun eğitilmesi; üniversitelerde insan hakları ve eşitlik öğretimine dair müfredatın belirlenmesine katkıda bulunulması; Cumhurbaşkanlığına ve TBMM Başkanlığına sunulmak üzere insan hakları konularıyla ilgili raporlar hazırlanması şeklinde sayılabilir (6701 Sayılı TİHEK Kanunu md.9).

Nihai olarak söylenebilir ki Anayasamızda ya da kanunlarımızda öngörülen Devlet Denetleme Kurulu, TBMM Dilekçe Komisyonu gibi yukarıda saymış olduğumuz kurumlar ve çeşitli dönemlerde oluşturulan İnsan Hakları Komisyonları/Kurullarının ombudsmanın işlevlerinden bazılarını yerine getirdiği görülmektedir. Ancak bütün bunlara dayanarak bu kurumları ombudsmanlık kurumuna eş değer görmek doğru bir yaklaşım değildir. Bu kurul ve komisyonlara benzer kurumlar başka ülkelerde de bulunmaktadır. Fakat onların yanında

ayrıca adı “ombudsmanlık” olan veya her biri ilgili ülkenin kendi özelliğine göre o kavramı ifade eden terimlerle adlandırılan bir kurum mevcuttur. Ombudsmanlık, idarenin yargı dışı denetim mekanizmalarından birisidir. İdarenin hukuka uygunluğu açısından denetimi, olayın sadece hukuki yanındır. Bununla birlikte idarî hizmetlerin kalite yönünden, verimlilik yönünden ve hatta yerindelik yönünden değerlendirilmesi de gerekmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 106).

4.2. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumuna Yönelik Çalışmalar

Türkiye’de ombudsmanlık kurumu, 1982 anayasasının hazırlık aşamalarında ele alınmıştır. Ombudsmanlığın kurulması ile ilgili bir diğer öneri de 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Raporundan gelmiştir. Rapor, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanının yeniden düzenlenmesini ve DDK’nın da ombudsmanlık olarak işlev görmesini sağlayacak düzenlemelere gidilmesini önermekteydi. Daha sonraları TÜSİAD gibi sivil toplum örgütleri tarafından ombudsmanlık konusu tartışılmaya başlanmıştır. TÜSİAD, Ocak 1997’de yayımladığı Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi başlıklı raporla ombudsmanlık kurumunu gündeme getirmiştir. Raporda ombudsmanlık sisteminin devlet mekanizmasında bir toplam kalite uygulaması örneği olduğu ancak siyasi etki ve müdahaleler yüzünden bağımsız hareket edemediğinden dolayı verimli olmadığı öne sürülmüştür. Ayrıca geniş katılımlı bir konferansta belirlenecek ilkeler doğrultusunda ombudsmanlık kurumunun oluşturulması telkin edilmiştir. Bununla birlikte kurumun gerekliliğine esasen Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında değinilmiştir. Kurumun gerekliliği, Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylık sürecinde de önemli bir konu olarak ilerleme raporlarında kendisine yer bulmuştur (Akın, 1998: 535-536; Abdioğlu, 2018: 89-90).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu denetçisi kurumunun oluşturulması öngörülmüştür. Dönemin İnsan Haklarından Sorumlu Devlet Bakanı Mehmet Ali İrtemçelik, ilk defa devlet ve sivil toplum temsilcilerini toplayarak Ekim 1999’da 11 maddelik bir "Kısa Vâdeli Demokratikleşme Programı" hazırlanması emrini vermiştir. Programın hedeflerinden birisi, ombudsmanlık kurumunu oluşturmaktır (Küçüközyiğit, 2006: 107).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda bu hedef bir kez daha yinelenerek sistemin tüm idari işlem ve eylemleri kapsayacağı belirtilmiştir. Bu arada 1998 yılında, ilk kez bir

kamu kuruluğu olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda yönetsel ombudsmanlık sistemi ihdas edilmiştir. Bakanlık ve ilgili kuruluşlar arasında imzalanan bir protokolle; Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu ile Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin başkanları, bakanlığın tüm birimlerinin hizmetlerini gözetlemek üzere başombudsman olarak atanmişlardır. İllerdeki oda başkanları ise il düzeyindeki bakanlık birimlerini gözetlemek üzere ombudsman olarak belirlenmiştir. Ancak dönemin Sanayi ve Ticaret Bakanının kişisel yaklaşımının bir ürünü olarak kalan bu girişimin kurumsallaşmasının ve işlevselleşmesinin sınırlı kaldığı açıktır (Sezen, 2001: 84-85).

Ombudsmanlık kurumunun oluşumuna yönelik çabalarda ciddi bir adım 57. hükümet döneminde olmuştur. Kurumun oluşumuna yönelik 14.09.2000 tarihli bir kanun tasarısı hazırlanıp TBMM'ye gönderilmiştir. Tasarının kadük olması ombudsman kurumunun ortaya çıkışını geciktirmekle beraber kuruma duyulan ihtiyaçtan dolayı bu yöndeki çalışmalar srdrlmştir. Ombudsmanlık konusunda ikinci bir girişim, 2003 yılında TBMM Başkanlığına arzı kararlaştırılan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile gerçekleştirilmiştir. 59. Hükümet döneminde 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, yerel düzeyde ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasını hedeflemiştir. Kanunun kamu yönetiminde denetim başlığını taşıyan üçüncü kısımının bir maddesi yerel ombudsman kurumu ile ilgilidir. Kanunun 42. maddesine göre her ilde il genel meclisi tarafından bir mahalli idare halk denetçisi seçimi ngrlmştir. Mahalli idare halk denetçisi, yerel yönetimlerin ve bunlara bağlı kuruluşların işlem ve eylemlerinden menfaatleri ihlal olan gerçek ve tüzel kişilerin Őikyetlerinin çözümüne yardımcı olmakla görevli kılınmıştır. Halk denetçisinin Şikâyete ilişkin kararlarının bir bağlayıcılığı yoktur. Kanununa göre tavsiye niteliğinde olan halk denetçisinin kararını ilgili yerel yönetim birimi uygun bulmazsa görüşünü gereklendirmekle yükümlü kılınmıştır (Şengül, 2007: 136; Koç, 2015: 18).

Mahalli halk denetçisi uygulaması fiiliyata geirilemeyince yine 59. hükümet döneminde, 15. 06. 2006 tarihli 5521 sayılı KDK Kanununu çıkarılmış ancak kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri iade edilmiştir. Daha sonra 5548 sayılı KDK Kanunu tasarısı hazırlanarak Meclis'e sunulmuştur. Kanun Meclis tarafından kabul edilerek Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesine başvurusu zerine Anayasa Mahkemesi, kanunun geçici 1. maddesi nedeniyle yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet

partisi milletvekilleri, yayımlanan KDK Kanununun Anayasa'da öngörülen örgütlenme ilkelerine, erkler ayrılığı ilkesi ile anayasanın 6., 7. ve 8. maddelerine aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanı tarafından açılan davada ilgili iddiaları yerinde bularak 5548 sayılı kanunun anayasaya aykırılığını tespit etmiş ve ileri sürülen iddialar doğrultusunda KDK Kanununun iptali yönünde karar vermiştir. Söz konusu iptal kararı nedeniyle KDK kurumu kurulamamıştır (Kahraman, 2011: 367-368).

2009 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporunda; AYM'nin 2006 yılında KDK kanununu iptal ettiği, ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için anayasada değişiklik yapılması gerektiği, ancak bunun için TBMM'de gerekli uzlaşmanın sağlanamadığı belirtilmiştir. Raporun devamında ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik daha fazla çaba gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir (Koç, 2015: 19).

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı bir bakıma bu kurumun anayasal bir statüye kavuşturulmasına ön ayak olmuştur. Anayasadan kaynaklanan sorunu aşabilmek adına, 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulan anayasa değişikliği paketinde ombudsmanlık kurumu da yer almıştır. Halk oylaması sonucu kabul edilen paketin 8. maddesiyle, Anayasanın 74. maddesinin kenar başlığı "VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak değiştirilerek ombudsmanlık anayasal bir dayanağa kavuşmuştur. Böylece ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yolundaki anayasal engel de ortadan kalkmıştır (Aktel vd., 2013: 27-28).

Nihayetinde Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için gerekli olan Anayasal dayanağın sağlanmasının ardından 14.6.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur (Eryılmaz vd., 2013: 189-190).

KDK Kanunu'nun tasarı aşamasında Meclis'e sunulan genel gerekçesinde kamu hizmetleriyle ilgili halkın şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının zorunluluk teşkil ettiği belirtilmiştir. Bu husustan hareketle Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi" kapsamında kamu yönetimi ve vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla yönetimi yargı dışında denetleyen ve yönetime bağlı olmayan bir denetim sistemi olarak KDK'nın oluşturulmasının zorunluluk olduğu ileri sürülmüştür (Gökçe, 2013: 5). Kanunun amacı ise kamu hizmetlerinin işleyişinde idarenin her türlü faaliyetini insan

haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete dayalı olarak çözebilecek bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak şeklinde ifade edilmiştir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.1).

4.3. Kamu Denetçiliği Kurumu

Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de tartışılmaya başlamasından beridir kurumun isminin ne olacağı konusu tartışılmıştır. Yapılan çalışmalarda “Türk ombudsmanı”, “kamu denetçisi”, “kamu hakemi” veya “yurttaş sözcüsü” gibi terimler tartışılmış ve sonuçta kanun ve Anayasanın 74’üncü maddesinde “kamu denetçiliği” kavramı kabul görmüştür (Fendoğlu, 2012: 68).

Kamu Denetçiliği Kurumu; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olmak üzere merkezi Ankara’da olacak şekilde kurulmuştur. Kurum Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşmaktadır. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapmaktadır. Ayrıca gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.4).

Kurumun görevi idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmaktır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.5).

Ancak yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri kurumun görev alanı dışındadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.5).

4.3.1. KDK Başdenetçiliği

Başdenetçilik; Başdenetçi ve denetçilerden oluşur. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilmekte ve temsil edilmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.6).

Başdenetçinin belli başlı görevleri vardır. Buna göre Başdenetçi, kuruma gelen şikâyetleri inceler, araştırır ve idareye önerilerde bulunur. Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri ve yıllık raporu hazırlar. Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü

konularda özel rapor hazırlar. Raporları kamuoyuna duyurur. Yokluğunda kendisine vekâlet edecek denetçiyi belirler. Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenler. Genel Sekreter ve diğer personelin atamasını yapar ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.7).

Denetçiler ise Başdenetçiye görevlerinde yardımcı olmaktadır. Bununla birlikte Başdenetçi tarafından kendilerine verilen görevleri yapmakla yükümlüdürler (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.7). Başdenetçi, denetçilerin uyumlu çalışmasını gözetmektedir. Denetçiler, görevli oldukları konu veya alanlarda tek başlarına çalışmakta ve önerilerini Başdenetçiye sunmaktadırlar (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.8). Başdenetçi ve denetçilere hiç kimse görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat verememektedir. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerinde tarafsızlık ilkesine uymak zorundadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.12).

Kanun KDK Başdenetçi, denetçileri ve diğer personelleri için belli birtakım yasaklar öngörmüştür. Buna göre başdenetçi ve denetçiler dahil olmak üzere tüm kurum personelleri herhangi bir siyasi görevde bulunamamakta, tutum ve davranışlarıyla kimseye iltimas veya ayrımcılık gösterememekte ve görevleriyle ilgili sırları açıklayamamaktadırlar; kendilerinin, eşlerinin ve üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarının şikâyetlerini inceleyememektedirler; görevleri süresince hiçbir resmi veya özel işe uğraşamamaktadırlar (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.30).

Başdenetçi ve denetçilerin görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı haklarında ceza soruşturma ve kovuşturması TBMM Başkanının izni ile yapılmaktadır. İzne ilişkin karara karşı itiraz mercii Danıştayın ilgili dairesidir. Başdenetçi ve denetçiler hakkındaki soruşturmayı Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı yapmaktadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.31)

4.3.2. KDK Başdenetçi ve Denetçilerinin Nitelikleri

Kanun Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için belirli şartlar belirlemiştir. Buna göre Türk vatandaşı olmak; Başdenetçi için 50, denetçi için 40 yaşını doldurmuş olmak; tercihen hukuk, siyasi bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık lisans eğitimi tamamlamış olmak; kamu veya özel kurum ve kuruluşlarda toplamda en az on yıl çalışmış olmak; kamu haklarından yasaklı olmamak;

herhangi bir siyasi partiye üye olmamak ve kanunda sayılan suçları işlememiş olmak şeklinde sayılmaktadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.10).

4.3.3. KDK Başdenetçi ve Denetçilerinin Seçimi

Başdenetçi, TBMM üye tamsayısının 3'te 2 çoğunluğu tarafından gizli oy ile seçilmektedir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilmektedir. İkinci oylamada da üye tamsayısının üçte iki çoğunluğunun oyu aranmaktadır. Bu oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilmekte ve üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş sayılmaktadır. Üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı durumda, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılmaktadır. Dördüncü oylamada ise karar yeter sayısı olmak şartıyla en fazla oy alan aday seçilmiş olmaktadır. Denetçiler de aynı usulle seçilmektedir. KDK Başdenetçi ve denetçi seçimleri, Kurumun Başkanlığa başvuruda bulunduğu tarihten itibaren en geç doksan gün içinde sonuçlandırılmaktadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.11).

4.3.4. KDK Başdenetçi ve Denetçilerin Görev Süreci

Görevlerine başlamadan önce Başdenetçi Genel Kurulda, denetçiler ise Komisyonda şu şekilde andiçerler: *“Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”* (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.13).

Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. Seçilen Başdenetçi veya denetçi en fazla bir dönem daha seçilebilme hakkına sahiptir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.14). Başdenetçi veya denetçiliğe seçilenlerin görev yaptıkları sürece eski görevleriyle olan ilişkileri kesilmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.14). Başdenetçiye en yüksek devlet memuru kadar, denetçilere ise bakanlık genel müdürleri için belirlenen aylık kadar ücret ödenmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.16).

Başdenetçinin görevinin sonlandırılması TBMM Genel Kurulu tarafından görüşmesiz olarak; denetçilerin görevinin sonlandırılmasına ise Komisyon tarafından karar verilmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.15).

4.3.5. KDK'nın Çalışma Usulü

Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvuruda bulunabilmektedir. Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresi, T.C. vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarası, yabancılar için pasaport numarası, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzası, varsa merkezi tüzel kişilik numarası ve yetki belgesi bilgilerini içeren Türkçe yazılmış bir dilekçe ile yapılmaktadır. Ayrıca başvuru, gerekli şartları taşımak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.17).

Belli bir konuyu içermeyenler; yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlananlar; ikinci fıkrada belirtilen şartları taşımayanlar; sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılanlar incelemeye alınmamaktadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.17).

Kuruma başvuruda idari başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekmektedir. İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurular ilgili kuruma gönderilmektedir. Fakat telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali varsa, bu şart olmadan KDK başvuruları kabul edebilmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.17).

Kuruma illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilmektedir. Başvuruda herhangi bir ücret talep edilmemektedir. İdare tarafından verilen cevabın tebliğinden, idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermediğinde bu sürenin bitiminden itibaren altı ay içinde KDK'ya başvurulması gerekmektedir. Dava açma süresi içerisinde yapılan başvurular, dava açma süresini durdurmaktadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.17).

Kurumun talep ettiği belgeler 30 gün içerisinde verilmek zorundadır. Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makamlarınca gerekçesi belirtilmesi şartıyla verilmeyebilmektedir. Bununla birlikte bu bilgiler başdenetçi veya denetçi tarafından yerinde incelenebilmektedir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.18).

Kurum, inceleme ve araştırmalarını en geç 6 ay içerisinde bitirmek zorundadır. Başvuru sonucunda elde ettiği bulguları şikâyetçiye ve şikâyet edilen kurumu bildirmektedir. Eğer ilgili kamu kurumu, KDK'nın sunduğu önerileri uygulanabilir

bulmazsa bu görüşünü gerekçesiyle birlikte kuruma sunmak zorundadır (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.20).

KDK, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona sunmaktadır. Komisyon, raporu iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere TBMM Başkanlığına göndermektedir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülmektedir. KDK'nın yıllık raporu, ayrıca Resmî Gazetede yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulmaktadır. Bununla birlikte KDK, açıklanmasında fayda gördüğü hususları yıllık raporu beklemezsizin her zaman kamuoyuna duyurabilmek hakkına sahiptir (6328 Sayılı KDK Kanunu, md.22).

BEŞİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI

Yerel yönetimler için ayrı bir ombudsmanlık kurumunun gerekli olup olmadığı, ombudsmanlığı benimseyen tüm ülkelerde tartışılan bir konu olmuştur. Nitekim bazı ülkelerde yerel yönetimler, ombudsmanın yetki alanı dışında tutulurken; diğer bazı ülkelerde merkezi ve yerel bütün kamu yönetimi için tek bir ombudsmanlığın görev yapması yolu benimsenmiştir. İspanya ve onun gibi bazı ülkelerde ise merkezi yönetim ombudsmanı ile yerel yönetim ombudsmanları arasında bağlantılar saptanarak birlikte çalışmalarını sağlanmıştır. Ancak günümüzde yerel yönetimlerin üstlenmiş olduğu görevlerin gittikçe artması ve belirli özellikler taşıması sebebiyle, merkezi yönetim için oluşturulan ulusal ombudsmanlıklarının yanında -merkezi ombudsmanlıkların iş yükü düşünüldüğünde- yerel yönetim ombudsmanlıklarının da kurulması artık benimsenen bir konudur (Temizel, 1997a: 65).

Günümüzde yerel yönetimlerin yerel demokrasiye uygun bir şekilde hizmet kalitesini artırması ve bu birimlerin denetiminin, yerel düzeyde yeni bir anlayışla oluşturulmuş etkin bir denetim mekanizmasını gerektirdiği ortadadır. Bu açıdan yerel ombudsmanlığın ortaya çıkmasında etkili olan belli başlı faktörler bulunmaktadır (Kutlu vd., 2018: 21):

- Ulusal düzeydeki ombudsmanlıklara yapılan şikâyetlerin fazlalığının, kurumun iş yükünü oldukça artırması,
- Yerelleşmenin etkisiyle birlikte kamu hizmeti sunan yerel aktörlerin sayısal ve hacimsel artışı,
- Yerel yönetim sisteminin daha etkin bir şekilde işlemesine yardımcı olma ve yerel kamusal hizmetlerin geliştirilmesini sağlamaktır.

Yerel yönetim ombudsmanlığına sahip ülkeler genel olarak, ABD ve Kanada'da olduğu gibi, federal bir idari ve siyasal yapıya sahip olan ülkelerdir. Federal yapıya sahip ülkelerde, ABD'de eyalet (state) ve Kanada'da vilayet (province) adlarıyla anılan federe birimler; prensip olarak kendi işlerini bağımsız yasama, yürütme ve yargı organları eliyle bizzat kendileri düzenlemektedirler (Baylan, 1978: 50). Anglo-Amerikan ülkelerinin ortak özelliklerinden birisi, resmi ya da gayri resmi tüm kuruluşlar tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde güçlü bir merkezi otoritenin bulunmayışıdır. Yerinden yönetim düşüncesi bu

ülkelerde öylesine güçlüdür ki, hiçbir Anglo-Amerikan ombudsmanına kentlerdeki kamu hizmetlerinin çoğundan sorumlu olan yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisi tanınmamıştır (Yıldırım, 2014: 207). Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunun en temel özelliği olan bağımsızlık, aslında onun hangi düzeyde kurulacağını da belirleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim yerel yönetim ombudsmanlıkları genel olarak, bağımsız bir statüye sahip bölgesel yönetimlerde kurulduklarından, haliyle yetki alanı ve dolayısıyla denetimi de bu yönetimlerin sınırları dışına çıkamamaktadır.

Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlıklarının genel olarak federal yapıya sahip ülkelerde kurulması, bu kurumun Türkiye gibi üniter bir yapıya sahip ülkelerde işlemeyeceği anlamına gelmemelidir. Nitekim karşımızda en önemli örnek olarak İngiltere bulunmaktadır. Üniter bir devlet yapısına sahip olan İngiltere, yerel ombudsmanlık kurumunu ilk kez hayata geçiren ve başarıyla uygulayan bir ülkedir.

Yerel yönetim ombudsmanlığı, bir nevi parlamento ombudsmanlığının yetki alanı sınırlandırılmış biçimi olduğundan yetki, statü, görev vb. açıdan aralarında çok büyük bir fark bulunmamaktadır. Bundan dolayı burada yerel yönetim ombudsmanlığının ayrıca detaylı olarak ele alınmasının bir gereği yoktur. Bu bölümde ana hatlarıyla yerel yönetim ombudsmanlığının parlamento ombudsmanlığından ayrılan yönlerine değinilecek ve yerel yönetim ombudsmanlığı daha çok örnek ülke uygulamaları üzerinden ele alınacaktır.

5.1. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Tanımı

Yerel yönetim ombudsmanlıkları, parlamenter ombudsmanlıkların tüm özelliklerini taşımakla birlikte, belli bir bölgede ya da kentte görevlendirilen; yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, vatandaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesine yönelik önerilerde bulunmak üzere kurulan ombudsmanlıklardır (Temizel, 1997a: 65).

Yerel yönetim ombudsmanlıklarının daha sınırlı bir yetki ve sorumluluğa sahip olmasının nedeni, onların belirli bir bölgeyle sorumlu tutulmuş olmasından kaynaklanmaktadır (Sander, 2013: 13). Bu açıdan daha kısa bir tanımla yerel yönetim ombudsmanlıkları, müdahale alanlarının ölçüsünde otorite ve etkileri sınırlandırılan ombudsmanlıklardır. Bundan dolayı yerel yönetim ombudsmanlıkları için ayrıca bir

ombudsmanlık tanımı yapılmasına ve niteliklerinin belirtilmesine gerek yoktur (Temizel, 1997a: 65).

5.2. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Özellikleri

Bir yerel yönetim ombudsmanının uluslararası literatürde tanımlanan şekliyle ombudsman olarak kabul görebilmesi için başta kendisini göreve getiren makam veya kişiler olmak üzere tüm mercilere karşı bağımsız ve tarafsız bir role sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanının söz konusu bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlayabilmek için de kendisine anayasal veya yasal güvenceler sağlanmalıdır. Nitekim yerel yönetim ombudsmanlığı bulunan ülkelerde yerel yönetim ombudsmanları yasalarla düzenlenerek geniş yetkilerle donatılmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlarının görevlerini bağımsız ve tarafsız bir tutum ile hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için yeterli mali imkanlara ve personele kavuşturulmaları gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlarına görevlerini yerine getirmede yardımcı olacak yeterli sayıda personel ya kendilerine tahsis edilmekte ya da bizzat yerel yönetim ombudsmanları tarafından atanmaktadır. Örneğin İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlarının ihtiyaç duyduğu personel yerel yönetim komisyonları tarafından sürekli çalışmaları suretiyle atanmaktadır. Hawaii’de ise yerel yönetim ombudsmanları kurumun ihtiyaçları doğrultusunda kendi personelini kendisi atamaktadır. Yerel yönetim ombudsmanları görevlerinde gerekli harcamaları yapmak üzere yasalarla düzenlenen ve güvence altına alınan bütçeye sahip olmaktadır. Genellikle de yüksek yargıç ve kamu görevlilerinin aldıkları ücrete eşit veya daha yüksek bir ücret almaktadırlar. Yerel yönetim ombudsmanlarına görevleri ile ilgili hiçbir makam veya kişi emir ve talimat veremez. Kanunların belirlediği şartlar dışında kimse görevini sonlandıramaz. Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlarının, yaptıkları soruşturmalar sonucunda suçlu buldukları kamu görevlisine karşı bir disiplin soruşturması açılmasını veya ceza kovuşturması yapılmasını emretme yetkisi yoktur. Ancak yerel yönetim ombudsmanları yaptıkları inceleme sonuçlarını yetkili yerel yönetim birimine bildirebilmekte veya raporları vasıtasıyla kamuoyunu harekete geçirebilmektedir (Ünal, 2013: 92-95).

Yerel yönetim ombudsmanı, kötü yönetimden kaynaklanan adaletsizliklerle ilgili şikâyetleri incelemekle yetkili kılınmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin takdir yetkilerini kullanarak verdikleri kararların esasını tartışmaya girememektedir (Temizel, 1997a: 67).

Yerel yönetim ombudsmanlığını oluşturmadaki temel sorun, yerel yönetimlerde ortaya çıkan değişik anayasal ilişkilere ombudsman kavramını uyarlamak olmuştur. Yerel yönetimlerde merkezi yönetimde olduğu gibi bir yasama-yürütme ilişkisi bulunmamaktadır. Parlamento üyelerinin aksine yerel meclis üyeleri yürütmeyi oluşturmaktadır (Doğan, 2004: 81-82).

Yerel yönetimlerin yönetsel işlemi tamamlama süreçlerindeki farklılıklar ve kararın oluşturulmasına seçilmiş üyeler olarak bizzat yerel yönetim meclislerinin katılması, yerel yönetim ombudsmanlık denetiminin niteliğini farklılaştırmaktadır. Her şeyden öte, yerel yönetimlerin işlemlerinin büyük çoğunluğu meclis kararları üzerinden gerçekleştiğinden, vatandaşların şikâyetleri de geniş ölçüde bunlardan kaynaklanmaktadır. Ancak buradaki önemli husus, yerel meclislerin bu işlevinin parlamentoların yasa yapma işleviyle karıştırılmaması gerektiğidir. Şayet böyle düşünülüp de yerel yönetim ombudsmanlarını yerel meclislerin kararlarının niteliği üzerinde denetim yetkisinden yoksun kılmak onları, alınmış kararların uygulanması sırasında haksızlık yapıp yapılmadığını denetleyen basit gözlemciler haline getirecektir. Dolayısıyla söylenebilir ki yerel yönetim ombudsmanlıkları, yerel meclislerin kararlarının adil bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere atanmış kişiler değil; yerel meclislerin yönetsel nitelikteki kararları da dahil olmak üzere, yerel yönetimlerin her türlü işlemlerini, hem kararlarına kalite kazandıracak nitelikleri itibariyle hem de adalet yönünden denetlemek üzere oluşturulmuş ombudsmanlıklardır (Temizel, 1997a: 65-66).

Yerel yönetim ombudsmanlığının yetki alanına giren kurum ve kuruluşların kötü yönetiminden zarar gören tüm bireyler ve tüzel kişilikler yerel yönetim ombudsmanlarına şikâyet başvurusu yapabilmektedir. Genel uygulamaya bakıldığında ülkede bulunan yabancı vatandaşlar da yerel yönetim ombudsmanlığına şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlıkları şikâyet başvurularını hiçbir ücret almadan kabul etmekte ve sonuçlandırmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlıklarına yapılan başvurular İngiltere’de yazılı bir şekilde yapılırken, Hawaii’de şikâyetler mektup, telefon ve telgraf yoluyla yapılabildiği gibi şahsen de yapılabilmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlığına gelen şikâyetlerde ilk olarak şikâyet konusu görev ve yetki bakımından incelenmektedir. Yerel

yönetim ombudsmanlığı yetki ve görev alanına giren şikâyetleri kabul etmekte, yetki ve görevi dışında kalan şikâyetleri ise reddetmektedir. Kendine gelen şikâyetler üzerine yaptığı soruşturmada yerel yönetim ombudsmanı, yerel otoritelerin aldıkları kararın hangi yöntemle alındığıyla ilgilenmekte; kararın değerini ölçmekten ve karar mekanizmasının yerine geçerek işlem tesis etmekten kaçınmaktadır. Kendine ulaşan şikâyetleri önce ilgili kuruma iletterek belli bir süre konu hakkındaki görüşünü bildirmesini beklemektedir. Aldıkları cevabı şikâyet sahibine ulaştırarak iki taraf arasında arabulucu olmaya çalışmaktadır. Şayet bunun sonucunda taraflar anlaşamazsa yerel ombudsman, edindiği bilgi ve belgelere dayanarak bir karara varmakta ve bu kararı şikâyetçi ve ilgili yönetime bildirmektedir (Ünal, 2013: 100-101).

5.3. Dünyadan Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Uygulama Örnekleri

5.3.1. İngiltere

İngiltere, siyasal ve yönetsel gelenekleri açısından kendine özgü özelliklere sahiptir. Kapitalistleşme sürecindeki farklılaşmaya bağlı olarak İngiltere’de devletin niteliği, yapılanması, devlet içindeki yetki paylaşımı, modern bürokrasinin ve yönetici sınıfın oluşumu ve bileşimi Kıta Avrupası ülkelerinden farklıdır. Bu açıdan İngiltere, özgün bir sistem niteliği taşımaktadır. Başta demokratik değer ve kurumlar olmak üzere çok sayıda gelenek ve kurumun doğduğu ve geliştiği bir yer olan İngiltere, bu özelliğiyle bir çok konuda model ülke konumundadır. Nitekim C. Eroğlu’na göre İngiltere, dünyada siyasal kurumları en çok taklit edilmiş olan ülkedir. Bu bakımdan İngiltere, siyasal olduğu kadar yönetsel kültür ve kamu yönetimi açısından da model bir ülkedir (Karasu, 2013: 148).

Günümüzde İngiltere olarak bilinen ülke aslında İskoçya ve Galler ile birlikte Büyük Britanya’yı oluşturmaktadır. Büyük Britanya ile Kuzey İrlanda’nın birleşmesiyle de Birleşik Krallık (United Kingdom) oluşmaktadır. Tam olarak adı Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı olan devlet bugünkü şeklini 1921 yılında İrlanda’nın bölünmesi sonucunda almıştır. İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda, Birleşik Krallığın bir parçası olsalar da her biri kendine özgü siyasal ve yönetsel bir sisteme sahiptir. Modern dünyada yazılı bir Anayasası olmayan tek ülke olan İngiltere’de devletin temel kurumları yasal düzenlemelerle kurulmuştur. Parlamenter demokratik sisteme sahip bir monarşi olan devletin başında Kral veya Kraliçe bulunmaktadır. Ancak bugünün İngiltere’sinde kraliyet ailesinin varlığı ve

Monarkın yetkileri sembolik olup, devlet yönetiminde bir etkisi bulunmamaktadır. Esas etkili ve yetkili olan merci Hükümettir. Bununla birlikte Başbakanı ve Hükümeti atama yetkisi Monark'ın elindedir. Aynı şekilde Monark, bazı yasaları da onaylamaktadır. Kraliyet ailesinin bulunma amacı yıllardan beri süregelen bir geleneği bozmamaktır. Kraliyet ailesi ülkeyi temsil etmek için vardır, yönetmek için değildir. Kendine ait güçler ayrılığı anlayışına sahip olan İngiltere'de "parlamento egemenliği" ilkesi hakimdir. Bu anlayış öylesine baskındır ki İngiliz kamu yönetimi sistemi Westminster (Parlamento Binası ve bulunduğu yerin adı) Modeli olarak bilinir. İngiliz parlamento düzeni ise Kraliyet Tahtı, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşmaktadır. Bu üç kademeli sistem içinde en güçlü olanı ise Avam Kamarası'dır. Yürütme yetkisi ise Kraliyet Tahtı (Crown) ve Özel Konsey (Privy Council) ile Bakanlar Kurulu ve Başbakan tarafından kullanılmaktadır (Aydın, 2021: 283-289).

İngiltere, federal bir devlet kadar yerel yönetimlerine özgürlük tanıyan bir devlettir (Fendoğlu, 2011: 95). Anglo-sakson ülkeleri üzerinde büyük etkisi bulunan İngiliz yerel yönetim sisteminin kökeni 1215 Magna Carta'ya kadar dayanmaktadır. İngiltere'de yerel yönetim alanında da genel yönetimdeki gibi yazılı kurallardan çok gelenekler ağır basmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği, yasalardan çok geleneklerden kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetim yerel yönetimleri kısıtlayabilir ancak tamamen ortadan kaldıramaz. Geniş bir yetki ve hak devrine karşın tam bir özerk yerel yönetimler söz konusu değildir. İngiliz yerel yönetim sistemi üç kademeli bir yapıdan oluşmaktadır. Buna göre ilk kademe, County olarak adlandırılan, nüfusu belli sayıyı aşan bölge yönetimlerinden; ikinci kademe, Districts olarak adlandırılan, daha az nüfusa sahip orta büyüklükteki kent yönetimlerinden; üçüncü kademe ise Parishes olarak adlandırılan yerel yönetimlerin en alttaki, seyrek nüfuslu köy ve kasaba yönetimlerinden oluşmaktadır. (Karakılçık, 2020: 100-101).

İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı

İngiltere'de kamu hizmetlerinin yaygın biçimde yerel yönetimler eliyle görülmesi ve vatandaşların merkezi idareden çok yerel yönetimlerle ilişkide bulunması, ombudsmanlığın yerel düzeyde de kurulmasını gerekli kılmıştır (Kavili Arap, 2015: 75). 1969'un başlarında, G. K. Arran tarafından bazı yerel yönetim bölgelerinde yerel makamların kötü yönetimine

ilişkin yerel halkın memnuniyetsizlik duymasına neden olan şikâyetlere ilişkin bir inceleme başlatılmıştır. İncelemeler sonucunda yerel bir şikâyet prosedürüne olan ihtiyaç ele alınmış ve bunun uygulanması için bir çerçeve önerilmiştir. Bununla birlikte ilgili mevzuatın erken bir tarihte oluşturularak yeterli sayıda yerel yönetim komiseri görevlendirilmesinin gerekli olduğuna değinilmiştir (Chinkin ve Bailey, 1976: 268).

Yerel yönetim ombudsmanlığı dünyada ilk kez İngiltere’de 1974 yılında kurulmuştur. Yerel Yönetimler Kanunu’nun 23. Maddesine göre bir komisyon yerel ombudsman olarak atanmaktadır. Bu komisyon, halkın yerel yönetimlerden kaynaklanan sorunlarını incelemeye almaktadır. İngiltere’de üç, Galler’de bir, İskoçya’da bir yerel yönetim ombudsmanı görev yapmaktadır (Avşar, 2007: 98). İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasında, ulusal düzeyde görev yapan Parlamento Komiserinin çalışmalarının başarılı olmasının büyük payı vardır (Ünal, 2008: 157).

İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı, yerel yönetim komisyonu, ombudsman ve diğer personelden meydana gelmektedir. Komisyon, ombudsmanların faaliyetlerini desteklemek amacıyla kurulmuştur. Parlamento Ombudsmanı ve Yerel Yönetim Ombudsmanı komisyon üyesidir. Komisyonun bütçesi, Yerel Yönetimler Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. Komisyon biri her yıl, diğeri üç yılda bir olmak üzere iki tip rapor yayınlamaktadır (Kavili Arap, 2015: 69).

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı, Yerel Yönetimler Bakanı’nın önerisiyle Kraliçe tarafından göreve getirilmektedir. Belirli bir görev süresi bulunmayan yerel ombudsman, 65 yaşına kadar görevde kalabilmektedir. Ombudsman, kendi talebiyle ya da yetersizlik veya uygunsuz davranışları sebebiyle Kraliçe tarafından görevden el çektirilmektedir. 65 yaşını dolduran herkes, ombudsman görevinden ayrılmak zorundadır. Bunların dışında ombudsmanın görevine son verilememektedir (Ünal, 2008: 158-159).

Kurulduğu 1974 yılından 2010 yılına kadar her biri belirli bir coğrafi alandan sorumlu, aynı anda görev yapan üç yerel ombudsman görev yapmaktaydı. 2010 yılından itibaren coğrafi ayrıma göre değil, olay bazında değerlendirme yapmak üzere iki yerel ombudsman görevlendirilmiştir. Ancak 2012 yılından beri bir ombudsmanın izinli olması nedeniyle fiilen tek ombudsman görevde bulunmaktadır (Kavili Arap, 2015: 69).

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlığı, parlamento ombudsmanlığı gibi vatandaşların kötü yönetim karşısındaki şikâyetlerini gidermekle ilgilenir (Özden, 2007: 405). Yerel yönetim ombudsmanlığının parlamento ombudsmanlığından farklı olarak

parlamento veya bakanlarla bir ilgisi bulunmamaktadır. Görev alanlarında soruşturma raporlarını ilgili temsili organa göndermektedir (Ataman, 1997: 784).

İngiltere’de yerel ombudsmanın hizmet alanı geniş olup; kasaba ve köy (parish) dışındaki tüm yerel yönetim birimlerini, polisi, okul yönetimlerini ve yerel hizmet veren diğer birimleri denetlemektedir (Kavili Arap, 2015: 69). Görev alanına yerel yönetim birlikleri, şehirselle gelişme idaresi kurumu ve devlet bakanı dışında kalan polis otoriteleri de dahildir. Nitekim İngiltere’de polis, istisnalar dışında yereldir (Ataman, 1997: 785).

Yerel yönetim ombudsmanının, yerel yönetim kademelerine yönelik şikâyetleri araştırmak ve iyi yönetim uygulamaları hakkında yerel yönetimlere tavsiyelerde bulunmak şeklinde iki amacı bulunmaktadır. Bu amaçlar çerçevesinde ilgili yerel yönetim biriminin kanuna aykırı ve keyfi uygulamalarını ve hizmet kusurlarını incelemekle görevli yerel ombudsmanın görev konuları arasında yerel yönetimlerin barınma, eğitim, planlama, sosyal yardım, ulaşım, çevre ve atık, belediye vergisi gibi konular bulunmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanının görevlerini yerine getirirken; ulaşılabilirlik, tarafsızlık, hesap verebilirlik, kamu kaynaklarının doğru kullanımı, adil ve zamanında yargılama, yerinde karar verme gibi ilkelere uygun davranacağı önceden kabul edilmektedir. Bununla birlikte ombudsmanın şikâyetçilere karşı adil bir tutum sergileyeceği, kişilerin söylemlerini önemseyeceğini, insanlarla kısa sürede doğru ve sade bir dille iletişimde bulunacağını, verilen kararların gerekçelerini açıklayacağını ve insanlara saygılı davranarak hiçbir ayrımcılık yapmayacağını belirtilmiştir (Kavili Arap, 2015: 69).

Yerel yönetim ombudsmanı, inceleme ve araştırmalarını yürütürken belgelerin düzenlenmesi, tanıkların dinlenmesi ve korunması ile ilgili konularda Yüksek Mahkeme ile aynı güce sahiptir. Şikâyet edilen kişi ya da kurum, kendisine bildirilen şikâyet konusu ile ilgili olarak ombudsmana bir savunma vermekle yükümlüdür. Ombudsman, bu savunmaya göre soruşturmayı açmaya ya da açmamaya karar verir. Tüm soruşturmalar gizlilik içerisinde yürütülür. Yerel ombudsman, soruşturma süresince taraflar arasında herhangi bir anlaşma durumu ortaya çıkmaz ise soruşturmayı tamamlayarak kararını verir ve soruşturmayı kapatır (Ünal, 2008: 170-178).

Yerel yönetim ombudsmanına vatandaşlar ve tüzel kişiler kötü yönetime ilişkin şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Ancak endüstriyel devlet kuruluşları, yerel yönetim veya bir kamu kuruluşunun amacına hizmet eden kurullar ile kişiler, Kraliçe, Kraliyet Bakanları, Devlet Bakanlığınca atanmış yetkililer ve maaşı Parlamento tarafından

karşılanan kurul veya yetkililer, yerel yönetim ombudsmanına şikâyet başvurusunda bulunamazlar (Ünal, 2008: 171).

Ombudsmana şikâyet başvurusunda bulunmak ücretsizdir. Kişi yasal temsilcisi ve iznini aldığı kişiler adına başvuruda bulunabilir. Meclis üyesi ya da milletvekili, izinlerini almak koşuluyla yerel halk adına başvurabilir. İngiltere yerel yönetim ombudsmanı şikâyeti dört aşamada incelemektedir. İlk olarak, şikâyetin yetki alanı içerisinde yer alıp yer almadığına bakılır. Şikâyet kabul edilirse şikâyetçi ve şikâyet edilen kurumdan gerekli bilgiler istenir. İncelemeleri sonucunda ombudsman, kuruma çözüm olarak önerisini sunar. Bununla birlikte eğer şikâyet konusu olan sorun kurum tarafından çözüme kavuşturulduysa veya şikâyetin kişi üzerinde belirgin olumsuz bir etkisinin olmadığına karar verilirse ombudsman herhangi bir öneride bulunmamaktadır. Bu durumda şikâyet dikkate alınmaz ve inceleme safhasına geçilmez (Erdoğan, 2021: 1393-1394).

Şikâyetlerin araştırılmasına ilişkin her türlü yetki ombudsmana verilmiştir. Yerel ombudsmana başvuran kişi alınan kararda hukuki bir kusur olduğunu düşünüyorsa kullanacağı iki yol bulunmaktadır: yeniden inceleme talebinde bulunmak ya da karara karşı yargıya başvurmaktır. Şikâyetleri sonuçlandırmada ideal süre en fazla on iki hafta olarak kabul edilmiş olup, şikâyetçilerin araştırmanın süreci konusunda başlangıçta bilgilendirileceği ve bazı ciddi konuların öncelikli olarak ele alınabileceği belirtilmektedir (Kavili Arap, 2015: 69).

İngiltere yerel yönetim ombudsmanlığı kendisine bir şikâyet gelmeden önce ilk olarak şikâyetin ilgili yerel yönetim birimine yapılmasını istemektedir. Ancak şikâyetin acil olduğu veya mevcut durumun daha kötüye gittiği durumlarda yerel yönetim ombudsmanlığı soruşturma yapmayı kabul edebilir. Yerel yönetim ombudsmanı kendisine gelen şikâyetin ilgili yerel yönetim birimine yapılmadığını tespit ederse, vatandaş yerine kendisi ilgili yerel yönetim biriminden şikâyetin prosedüre uygun olarak başlatılmasını talep eder. Daha sonra ilgili yerel yönetim biriminden alınan yanıt vatandaşın tatmin etmese veya ilgili yerel yönetim birimi makul bir süre içinde cevap vermezse ombudsman soruşturmayı kendisi başlatır (Özden, 2007: 406).

Yerel yönetim ombudsmanı, bireylerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin kötü yönetim ihlal iddialarını incelemektedir. İdarenin zamanında basiretli bir tüccar gibi davranmaması, mevzuata uymaması, eşitliğe aykırı davranması, taraf tutması bir ihlal nedeni olarak değerlendirilmektedir (Fendoğlu, 2011: 95-96). Bir işlemin başlı başına hukuk dışı olması,

şikâyetin kabulü için yeterli görülmemektedir. İşlemin, kötü yönetim sonucu bireyde maddi veya manevi bir kayba neden olması gerekmektedir. Bir şeyin yanlış bir biçimde yapılması; yapılmaması gereken bir şeyin yapılmış olması ya da yapılması gereken bir şeyin yapılmamış olması, kötü yönetime yol açan hususlar olarak görülmektedir. Makul olmayan erteleme; karışıklık; uygun prosedürün ve uyarlı siyasanın izlenmesinde yeteneksizlik veya başarısızlık gibi durumlar kötü yönetime birer örnektir (Akıncı, 1999: 344).

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlığının müdahale edemeyeceği ve dolayısıyla soruşturma başlatamayacağı konular vardır. Bunlardan ilki mahkemeye intikal eden ve halen mahkeme aşamasında olan konular; ikincisi toplumun genelini ilgilendiren konular; üçüncüsü mahkeme tutanakları ve son olarak dördüncüsü de şahsi meseleler ile okul ve kolejlerin kendi yönetimleriyle alakalı konulardır (Özden, 2007: 406).

Ombudsmanlığın aldığı kararlar tavsiye niteliğindedir. Kararlar alındıktan üç ay sonra kişilerin gerçek ismi kullanılmadan yayınlanmakta ve kararların rapor örneği medyaya gönderilmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim ombudsmanlığı, yapmış olduğu faaliyetlerle ilgili yıllık rapor hazırlamakta ve bu raporları web sayfası üzerinden yayınlanmaktadır. Raporlarda yerel yönetimlerle ilgili şikâyetler konularına göre sınıflandırılmakta ve veriler kamuoyuna sunulmaktadır. Hizmetlerde açıklığın ve kurumun hesap verilebilirliğinin sağlanması açısından bu uygulamalar olumlu değerlendirilebilir. İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığının etkinlik düzeyini ortaya koymak amacıyla ombudsmanlığın 2013-2019 yılları arasındaki yıllık raporları ve müşteri memnuniyet anketleri üzerine gerçekleştirilen bir incelemeye göre yerel ombudsmanlığın, şikâyetleri en kısa 13 ile en uzun 52 hafta arasında incelediği; şikâyetlerin tamamının incelenmesinin bir yıldan fazla sürmesinin başvurulara olumsuz yansıdığı; alınan kararlarda şikâyetçilerin kendi görüşünün dikkate alınmamasının ve kararların adil olmamasının vatandaşlar tarafından memnuniyetsiz karşılandığı ortaya konulmuştur. Bu sorunların çözümü olarak ise kurumun bütçe ve personel açısından desteklenmesi gerektiği öne sürülmüştür. Bununla birlikte uyma zorunluluğu olmamasına rağmen yerel ombudsmanlığın, yerel meclislere demokratik hesapverilebilirlikle ilgili bulunduğu önerilere uyulduğu belirtilmiştir (Erdoğan, 2021: 1394-1402).

Yerel yönetim ombudsmanlığı İngiltere’de diğer ombudsmanlara kıyasla halkın en çok başvuruda bulunduğu ombudsmanlıktır. Kurulduğu 1974 yılından itibaren yerel yönetim ombudsmanlığına yapılan başvurular günden güne artmıştır (Özden, 2007: 404). Buna

istinaden yerel yönetim ombudsmanlığına ilişkin yasal mevzuat süreç içerisinde belirli değişikliklere uğramıştır. Buna göre gerçekleştirilen önemli değişikliklerden birisi, 1988 yılında şikâyetlerin yerel meclis üyesinin aracılığına gerek olmaksızın doğrudan yerel yönetim ombudsmanına başvuru imkanının getirilmiş olmasıdır. Bu değişiklikten sonra kuruma yapılan başvurular %50 oranında artış göstermiştir (Uyanık, 1994: 208). Şikâyetçilerin yerel ombudsmanın kararlarına ilişkin yakınmaları nedeniyle 2003 yılında Yerel Yönetim Ombudsmanı Gözcüleri (LGO Watchers) kurulmuştur. Gözcülerin amacı ombudsman kararlarını incelemek, dürüst olmayan yöntemlerini açığa çıkarmak ve duyurmak olarak belirlenmiştir. 2007 yılında kuruma yazılı başvuru zorunluluğu kaldırılmış ve açıkça görülen kötü yönetim uygulamalarını incelemek için başvuru koşulunun aranmayacağı hüküm altına alınmıştır (Kavili Arap, 2015: 69). 2017 yılında ise yapılan bir değişiklikle kurumun adı “Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanı (The Local Government & Social Care Ombudsman)” olarak değiştirilmiştir (Önen ve Küçük, 2021: 94). Dolayısıyla bu düzenlemeyle birlikte yerel yönetim ombudsmanlığı ve sosyal bakım ombudsmanlığı, İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmet Ombudsmanlığı olarak birleştirilmiştir.

5.3.2. İtalya

İtalya, merkeziyetçi geleneği olan, demokratik parlamenter sistemle yönetilen üniter bir devlettir. Cumhuriyet’in “tek ve bölünmez” olduğunu belirten anayasada, devletin aynı zamanda yerinden yönetimi özendireceği ve devlet hizmetlerinin olabildiği ölçüde yerelleştirileceği belirtilmektedir. İtalya’da Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclis vardır (Keleş, 1995: 12; Tortop, 1996: 63). Yürütmenin başında ise Anayasa uyarınca seçilen bir Cumhurbaşkanı ile Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir Başbakan bulunmaktadır (Geray, 1997: 53).

Tekçi bir devlet yapısına sahip olan İtalya, özel statülü bölgeler kurması sebebiyle bölgesel devlet olarak nitelendirilmektedir. İtalya örneğini önemli kılan, ülkede yerel yönetimlere daha geniş yetki, kaynak ve sorumluluklar yüklenerek daha özerk bir yapı kazandırılmış olmasıdır. 1948 İtalyan Anayasası, yerel yönetimleri dört kademeli olarak tanımlamaktadır. Bunlar Bölge (Regione), İl (Provincia), Belediye ve Metropoliten Kentlerdir. Yerel yönetim sistemine bakıldığında ise en önemli yerel yönetim birimi bölgeler

olarak gözükmektedir. Geniş bir desantralizasyon içinde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü belediyeler, iller ve bölgeler tarafından görülmektedir. Ülkede 5 tanesi özel statülü bölge, 15 tanesi ise normal bölge olmak üzere toplamda 20 tane bölge bulunmaktadır (Koçak, 2013: 392-399).

İtalya'da ulusal düzeyde görev yapan bir ombudsmanlık kurumu bulunmamakta; bunun yerine bölgesel ombudsmanlıklar görev yapmaktadır. 1970 yerel yönetim reformu ile oluşturulan bölgesel ombudsmanlıklar, kamu otoriteleri ile vatandaşlar arasında iyi ilişkilerin yerleştirilmesine gayret göstermektedir. İtalya'da ombudsmanlık kurumunun ulusal düzeyde değil de bölgesel düzeyde ortaya çıkmasının sebebi, ülkedeki Anayasanın 123. Maddesinden kaynaklanmaktadır. Bu maddeye göre ülkede her bölgenin, bölge meclislerinde tartışılarak karara bağlanan ve Cumhuriyet kanunu ile de onaylanan bir statüsü bulunmaktadır. Dolayısıyla bu madde, İtalyan yerel yönetimlerinin örgütlenme bağımsızlığına sahip birimler olarak faaliyette bulunması sonucunu doğurmaktadır. Bölge ombudsmanlıklarının kurulmasında kurumun görevlerini belirleyen ortak bir tanım bulunmamaktadır. Her bölge kuruma, bölge yasasına dayanarak farklı bir görev yüklemiştir. Bununla birlikte kurum gerçek işlevini uygulamada kazanmıştır. Örneğin bazı bölgelerde (Emilie-Romagne) bu işlev, vatandaş haklarının ve çıkarlarının güvencesi olmak şeklinde tanımlanırken; diğer bazı bölgelerde (Ombrie) vatandaş çıkarlarının korunması amacıyla bölge yönetimlerinin iyi işlemesi ve tarafsızlıklarına katkıda bulunmak olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla kurum, bağımsız fakat aynı zamanda bölgesel yönetsel yapıya kendini iyice uydurmuş; vatandaş ile kamu görevlileri arasında aracı olmakla yükümlü; vatandaşlara, yönetimin gereklerini de göz önünde bulundurmak şartıyla tarafsızlık garantisi sunan bir organ olarak ortaya çıkmıştır (Temizel, 1997a: 68-69).

Toscana Ombudsmanlığı

Toscana, İtalya'da ombudsmanlığın kurulduğu ilk bölgedir (Kutlu vd., 2018: 26). Toscana Ombudsmanı, yasanın gerektirdiği nitelikli çoğunlukla meclis tarafından seçilmektedir. 6 yıllık bir görev süresi bulunan ombudsman yeniden seçilememektedir. Ombudsmanın bağımsızlığını garanti altına almak ve görevlerini yerine getirmesini sağlayabilmek için kendisine yeterli mali kaynak ve personel tahsis edilmektedir (Regione Toscana Consiglio Regionale, 2023).

Ombudsman, bir kamu hizmeti işletmecisinin veya kamu yönetiminin eylem ve davranışlarıyla hak ve menfaatlerinde zarara uğramış vatandaşların ücretsiz olarak savunulmasından görevli ve sorumludur. Ombudsman bu amacı yerine getirirken ne bir hâkim ne bir siyasetçi ne de bir avukat gibi hareket etmektedir. O sade bir vatandaşdır. Görevini yerine getirirken eşitlik, verimlilik, adalet, şeffaflık gibi kurallara sadık kalmaktadır. Ombudsman, Toscana'da aktif olan tüm idari yönetimlere ve bunları idare eden otoritelere karşı müdahale etme yetkisine sahiptir. Bu yetki alanına Toscana'daki territoryal seviyedeki bölgeler ve özerk alanlardaki belde bölgeleri, dağ toplulukları ve devletin bölgesel temsilcilikleri de dahil edilmiştir (Kutlu vd., 2018: 26).

Toscana Ombudsmanlığı, kötü yönetim uygulamalarına yönelik herkese adli olmayan bir koruma sağlamaktadır. Ombudsman aynı zamanda arabuluculuk faaliyetleri yürütmektedir. Kendisine gelen bir şikâyet üzerine ombudsman, resen veya ilgili tarafların talebi üzerine müdahalede bulunmaktadır (Regione Toscana Consiglio Regionale, 2023).

Kamu kurumlarına karşı vatandaşların haklarını koruyan bir figür olarak Toscana Ombudsmanı, bölge yönetimi; belediyeler ve kamu kurum ve kuruluşlarının posta hizmetleri; kara ve demir yolu taşımacılığı; telefon, elektrik, gaz ve su gibi vatandaşlık haklarının da garantörü konumundadır. Ancak ombudsman, vatandaşlar ile kamu kurumları arasındaki şikâyetleri çözmekle görevliken, bireylerin kendi arasındaki uyuşmazlıklara müdahale edememektedir (Kutlu vd., 2018: 27).

Kurum daha hızlı olmak ve maliyetlerden tasarruf etmek için mümkün olduğunca telematik ve e-posta kullanarak hareket etmeye çalışmaktadır. Ancak bu araçlarla iletişim kuramayanların ombudsman'a mektup, faks veya sabit bir ücretsiz telefon hattından da ulaşması mümkündür (Difensore Civico Della Toscana, 2023).

Lombardia Ombudsmanlığı

Lombardia, İtalya'daki en kalabalık bölgedir (Kutlu vd., 2018: 26). Lombardia Ombudsmanı, Lombardia Özerklik Tüzüğü'nün 61. maddesiyle kurulan ve 6 Aralık 2010 tarihli bölgesel yasayla yönetilen bağımsız bir kamu kurumudur. Kurum, Lombardia Bölgesi ve yetki alanına giren diğer kamu idareleri ile ilgili olarak vatandaşların ve diğer sivil toplum kuruluşlarının (dernekler, şirketler, komiteler) hak ve menfaatlerini korumakla yükümlüdür (Difensore Regionale Regione Lombardia, 2023).

Lombardia Ombudsmanı, meclis tarafından 6 yıllık bir süre için seçilmektedir. Ombudsmanın seçimi bölge meclisinde ilk üç turda üçte iki çoğunluk, dördüncü turda ise salt çoğunluk esasına göre seçilmektedir. Göreve gelen ombudsmanın tekrardan seçilmesi ise mümkün değildir. Seçilen ombudsman bölgesel organların hiyerarşik kontrolüne tabi değildir. Hükümet, meclis, belediye ve bölgesel kurul üyeleri, belediye başkanları, kamu kurum ve kuruluş çalışanları, bölgesel ve yerel siyasi parti üyeleri, ticari dernekler ve sendika üyeleri ombudsman olarak seçilememektedir. (Kutlu vd., 2018: 27-28).

Lombardia Ombudsmanı, gayrimeşruluk veya idari usulsüzlükler; adaletsizlik veya ayrımcılık; yanıt verilmemesi veya bilgi ve idari belgelere erişimin engellenmesi; gerekçe olmadan gecikme yapılması; özensiz hizmet gibi kötü yönetimle ilgili şikâyetlere karşı vatandaşların talebi üzerine veya resen harekete geçmektedir (Difensore Regionale Regione Lombardia, 2023).

Cinsiyet, ırk, dil, din, siyasi düşünce, kişisel ve sosyal durum ayrımı yapılmaksızın kuruma herkes ücretsiz bir şekilde başvurabilmektedir (Difensore Regionale Regione Lombardia, 2023).

Ombudsmanlığın belli başlı yetkileri bulunmaktadır. Buna göre ombudsman, ilgili kurumların kötü yönetim kaynaklı eylem ve işlemlerinin kaldırması için müdahalede bulunur; bir dosyaya ilişkin belgeleri, resmi gizlilik sınırı olmaksızın talep edebilir ve otuz gün içinde cevap vermesi gereken ilgili kurumun yetkilisini çağırabilir; idari işlemlerin düzenli olup olmadığını ve önlemlerin doğru ve öngörülen süreler içinde alınıp alınmadığını inceler; vatandaşların karşılaştıkları sorunlara ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarına çözüm önerilerinde bulunur; idari belgelere erişim hakkının reddedilmesine (veya ertelenmesine) karşı yapılan itirazları karara bağlar; kendisine yapılan şikâyetlerin yetki alanına girmediği durumlarda ilgili şikâyetçilere, hangi mercilere başvurmaları noktasında tavsiyelerde bulunur (Difensore Regionale Regione Lombardia, 2023).

Bununla birlikte ombudsmanın yetkisiz olduğu durumlar da vardır. Ombudsman, vatandaşları mahkemede temsil edemez veya onlara yasal tavsiye veremez; özel kişiler arasındaki anlaşmazlıklara yönelik şikâyetleri (örneğin konut sorunları veya ticari anlaşmazlıklar) kabul edemez; idari işlemleri iptal edemez ve organ veya makamların yerine geçerek karar alamaz; bölgesel yönetimin ve yetki alanına giren diğer organların siyasi tercihleri hakkında fikir beyan edemez; denetim gezileri veya teknik uzmanlık yapamaz; ve

ertelenen ya da reddedilen kararların gerekçesine erişimin engellenmesi haricinde idari veya adli itiraz sürelerini askıya alamaz (Difensore Regionale Regione Lombardia, 2023).

Ombudsman, önüne gelen bir şikâyetin başka mercinin sorumluluğunda olduğunu düşünüyorsa, bu konuda şikâyet sahibini ilgili mercie yönlendirir. Gelen şikâyetin asılsız olması halinde ise bunun gerekçesini başvuru sahibine bildirerek dosyayı kapatır. Şikâyet konusunun kendi alanına girdiği kanısına vardığında ise bilgi ve belgelere ulaşmak üzere işe koyulur ve şikâyetçiye yapılmasını gerekenleri anlatır. İncelemeleri sırasında şikâyet konusunu derinlemesine araştırır ve bunun sonucunda ilgili kuruluşa mektup yazarak onları gerekli bilgi ve açıklamaları yapmaya davet eder. Şikâyet konusuna yönelik bir çözüm formüle ederek ortak bir çözüm yolunu tavsiye eder (Difensore Regionale Regione Lombardia, 2023).

Lombardia'da bölgesel ombudsmanlığın yanında belli başlı illerde oluşturulmuş il ombudsmanlıkları da bulunmaktadır. Ancak bölgedeki her ilde ombudsmanlık bulunmamakta, ombudsmanlığın bulunmadığı illerdeki faaliyetler ise doğrudan Lombardia Ombudsmanlığına ele alınmaktadır. Sistem, il ombudsmanları ile bölgesel ombudsmanın görev ve yetkilerinin çakışmayacağı bir şekilde dizayn edilmiştir. Bununla birlikte her yıl düzenli olarak Lombardia Bölgesi Resmi Bülteni'nde yıllık faaliyet raporu kamuoyu ile paylaşılmaktadır (Kutlu vd., 2018: 28).

5.3.3. Kanada

Federal bir yapıya sahip olan Kanada'da, mevcut Anayasa uyarınca yetkiler, eyaletler ile merkezi hükümet arasında paylaştırılmıştır. Gelişmiş bir âdem-i merkeziyetçi yönetim sistemine sahip ülkede, eyaletler bile bazı alt bölgelere yetki devri yoluna gitmektedir. Kanada federalizmi gevşek bir birliktelik niteliği taşımaktadır. Ülkenin yönetim anlayışında coğrafi ve demografik özelliklerinin, birçok etnik grubun oluşturduğu çok kültürlü bir toplumsal yapının ve sınır komşusu ABD'yle olan yakın siyasi, ekonomik ve kültürel bağların önemli bir etkisi bulunmaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2023).

Kanada yerel yönetimleri, “ekonomik kalkınma modeli” içerisine dahil edilmektedir. Bu modele göre yerel yönetimlerin temel görevi yerel ekonomiyi teşvik etmektir. Bu görev yerel endüstriyi doğrudan destekleme şeklinde gerçekleşebileceği gibi dolaylı olarak onların gelişmesi için elverişli koşulların yaratılması şeklinde de olabilmektedir. Kanada yerel

yönetim sisteminin temel birimleri eyalet hükümetleri, bölgesel hükümetler ve belediyelerdir. Belediyelerin oluşumu eyaletlerin kararına bırakılmaktadır. Kanada'daki yerel yönetim ve siyaset kültürü, demokratikleşmeden önce hizmet kalitesinin gerçekleştirilmesi anlayışına dayanmaktadır. Nitekim 1990'lardan beri devam eden yeniden yapılanma çalışmalarında Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarının önemli bir etkisi bulunmaktadır. Daha etkili ve yeterli hizmet sunumu için birçok yerel yönetim birimi kalite yönetim mekanizmasını hayata geçirmiştir. (Eken vd., 2013: 466-473).

Kanada'da ulusal alanda görev yapan parlamento ombudsmanlığı yoktur. Belli konulara bakan üç ombudsman vardır (Fendoğlu, 2011: 97). Ombudsmanlık sistemi daha çok yerel seviyede yaygın olarak uygulanmaktadır. Yerel olarak örgütlenen ombudsmanlık kurumları, yerel sorunlarla ilgilenmekte ve il yönetimi ile vatandaşlar arasındaki sorunları denetim altında tutmaktadır. Prens Edward Adası hariç Kanada'nın tüm eyaletlerinde ombudsman görev yapmaktadır (Özden, 2005: 72).

Québec Ombudsmanlığı

Québec Bölgesi'nin ombudsmanlık kurumunu benimsemesi 1962 vilayet seçimlerinde ortaya çıkan bazı olaylara dayanmaktadır. Bu seçimden yaklaşık on gün önce Birlik Partisi'nin Montreal temsilcisi Andre Legarde sahte oy pusulası düzenlediği iddiasıyla tutuklandı ve seçim süresince tutuklu kaldı. Seçimden sonra iddianın asılsız olduğu anlaşılınca serbest bırakılmıştı ama bu partinin seçim çalışmalarını engelleme planı da amacına ulaşmıştı. Bu olay üzerine Mr. Legarde, bu gibi durumlarda suçsuzluğunu derhal kanıtlayacak bir kurumun bulunmadığını anlayarak buna çözüm aramaya ve ombudsman fikrine ilgi duymaya başlamıştır. Ombudsmanın gerekliliği fikri büyük taraftar toplamaya başlayınca nihayetinde 1969 yılında kurum oluşturulmuş ve ilk Québec Ombudsmanı görevine başlamıştır (Baylan, 1978: 59).

Québec Ombudsmanı, Başbakanın tavsiyesi üzerine Québec Ulusal Meclis üyelerinin üçte ikisi tarafından seçilmektedir (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.1 , 2023). Ombudsmana görevlerinde yardımcı olmaları için, ombudsmanın tavsiyesi üzerine hükümet tarafından iki ombudsman yardımcısı atanmaktadır (Protecteur Du Citoyen, 2023).

Québec Ombudsmanının görev süresi 5 yıldır. Ombudsman görev süresinin sona ermesine bakılmaksızın, yeniden atanana veya değiştirilene kadar görevde kalır (Loi Sur Le

Protecteur Du Citoyen md.2 , 2023) Bununla birlikte ombudsman, Ulusal Meclis Başkanına yazılı bildirimde bulunarak herhangi bir zamanda istifa edebilir. Ya da meclis üyelerinin üçte ikisinin oyu ile görevden alınabilir (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.3 , 2023).

Ombudsman yalnızca kurumun görevleriyle ilgilenmeli ve Ulusal Meclis tarafından yetkilendirilmedikçe başka herhangi bir görev veya makamda bulunamamaktadır. Söz konusu şartlar ombudsman yardımcıları için de geçerlidir. Yardımcılar, ombudsman tarafından yetkilendirilmedikçe başka herhangi bir görevde bulunamamaktadır (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.6 , 2023). Bununla birlikte ombudsman görevini yerine getirmeyi bıraktığında veya hareket edemeyecek durumda olduğunda, başka bir ombudsman seçilene kadar, hükümet tarafından belirlenen ombudsman yardımcılarından biri onun görevlerini yürütmektedir (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.7 , 2023).

1969'dan beri bağımsız ve tarafsız olarak faaliyette bulunan Québec Ombudsmanının görevi; kamu hizmetleriyle ilişkilerinde vatandaşların haklarına saygı gösterilmesini sağlamak, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bütünlüğü sağlamak ve hizmetlerin iyileştirilmesine katkıda bulunmaktır. Bununla birlikte ombudsman; kanun veya yönetmelik taslaklarını, direktifleri ve idari politikaları analiz edebilmektedir. Uygun gördüğü taktirde vatandaşların yararına olacak şekilde değişiklik önerebilmektedir (Protecteur Du Citoyen, 2023).

Ombudsman; bir kişinin veya bir grubun, herhangi bir kamu kuruluşunun eylemi veya ihmali nedeniyle zarar gördüğüne veya zarar görebileceğine inanmak için yeterli gerekçelere sahip olduğu durumlarda müdahale etme yetkisine sahiptir (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.13 , 2023).

Belediyeler Québec Ombudsmanının yetki alanına girmemektedir. Merkezi idarenin taşra kuruluşu olan county'lerde ise çok geniş inceleme ve araştırma yetkisine sahiptir. Bununla birlikte mahkemeler ve askeri kuruluşlar da ombudsmanın yetki alanının dışındadır. Ayrıca başbakan, bakanlar ve yasama organına yönelik şikâyetleri de kabul edememektedir (Baylan, 1978: 64).

Québec Ombudsmanı, şikâyet konusu olan olayın üzerinden bir yıldan fazla zaman geçmiş olan şikâyetleri kabul etmemektedir. Ancak söz konusu şikâyetlerin konusu, kurum tarafından istisnai sayılan durumların içindeyse başvurular kabul edilmektedir. Bununla birlikte mahkeme önüne çıkarılan şikâyet başvuruları da kurum tarafından incelemeye alınmamaktadır (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.19 , 2023).

Aynı zamanda ombudsman, şikâyet başvurusunda bulunan kişilerin istenilen bilgi ve belgeleri vermeyi reddediği durumlarda; şikâyet talebinin anlamsız veya kötü niyetli olduğunu düşündüğünde ve bir müdahalenin yararlı olmadığı kanısına vardığında, kendisine gelen şikâyet başvurularını incelemeye almamaktadır (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.19-1, 2023). Kendisine gelen ve incelemeyi reddettiği her durumda ise ombudsman, şikâyet başvurusunda bulunan kişi veya gruplara reddin gerekçeleri ve başvuruda bulunabileceği merciler hakkında bilgi vermektedir (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.19-2, 2023).

Ombudsmana herkes ücretsiz bir şekilde başvurabilmektedir. Ayrıca ombudsman hapis altından bulunan kişilerin de başvurularını kabul etmektedir. Bu konuda hiçbir ayırım gözetilmemekte ve işlemler gizli olarak yürütülmektedir. Şikâyet başvurusunda bulunan herkesin kişisel verileri korunmaktadır. Yalnızca işleri bakımından yetkili kişiler bu bilgilere erişebilmektedir. Bu bakımdan ombudsmanın tam bir gizlilik içerisinde hareket ettiği söylenebilir (Protecteur Du Citoyen, 2023).

Ombudsmana şikâyet başvurusunda bulunan herkes, adres ve telefon gibi kişisel bilgilerini vermek; başvuruyu haklı çıkaracak gerçekleri belirtmek; ve bu gerekçelerin doğru bir şekilde anlaşılabilmesi için ombudsmanın ihtiyaç duyduğu diğer bilgi veya belgeleri vermekle yükümlüdür (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.20, 2023).

Ombudsman, kendisine gelen şikâyet başvuruları dışında önleyici faaliyetler de yürütmektedir. Buna göre hiçbir şikâyet olmaksızın ombudsman kendi inisiyatifiyle müdahalede bulunabilmekte ve önemli konularda soruşturma yürütebilmektedir. Ombudsman her yıl 20.000'den fazla bilgi, şikâyet ve ihbar talebi almaktadır. Bağlayıcı bir gücü olmamasına rağmen ombudsmanın önerilerinin neredeyse %98'den fazlası ilgili kurumlar tarafından kabul edildiği görülmektedir (Protecteur Du Citoyen, 2023).

Québec Ombudsmanı, herhangi bir kamu kuruluşunun ilgili yetkilisine tavsiyede bulunduktan sonra, durumu yeterince düzeltmek için makul bir süre içinde tatmin edici bir tedbirin alınmadığına karar verdiğinde, Hükümeti yazılı olarak bilgilendirebilir. Gerekli görürse durumu özel bir raporda veya Ulusal Meclise sunacağı yıllık raporda açıklar (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.27, 2023). Ayrıca her yıl en geç 30 Eylül tarihine kadar bir önceki takvim yılı için yaptığı faaliyetlerin genel bir raporunu Ulusal Meclis'e gönderir (Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen md.28, 2023).

Ontario Ombudsmanlığı

Ontario Ombudsmanlığı 1975 yılında kurulmuştur ve Ontario'daki 1.000'den fazla kamu kurumunun idari süreçleri ve politikaları ile Fransızca dil hizmetleri ve çocuk koruma sektöründe sunulan hizmetler hakkındaki şikâyetleri almaktadır. Ontario Ombudsmanı, hükümet ve kamu kurumları hakkındaki şikâyetleri çözen, yasama organı adına çalışan bağımsız ve tarafsız bir görevlidir (Ombudsman Ontario, 2023).

Ontario Ombudsmanı, 5 yıl görev yapmak üzere meclisin önerisi üzerine Lieutenant Governor-in-Council tarafından seçilmekte ve yine aynı yöntemle görevden alınabilmektedir. Ombudsman tekrardan ikinci veya üçüncü kez aynı göreve seçilebilmektedir. Ombudsman en fazla 65 yaşına kadar görevde kalabilmektedir. Görevde bulunduğu süre içerisinde başka resmi veya özel bir işle uğraşamamaktadır. Dolayısıyla bütün mesaisini bu işe ayırmakla yükümlüdür. Ombudsman, gerekli gördüğü kadar kendisine yardımcı atanmasını isteyebilmektedir. Bu yardımcıları da yine Lieutenant Governor-in-Council tarafından seçilmektedir. Ombudsmanın ölmesi, istifa etmesi ve benzeri sebepler olması durumunda geçici bir ombudsman seçilmektedir. Ombudsmanın tüm yetkileriyle donatılan bu geçici ombudsmanın görev süresi ise en fazla altı ay ile sınırlıdır (Özden, 2010: 101-102).

Talep üzerine veya resen soruşturma başlatabilen ombudsmana şikâyetler yazılı olarak yapılmak zorundadır (Fendoğlu, 2011: 97). Ombudsmanın harekete geçmesi için üç sebep bulunmaktadır. Buna göre ya ombudsmana doğrudan şikâyet başvurusunda bulunulmalı ya herhangi bir meclis üyesi aracılığıyla bir şikâyet yapılmalı ya da herhangi bir şikâyet başvurusu gelmeden ombudsmanın kendi bulguları sonucu resen araştırma başlatmasıdır. Son yöntemin kullanılmasında basın organları önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü basın yayın organları yönetimden kaynaklı şikâyetleri gündeme taşıyarak kamuoyunu bilgilendirmekte ve ombudsmanı harekete geçirmektedir (Özden, 2010: 102).

Şikâyetler kurumun resmi web adresindeki şikâyet formu, e-posta, telefon, mektup yoluyla veya şahsen alınmaktadır. Şikâyeti takip etmek üzere kurum personelleri daha fazla ayrıntı için şikâyetçi kişiyle iletişime geçmektedir. Bununla birlikte şikâyetçinin adı veya bilgileri, izni olmaksızın hiç kimseye ifşa edilmemekte ve hizmetler için herhangi bir ücret alınmamaktadır (Ombudsman Ontario, 2023).

Ombudsman, il bakanlıkları, Kraliyet şirketleri, mahkemeler, ajanslar, kurullar ve komisyonlar ve belediyeler, üniversiteler ve okul kurulları gibi 1.000'den fazla eyalet kurumunu ve daha geniş kamu sektörü organlarını denetler ve araştırmalarını yürütür. Ombudsman; soruları yanıtlamak, şikâyetleri incelemek ve soruşturmalar yürütmek için uzman personelden oluşan özel birimler oluşturmuştur (Ombudsman Ontario, 2023).

Ombudsman, şikâyetçilere farklı çözümlerle yardımcı olabilmektedir. Örneğin ombudsman, hükümet kuruluşları, idari mahkemeler, belediyeler, üniversiteler, okul kurulları, çocuk koruma hizmetleri ve Fransızca dil hizmetleri hakkındaki şikâyetleri inceleyebilir ve soruşturabilir; şikâyetçi sorununu henüz çözmeye çalışmadıysa uygun yetkililerle bağlantı kurmasına yardımcı olur; şikâyet konusu kendi alanına girmiyorsa şikâyetçiyi, ona yardımcı olabilecek ilgili yerlere yönlendirir; şikâyetçinin konuyla ilgili tüm çabaları başarısız sonuçlandıysa ve konu ombudsmanın yetki alanına giriyorsa, sorunu ilgili kuruluş(lar)la iletişim kurarak çözmeye çalışır; kuruluşun eylemlerinin veya süreçlerinin adil olup olmadığını belirler; kamu görevlilerine yapılan şikâyetlerdeki eğilimleri tespit eder ve en iyi uygulamaları ve/veya idari adaleti iyileştirmenin yollarını tavsiye eder; süreçleri veya en iyi uygulamaları hakkında genel soruları olan kamu görevlilerine yardımcı olur; gerekli gördüğü durumlarda karar verir, resmi bir soruşturmayı başlatır ve yapıcı değişiklik için önerilerde bulunur (Ombudsman Ontario, 2023).

Ombudsman, hastaneler ve uzun süreli bakım evleri hakkındaki genel şikâyetleri araştıramaz. Ombudsman'ın ayrıca özel şirketler veya kişiler, doktorlar, avukatlar, yerel polis, yargıç veya mahkeme kararları, Ontario Kabinesi veya federal hükümet üzerinde hiçbir yetkisi yoktur. Seçilmiş yetkililerin kararlarını tersine çevirememekte veya onları kamu politikasına çevirememektedir (Ombudsman Ontario, 2023).

Etkinliğini güvence altına almak için ombudsmana delil sunmaya zorlama, bir kamu kuruluşuna ait herhangi bir binaya girme ve yetkilerini emrinde görev yapan kişilere devretme konusunda geniş yetkiler tanınmıştır (Sirskyj, 1978: 66).

Şikâyetler her zaman mümkün olan en düşük düzeyde çözülmeye çalışılır. Bu amaçla süreç hakkında daha fazla bilgi edinebilmek için ilgili kurumlarla sık sık gayri resmi soruşturmalar yapılır ve gerekli bilgilere ulaşılır. Sorun gayri resmi olarak çözülemezse, ombudsman bir soruşturma başlatmaya karar verebilir. Daha sonra ilgili kuruluş bilgilendirilerek gerekli belge veya diğer ilgili kanıtlar talep edilebilir (Ombudsman Ontario, 2023).

Ombudsman, bulgularını kesinleşmeden önce yanıtlanmak üzere söz konusu kuruluşa sunar. Bulguları ve tavsiyeleri soruşturma raporlarında ve/veya yıllık raporlarında yayınlır. Kurumun web sitesi, sosyal medya, haber medyası ve haber bülteni aracılığıyla herkese açık olarak paylaşılır. Kopyaları da kurum merkezinden temin edilebilir. Araştırma ve inceleme sonuçları ayrıca şikâyet sahiplerine ve ilgili kamu kuruluşlarına iletilmektedir. Ombudsmanın önerileri kabul edildiğinde ise kurum personeli karar ve önerilerin uygulanmasını sağlamak için belli bir takip süreci yürütmekte ve sorunların tekrarlanmaması için çalışmaktadır (Ombudsman Ontario, 2023).

5.3.4. Amerika Birleşik Devletleri

1787 Anayasası ile belirlenmiş olan ABD yönetim yapısı, çoğulcu demokrasiye dayalı, başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir cumhuriyettir. Anayasa; yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki güçler dengesi (check and balance) sistemini benimsemiştir. Yasama organı olan Kongre; Temsilciler Meclisi ve Senato adı verilen iki meclisten oluşmaktadır. Yürütmenin başında ise Başkan (President) bulunmaktadır. Yönetim sistemi üç kademeli bir yapı çerçevesinde şekillenen bu ülkede federal devlet ilk düzey yönetim birimini, eyaletler ise ikinci düzey yönetim birimlerini oluşturmaktadır. Eyaletlerin alt düzey yönetim birimleri olan yerel yönetimler ise sayıları, nitelikleri ve yapıları itibarıyla çok zengin bir çeşitliliğe sahiptir. ABD federal yapısının belirleyici özelliği, “adem-i merkeziyet” anlayışının bütün yönetim kademelerine tesir etmesidir. Bu anlayışın bir gereği olarak görevleri, mali kaynakları ve sorumlulukları Anayasada tanımlanmış olsa da, ikinci düzey yönetim kademeleri olan eyaletler içişlerinde tümüyle serbest hareket etmektedir. Üçüncü düzey yönetim kademesini oluşturan yerel yönetimlerde de yine aynı şekilde güçlü bir adem-i merkeziyet anlayışı hakimdir. Ülkede mevcutta toplam 50 adet eyalet bulunmaktadır (Ayhan, 2008: 103; Erkul vd., 2016: 34-35).

300 milyonun üzerinde bir nüfusa sahip olan ABD, 89.000 civarında ulusal, eyalet ve yerel düzeyde yönetim birimi ile bu nüfusa hizmet sunulan bir federal devlettir. Ülkedeki 50 adet eyalet ya da federe devlet temel yönetim birimleridir. Her eyalet, oluşturduğu kendi yerel yönetim yapısıyla sınırları içerisinde halkına hizmet sunmaktadır. ABD’de yerel yönetimler, çok kuvvetli bir özerkliğe sahip olduğundan kendilerine “local governments” denilmektedir. Bu ülkede yerel yönetimler, halka en yakın birimler olarak halkın taleplerine

doğrudan maruz kalan ve halka en fazla sayıda hizmet götüren birim konumundadır. Buna rağmen ABD Anayasası'nda yerel yönetimlerden açıkça bahsedilmemekte, federal hükümete verilmeyen tüm görev, yetki ve sorumlulukların eyaletlere ve yerel halklara bırakıldığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla ABD federal sisteminde yerel yönetimlerin varlığı, Washington D.C. dışında, eyalet anayasalarına dayanmaktadır. Eyaletlerin altında yer alan birimler olarak yerel yönetimler, her eyaletin anayasasında ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bundan dolayı yerel yönetimlerin sayıları, biçimleri, yetki, görev ve sorumlulukları eyaletten eyalete oldukça farklılık göstermektedir (Gül, 2013: 19-26).

ABD'deki yerel yönetim türleri dört ana gruba ayrılmaktadır. Bunlar İl (County), Belediye (Municipality), Kasaba (Town) ve Özel Amaçlı Yerel Yönetimler (Okul Yönetimi gibi)'dir. Yaklaşık 90 bin genel veya özel amaçlı yerel yönetim birimi vardır. Federal yönetimin merkezi ve başkent Washington'un yer aldığı the District of Columbia ise herhangi bir eyaletin içerisinde sayılmamakta ve yönetimi Amerikan Parlamentosunun denetimi altında bulunmaktadır (Ömürgönülşen, 2013: 294-322).

Amerika Birleşik Devletleri'nde ulusal düzeyde ve geniş kapsamlı bir ombudsmanlık kurumu oluşturulmamış; eyaletler düzeyinde ombudsmanlık uygulaması tercih edilmiştir. Ombudsmanlık kurumuna sahip eyaletler arasında Hawaii, Nebraska, Iowa, Alaska, New York ve Arizona bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumu Hawaii'de 1969 yılında, Nebraska'da 1971 yılında, Iowa'da 1972 yılında, Alaska'da 1975 yılında ve Arizona'da ise 1996 yılında kurulmuştur. 1977 yılına gelindiğinde ise yerel, bölgesel ve federe düzeydeki bütün ombudsmanların bir araya getirilmesiyle oluşturulan Amerika Birleşik Devletleri Ombudsmanlar Birliği kurulmuştur (Parlak, 2016: 170). ABD'de ombudsmanlık kurumu giderek yaygınlık kazanmaktadır (Fendoğlu, 2011: 93).

Gittikçe yaygınlaşan ombudsmanlık kurumu, bir bekçi köpeği (watch-dog) gibi vatandaşın her an yanında olmaktadır. Kurum kabul gördükçe çeşitli sahalarda uygulanmaya başlanmıştır. Öyle ki ABD neredeyse bir "ombudsmanlar ülkesi (ombudsmania)" haline gelmiştir ABD'de uygulanmakta olan ombudsmanlık türleri şunlardır: Yaşlı ombudsmanlığı, üniversite ombudsmanlığı (akademik ombudsmanlık), iskan ombudsmanlığı, cezaevi ombudsmanlığı, tüketici ombudsmanlığı, azınlıklar ombudsmanlığı, çevre ombudsmanlığı, çocuk ombudsmanlığı, adalet ve yatırım ombudsmanlığı, sağlık ombudsmanlığı, aile ombudsmanlığı, vergi toplama ombudsmanlığı, kamu şirketleri ombudsmanlığı, işveren sorunları ombudsmanlığı, iş ombudsmanlığı,

zihinsel sağlık ombudsmanlığı (Özden, 2010: 96-100). Görüldüğü gibi ABD’de neredeyse her alanda ombudsman görev yapmaktadır.

Ombudsmanlık sisteminin ABD’de böylesi bir yaygınlıkla uygulanmasına karşı kendisine yöneltilen eleştiriler de bulunmaktadır. Nitekim bu sistemi eleştirenler, kurumun birçok şeyi başarmak için yeterli güce sahip olmadığını ve Amerikan siyasi yönetim çevresinin yıkıcı eleştirilerine karşı hayatta kalabilmesi için yeteri kadar esnek olmadığını öne sürmektedir (Hill, 2002: 24).

ABD’deki eyaletlerde uygulanmakta olan ombudsmanlık sistemleri aynı değildir. Ombudsmanlık olarak ifade edilmelerine rağmen tamamıyla idareye bağlı olan ombudsmanlık kurumları da vardır. Bu yüzden her eyalet ayrı ayrı incelenmelidir (Fendoğlu, 2011: 92).

Hawaii Ombudsmanlığı

İskandinav ülkelerinde ombudsmanlık kurumunun elde ettiği başarılarla ilgi duyan ilk ABD eyaleti Hawaii olmuştur. 28 Şubat 1967 tarihinde hazırlanan Ombudsman Kanun Tasarısı çok kısa zamanda tartışmalardan geçerek aynı yılın Nisan ayında hem Temsilciler Meclisi hem de Senato’da oybirliğine yakın bir çoğunlukla kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 17 Nisan 1969 tarihinde ise ilk Hawaii Ombudsmanı göreve başlamıştır (Baylan, 1978: 58-59).

Ombudsmanlık Kurumunun ABD’deki ilk örneği olan Hawaii eyaletinde ombudsman iki meclisli parlamentonun ortak oturumunda salt çoğunlukla 6 yıllık bir süre için seçilmektedir. Son iki yıl içinde yasama üyesi olarak görevde bulunanlar, ombudsmanlığa adayken başka bir kamu görevinde olanlar ya da seçildikten sonra görevi dışında başka kar veya ticari kazanç amaçlı bir işte çalışanlar ombudsman seçilememektedir. En fazla üç dönem görevde kalabilen ombudsman; görevi kötüye kullanma, yetersizlik ve ihmalkarlık gibi sebeplerle yine parlamentonun ortak oturumunda 2/3 çoğunlukla görevden alınabilmektedir. Ombudsmanın ölümü, istifa etmesi, görev yapamaz durumda olması, görevden alınması ya da açığa alınması gibi durumlarda ombudsmanın birinci yardımcısı yeni ombudsmanın atanmasına kadar ombudsman olarak görev yapmaktadır (Yüce, 2020: 88).

Ombudsmannın maaşı, kamu görevlileri için geçerli olan ücretin yasayla düzenlenmesi haricinde, görev süresi boyunca azaltılamaz. Ombudsman, çalışmaların yürütülebilmesi için gerekli olabilecek bir yardımcı ve diğer memur ve çalışanları atayabilmektedir. Yardımcı dahil tüm çalışanlar ombudsman tarafından görevlendirilir ve onun direktifleriyle hizmet verir (hawaii.gov, 2023b)

Hawaii Ombudsmanlığı, eyalet ve şehir idarelerinin kötü yönetim ve hakkaniyetsiz uygulamalarına karşı vatandaşlardan gelen şikâyetleri almakta ve bunları çözüme kavuşturmaktadır (Parlak, 2016: 174). Bir kurum tarafından gözaltında tutulan bir kişinin ombudsmana yazdığı yazı açılmadan derhal ombudsmana gönderilmek zorundadır (hawaii.gov, 2023b).

Ombudsman, kuruluş yasasına göre 96'ncı maddenin 8'inci fıkrasında belirtilen sınırlar dahilinde idarenin her türlü eylem ve işlemi hakkındaki şikâyetleri soruşturmakla görevli kılınmıştır. Fakat ombudsmannın yetkisi yasanın bu maddesinde verilen görevle sınırlı kalmamaktadır. Ombudsman, yasa ve kurallara aykırı gördüğü idari eylem ve işlemleri soruşturma konusu yapabilmek için illaki vatandaşlardan bir şikâyet alması gerekmemektedir. Yetki sınırları içinde soruşturma konularını dilediği biçimde ve kendi inisiyatifiyle saptayabilmektedir. Her türlü belgeleri inceleyebilme ve gerekli gördüğü kamu görevlisini sorguya çekebilme hakkına sahiptir. Ancak ombudsman bu yetkilerini akla yatkın gerekçelere dayandırmak zorundadır. Ombudsman, yasama ve yürütme organlarının denetimi dışında tutulduğu gibi eylem ve işlemlerinden ötürü yargısal denetimden de muaftır. Bu bakımdan Hawaii Ombudsmanının soruşturma konu ve yöntemlerini hiçbir makamın iznine bağlı olmaksızın bizzat saptayabileceği söylenebilir (Baylan, 1978: 60-61).

ABD'de bazı yerel ombudsmanların görev ve yetki alanları bir belediye ile sınırlı iken diğer bazılarında eyalette bulunan bütün yerel yönetim ombudsmannın görev ve yetki alanı içerisindedir. Hawaii Ombudsmanlığı haricinde ABD'de eyalet seviyesinde kurulmuş olan ombudsmanlıkların yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır. Hawaii'de ise ombudsman, eyalet sınırları içerisindeki tüm yerel idare ve yerel kamu idareleri ile mahkemeler üzerinde denetim yetkisine sahiptir (Yüce, 2020: 90). Bu bakımdan Hawaii Yerel Yönetim Ombudsmanlığı, çalışmamız açısından ayrı bir öneme sahiptir.

Ancak hawaii ombudsmanlığının inceleme yürütemediği işlem ve merciler de bulunmaktadır. Buna göre eyalet ve ilçe kurumlarının idari işlemleri; Vali ve kaymakam ve onların kişisel personeli hakkındaki şikâyetler; yasama organı ve personeli; yargı ve

personeli; çeşitli ilçe belediye başkanları ve meclisleri; Federal hükümet; çok eyaletli bir devlet kurumu; sivil toplum kuruluşları; toplu iş sözleşmeleri kapsamına giren kamu çalışanlarının şikâyetleri ombudsmanın denetim alanının dışında bulunmaktadır (hawaii.gov, 2023a).

Ombudsman şikâyetleri almak ve işlemek, soruşturmalar yürütmek ve bulgularını raporlamak için prosedürler oluşturabilir. Ancak ombudsman, şikâyetler için ücret talep edemez. Ombudsman, kurumların idari işlemlerini soruşturma yetkisine sahiptir. Bunun için şikâyeti soruşturmaya uygun bulması yeterlidir. Soruşturma için uygun bir konunun mevcut olduğuna makul bir şekilde inanıyorsa, kendi isteğiyle de soruşturma yapabilir. Soruşturma yapılmamasına karar verirse, bu kararı şikâyetçiye bildirir ve gerekçelerini belirtir. Soruşturma yapmaya karar verdiğinde ise şikâyetçiye ve ilgili kuruma kararını bildirir (hawaii.gov, 2023b).

Ombudsmanın bir konuyu soruşturmaya uygun bulması için idari eylem veya işlemin aşağıdaki sakatlıklardan en az birine sahip olması gerekmektedir (hawaii.gov, 2023b):

- Kanuna aykırı olması;
- Yasalara uygun olsa bile mantıksız, haksız, baskıcı veya gereksiz yere ayrımcı unsurlar içermesi;
- Bir olgu hatasına dayanması;
- Uygunsuz veya ilgisiz gerekçelere dayanması;
- Yeterli bir gerekçe beyanı olmaması;
- Verimsiz bir şekilde gerçekleştirilmesi
- Hatalı alınmış olması

Ombudsman uygun bir hukuk yolu bulmak için araştırma da yapabilmektedir.

Bir soruşturmada ombudsman, uygun göreceği soruşturma yöntemini seçebilir ve bilgi alabilir, haber vermeksizin bir kurumun binasını teftiş etmek için gezi düzenleyebilir ve özel duruşmalar yapabilir. Ombudsman, görevlerini yerine getirebilmesi için ifşanın gerekli olabileceği durumlar dışında, huzuruna gelen şikâyetçilerin veya tanıkların tüm meseleleri ve kimlikleri konusunda gizliliği korumakla yükümlüdür (hawaii.gov, 2023b).

Devletin mahkemelerinde tanıkların sahip olduğu ayrıcalıklara tabi olarak ombudsman, soruşturma altındaki bir konuyla ilgili makul bilgi verebileceğine inandığı herhangi bir kişiyi mahkemede yeminli olarak ifade vermeye zorlayabilir; ve yine herhangi bir kişiyi, soruşturma altındaki bir konuyla ilgili olabileceğine inandığı belgeleri, evrakları veya nesnelere vermekle yükümlü kılabilir. Bu yetkileri uygulamak için gerekirse uygun bir eyalet mahkemesinde dava açabilir (hawaii.gov, 2023b).

Hawaii Ombudsmanlığı, şikâyet konusuna yönelik incelemesini tamamladıktan sonra bir karara varmakta ve bu kararını bir raporla kayıt altına almaktadır. Daha sonrasında telefon aracılığıyla şikâyet sahibine ve ilgili idari kuruma durum ile ilgili bilgilendirmeleri yapmaktadır. Kurumun kamu idareleri üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır (Parlak, 2016: 181).

Soruşturmanın ardından ombudsman aşağıdakilerden herhangi birini tespit edebilir:

- Konunun kurum tarafından ayrıca değerlendirilmesi,
- Bir idari işlemin değiştirilmesi veya iptal edilmesi,
- İdari işlemin dayandığı kanun veya yönetmeliğin değiştirilmesi,
- İdari bir işlemin gerekçesini belirtilmesi,
- Kurum tarafından başka bir işlemin yapılması,

Ombudsman, yaptığı tespit sonucunda görüş ve tavsiyelerini kuruma bildirir. Tavsiyelerine istinaden gerçekleştirilen herhangi bir işlem hakkında kurumdan belirli bir süre içinde kendisine cevap verilmesini talep edebilir (hawaii.gov, 2023b).

Ombudsman, makul bir süre geçtikten sonra kendi görüş ve tavsiyelerini valiye, yasama organına, kamuoyuna veya bunlardan herhangi birine sunabilmektedir. Kurum tarafından verilen her türlü yanıtı da bu görüşe dahil etmektedir. Makul bir süre geçtikten sonra ombudsman, kurum tarafından yapılan işlemleri şikâyetçiye bildirir. Ayrıca ombudsman, bir kurumun herhangi bir memuru veya çalışanın görevini ihmal ettiğine veya görevi kötüye kullandığına inanıyorsa bu kişiye bildirimde bulunmaksızın konuyu ilgili makamlara havale edebilmektedir (hawaii.gov, 2023b).

Ombudsman, yasama organına ve kamuoyuna faaliyetlerini tartışan yıllık bir rapor sunmaktadır. Ombudsmanın hiçbir işlemi veya kararı, herhangi bir mahkemede incelenmemektedir. Ombudsman, Devletin yargıcıyla aynı hukuki ve cezai sorumluluk

muafiyetlerine sahiptir. Ombudsman ve personelinin, resmi görevlerinin ifasıyla ilgili olarak herhangi bir mahkemede ifadeleri de alınmamaktadır. Bununla birlikte ombudsman veya personelinin hukuka uygun eylemlerini kasten engelleyen veya yasal taleplerini yerine getirmeyi kasten reddeden kişi, 1.000 ABD Dolarından fazla olmamak üzere para cezasına çarptırılmaktadır (hawaii.gov, 2023b).

Alaska Ombudsmanlığı

Alaska Ombudsmanlığı, 1975 yılında çıkarılan Alaska Ombudsmanlık Kurumu Yasası ile kurulmuştur (Parlak, 2016: 180). Alaska Ombudsmanı, senato başkanı tarafından atanan üç senato üyesi ve meclis başkanı tarafından atanan üç temsilciler meclisi üyesinden oluşan Ombudsman Seçim Komitesi tarafından aday gösterilmektedir. Her meclisteki azınlık partisi grup üyelerinden birisi seçim komitesine atanmaktadır. Komite, görev yapacak kişileri nitelik ve yeteneklerine göre inceler ve seçilen kişiyi aday gösterir. Aday ombudsman, meclisin ortak oturumunda üyelerin üçte ikisinin oyu ve valinin onayı ile göreve seçilir. Ancak, valinin adayı veto etme ve seçime itiraz etme hakkı vardır. Bu durumda vali, itirazını yasama organına bildirir. Vetoya ilişkin bildirim alan yasama organı derhal ortak oturumda toplanır ve veto edilen adayın onayını yeniden görüşerek karara varır (Justia US Law, 2023).

Ombudsmanın görev süresi 5 yıldır. Seçilen ombudsman yeniden seçilebilme hakkına sahiptir ancak ombudsman üç dönemden fazla görevde kalamaz. Ombudsmanın ölmesi, istifa etmesi veya görevden alınması halinde yerine atanacak ombudsman vekili, yeni bir ombudsman seçilene kadar görevi yürütür. Bununla birlikte ombudsmanın görevi ihlal etmesi veya görevi kötüye kullanması hallerinde meclis, üyelerin üçte ikisinin aldığı bir kararla ombudsmanı görevden alabilmektedir. Ombudsman olarak seçilen kişiler belli bir güvenceye sahiptir. Nitekim ombudsman ve personeline, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken yaptığı, söylediği veya ihmal ettiği herhangi bir şey nedeniyle hukuki süreç başlatılamamaktadır (Justia US Law, 2023).

Ombudsman olarak seçilecek kişilerde belirli koşullar aranmaktadır. Buna göre ombudsman olarak seçilecek kişiler, en az 21 yaşında ve en az üç yıldır eyalette ikamet etmiş olmalı; son bir yıl içinde yasama üyesi görevinde bulunmuş olmamalı; herhangi bir ulusal, eyalet veya belediye makamına aday statüsünde bulunmamalı veya böyle bir makamda

görevde olmamalı; ombudsmanlık görevinden ayrıldığı tarihten itibaren bir yıl geçmeden ulusal, eyalet veya belediye makamlarına aday olmamalı ve başka bir işle uğraşmamalıdır. Aynı zamanda kurumun görev ve hizmetlerinin partizanlıktan uzak yapısı, bütünlüğü ve tarafsızlığının sürdürülmesi esas olduğundan ombudsman ve ombudsman personeli, siyasi faaliyetlerde aktif olarak görev almamalıdır (Justia US Law, 2023).

Alaska Ombudsmanlığının temel görevi, vatandaşlardan gelen şikâyetleri incelemek ve idarenin geliştirilmesine katkı sağlamaktır. Kurum hem vatandaşların problemlerini çözmekte hem de idarenin gelişimine katkıda bulunarak geleceğe yönelik olası şikâyet ve mağduriyetlerin önüne geçmeye çalışmaktadır. Ombudsmanlık, vatandaşlardan gelen herhangi bir konudaki şikâyetleri kabul etmekte, bu şikâyetlerin derinine inerek inceleme ve denetlemeler yapmaktadır. Şikâyetler herhangi bir konuda idareye karşı olabileceği gibi idarenin görevlilerine karşı da yapılabilmektedir (Parlak, 2016: 173). Ancak Alaska Ombudsmanlığı'nın yargıçlar, seçilmiş kamu görevlileri, teğmen-vali ve valiler üzerinde bir denetim ve inceleme yetki ve görevi yoktur (Doğan, 2014: 169).

Ombudsman, şikâyetlerin alınmasında veya soruşturulmasında hiçbir ücret talep etmemektedir. Soruşturma yetkisine sahip olan ombudsman, herhangi bir şikâyet başvurusuyla harekete geçebileceği gibi resen soruşturma da yapabilmektedir. Gözaltında tutulan bir kişi tarafından ombudsmana yazılan mektup açılmadan derhal ombudsmana gönderilir. Aynı şekilde ombudsmanın gözaltında tutulan kişiye gönderdiği mektup da açılmadan derhal ilgili kişiye teslim edilir (Justia US Law, 2023). Kuruma yapılacak olan şikâyetlerin yazılı olması ve ombudsmanın görev alanına giren bir konuda yapılmış olması şartı aranmaktadır. Aksi takdirde ombudsman, söz konusu şikâyeti kabul etmeyebilir. Kurumuna telefon, fax, mektup veya elektronik mail ile şikâyette bulunabilmektedir. Bu bakımdan kurumuna ulaşmak kolaydır. Ayrıca kurum, kendisine gelen şikâyetleri bilgisayar aracılığıyla kayıt altına alarak sistematik bir şekilde korumaktadır (Doğan, 2014: 171-172).

Ombudsman, şikâyetçinin ilgili tüm hukuk yollarını tüketmediğinde; şikâyet konusunun yetki alanı dışında olduğunda; şikâyet konusu eylem veya işlem üzerinden çok uzun bir süre geçtiğinde; şikâyetçinin şikâyet konusuyla ilgili yeterli kişisel çıkarı bulunmadığında; şikâyetin önemsiz veya kötü niyetle yapılmış olması durumunda ve kurumun soruşturma için yeterli kaynaklara sahip olmadığı durumlarda başvuruları incelemeye almamaktadır. Şikâyet başvurularını kabul ettiğinde veya etmediğinde ombudsman, ilgili başvuru sahiplerini kararın gerekçeleri hakkında bilgilendirmektedir.

Şikâyetleri kabul ettiğinde ayrıca şikâyet edilen ilgili kuruma da bilgilendirme yapmaktadır (Justia US Law, 2023).

Alaska Ombudsmanlığı, federal ve eyalet kontrolü altındaki bazı alanlar hariç olmak üzere federal ve eyalet hukukuna ilişkin temel belgelerin ve bulguların tümüne ulaşabilme hakkını elinde bulundurmaktadır. Ombudsman, bazı istisnalar dışında gizli dosyalar ve her türlü kamu bilgi ve bulgularına erişerek soruşturmasını tamamlamaktadır. Ombudsman, inceleme ve denetlemesini tamamladığında, eğer bir hata veya kusura rastlarsa ilgili kuruma sorunun düzeltilmesi için öneri ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Ombudsman, dava açma yetkisine (Kayhan, 2019: 143) de sahiptir. Bununla birlikte eğer gerekli görürse, herhangi bir şikâyetle ilgili olarak yüksek mahkemeye başvurma hakkı da vardır. Ombudsman, tavsiye ve önerilerini incelemesine ilişkin bulgu ve belgelerden hareketle hazırlamış olduğu raporunda belirtmektedir. Ayrıca yıl içerisinde ilgili kamu kurumu yetkililerinin hazır bulunduğu toplantılarla raporun bir değerlendirmesini de yapmaktadır (Doğan, 2014: 172-174). Ombudsman, soruşturmaya ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi gizli tutmaktadır. Gerekli gördüğü durumlarda, bildirimde bulunmadan ilgili kurumlara teftiş gezilerinde bulunmaktadır. Ombudsman ve personeline, görev ve sorumluluklarını yerine getirirken yaptığı, söylediği veya ihmal ettiği herhangi bir şey nedeniyle hukuki süreç başlatılamamaktadır (Justia US Law, 2023).

Ombudsman, bir idari işlemin yasaya aykırı; hukuki olsa bile mantıksız, haksız, baskıcı, keyfi, kaprisli, takdir yetkisini kötüye kullanan veya gereksiz yere ayrımcı; bir olgu hatasına dayalı; uygunsuz veya ilgisiz gerekçelere dayalı; yeterli bir gerekçe beyanından yoksun; verimsiz veya nezaketsiz bir şekilde gerçekleştirildiğini veya hatalı olduğunu düşündüğünde soruşturmasına başlamaktadır. Ombudsman uygun bir hukuk yolu bulmak için araştırma yapabilmektedir (Justia US Law, 2023).

Alaska Ombudsmanlık Kanununda herhangi bir süre şartı bulunmamasına rağmen kurum, kendisine ulaşan bir şikâyeti on beş gün içerisinde sonuçlandırmakta ve ilgililere durum hakkında bilgi vermektedir (Yüce, 2020: 92). Ombudsman, incelemelerini tamamladıktan sonra, şikâyet konusunun ilgili kurum tarafından tekrardan değerlendirilmesini; bir idari işlemin değiştirilmesini veya iptal edilmesini; söz konusu idari işlemin dayandığı yasa veya yönetmeliğin değiştirilmesini; şikâyet konusu işlem için gerekçe belirtilmesini; ilgili kurumun başka bir işlem yapmasını veya yapmamasını; ilgili kurumun eyleminin keyfi veya kaprisli olduğu, takdir yetkisinin kötüye kullanıldığı veya

yasaya uygun olmadığı yönünde tavsiye ve önerilerde bulunabilir. Yaptığı tavsiye ve öneriler üzerine gerçekleştirilecek işlemlerin belirli bir süre içinde kendisine bildirilmesini talep edebilir. Bu işlemler hakkında ayrıca şikâyetçiyi de bilgilendirir. Ombudsman incelemeleri sonucunda kurum görevlilerinin resmi görevlerini yerine getirirken görevini ihmal ettiğine veya görevi kötüye kullandığına kanaat getirirse, konuyu kurumun üst yetkili birimlerine iletir. Ombudsman, görüş ve önerilerini kuruma bildirdikten sonra makul bir süre sonra valiye, yasama organına ve kamuoyuna söz konusu görüş ve tavsiyelerini sunabilir. Kurum tarafından verilen her türlü yanıtı da görüşüne dahil eder (Justia US Law, 2023).

Alaska'da ombudsmanlık kurumunun inceleme ve denetlemeleri sonucunda yapmış olduğu düzenlemeler, kamu idareleri üzerinde olumlu bir etki yapmaktadır. Kurum medya ile de aktif bir ilişki içerisinde hareket etmektedir. (Parlak, 2016: 181). Parlamento'ya yıllık olarak rapor veren ombudsman, bu raporunu kamuoyuyla da paylaşmaktadır (Justia US Law, 2023).

Arizona Ombudsmanlığı

Arizona Ombudsmanlığı, 1996 yılında çıkarılan Arizona Ombudsmanı Vatandaş Yardımcısı Yasası ile kurulmuştur (Parlak, 2016: 180). Arizona'da ombudsman eyalet meclisi tarafından seçilmektedir (Fendoğlu, 2011: 92-93). Ombudsman 5 yıl süreyle seçilmektedir. En fazla üç dönem tekrardan seçilebilme hakkına sahiptir. Bir kişinin ombudsman olarak seçilebilmesi için en az altı ay süreyle eyalette ikamet etmesi, yirmi beş yaşını doldurmuş olması ve bir araştırmacı tecrübesine sahip olması gerekmektedir. Görevin ihmal edilmesi, gizli bilgilerin ifşası, suistimal gibi sebeplerle parlamentonun 2/3 çoğunlukla almış olduğu karar sonucu ombudsman görevden azledilebilmektedir. Ayrıca görevden alınma, istifa, ölüm ya da iş göremezlik gibi hallerde yeni ombudsman seçilene kadar ombudsman yardımcısı görevi üstlenmektedir (Yüce, 2020: 89).

Arizona'da ombudsman, hükümet tarafından kendilerine haksız ve adaletsiz davranıldığını düşünen vatandaşlara karşı tarafsız bir şekilde hizmet sağlamaktadır. Ombudsman ilk olarak mağdur kişinin şikâyetlerini dinlemekte ve onlara uygun çözüm yolları hakkında öneri sunmaktadır. Anlaşmazlığın niteliğine göre ombudsman, üç noktada devreye girmektedir: koçluk etmek, yardım etmek veya araştırmak. Ombudsman soruşturma başlatmaya karar verdiğinde gayri resmi yoldan şikâyeti çözemiyorsa ilgili kuruma yapıcı

çözüm önerilerini sunmaktadır. Araştırmaları sonucu şikâyetin asılsız ve ilgili kurumun suçsuz olduğuna karar verdiğinde ise bu durumda kurumun arkasında durarak onun görüşlerini savunmakta ve şikâyetçiye de bulguları iletmektedir. Gerekli durumlarda da elde ettiği bulgu ve önerilerini araştırma raporları haline getirerek ilgili kurum, yasama organı, vali ve şikâyetçilerle de paylaşmaktadır (Arizona Ombudsman, 2023).

Arizona'da ombudsmanlık, parlamentonun bağımsız bir kurumudur ve hükümeti Arizona vatandaşlarına karşı daha duyarlı hale getirmek için kurulmuştur. Kurum, Arizona vatandaşlarının bir eyalet yöneticisi, kurumu, kurulu veya komisyonu tarafından kendilerine haksızlık edildiğini hissettiklerinde başvurabilecekleri bir yer olarak tasarlanmıştır. Ombudsmannın hizmetleri ücretsizdir ve şikâyetçinin talebi üzerine incelemeler gizli yürütülmektedir (Arizona Ombudsman, 2023).

Arizona Ombudsmanı; bağımsız, tarafsız bir uyuşmazlık çözümleyicisidir. Ombudsmannın görevi, sorunların düşmanca olmayan bir şekilde çözülmesine yardımcı olmaktır. Ombudsmannın soruşturma ve tavsiyelerde bulunma konusunda geniş yetkilere sahip olmasına rağmen şikâyet konusuyla ilgili karar verme veya kararı tersine çevirme yetkisi bulunmamaktadır (Arizona Ombudsman, 2023).

Ombudsman, kamu erişimiyle ilgili konular dışında yalnızca Arizona Eyaleti'nin idari işlemleriyle ilgili şikâyetleri kabul etmektedir. Bununla birlikte özel kişi, şirket veya kuruluşlar; federal, ilçe veya yerel yönetimler; Mütevelli Heyeti, üniversiteler veya topluluk kolejlere; seçilmiş yetkililer ve onların baş danışmanları; yasama organı ve personeli ve yargı organı ombudsmannın denetim yetkisinin dışındadır. Ayrıca ombudsman, uygun bir vakayı incelemeyi reddedebilmektedir. Böyle bir durumda reddin gerekçesini şikâyet sahibine bildirmektedir. Yardımcı olamadığı durumlarda tavsiye, bilgi ve yönlendirme sağlamak için her türlü çabayı göstermektedir. Hukuki nitelikte bir tavsiye ise verememektedir (Arizona Ombudsman, 2023).

Ombudsman genel olarak, diğer denetim mekanizmalarından istenilen sonuç elde edilemediğinde son çare olarak görülmektedir. Şikâyet ombudsmannın yetki alanına giriyorsa, araştırma ve şikâyetçiye adil davranılıp davranılmadığını belirlemek üzere incelemeler başlatılır. Şikâyetin haklı olduğu sonucuna varırsa ombudsman, adil bir çözüm bulmak için şikâyetçiyle ve ilgili kurumla irtibat halinde çalışır. Şikâyetin haklı olmadığı anlaşılırsa, bunun gerekçesi ortaya konulur. Nitekim ombudsman bir avukat veya bir çatışmada her durumda şikâyetçinin lehinde birisi değildir. Ombudsman, bir sorunun tüm

tarafklarını tarafsız ve objektif bir şekilde ele almaktadır. Bununla birlikte ombudsman, Şikâyetçinin, sorunu kendisi çözmese için de ihtiyacı olan bilgileri sağlayabilmektedir. Bunun mümkün olmadığı hallerde araştırmalarına başlamakta ve bir çözüml müzakeresinde yardımcı bir arabulucu olarak hareket etmektedir. Kurallar, düzenlemeler, politikalar veya prosedürlerde değişiklik emri veremese de kamu yöneticilerinin büyük çoğunluğu ombudsmanın önerilerine işbirliği içerisinde uymaktadır. Tatmin edici bir çözüml bulamazsa ombudsman, bulgularını ve tavsiyelerini içeren resmi raporunu eyalet yasama organına, valiye ve halka gönderebilmektedir (Arizona Ombudsman, 2023).

Arizona Ombudsmanı, bir önceki mali yılda yaptığı iş ve faaliyetlere genel bir bakış sağlayan yıllık bir rapor sunmaktadır. Rapor, kurumun katılımını ve sosyal yardım çabalarını, vaka çalışmalarını ve halktan gelen geri bildirimleri vurgulamaktadır (Arizona Ombudsman, 2023).

ALTINCI BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI: BİR MODEL ÖNERİSİ

6.1. Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığına Yönelik Çalışmalar

6.1.1. Bayburt Valiliği’nin İl Ombudsmanı Önerisi

Aralık 1996’da Bayburt Valiliği’nce hayata geçirilen "Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması" isimli yönerge, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 11 /A maddesi uyarınca hazırlanmıştır. Yönergeye göre, il düzeyinde ombudsmanlık statüsünde görev yapacak Kamu Danışmanlar Kurulu; İl İdare Kurulu, İl Daimi Encümen Üyeleri, İldeki İlçe Kaymakamları, İl Merkez ve İlçe Belediye Başkanlarından oluşacak bir komisyon tarafından seçilen yedi üyeden oluşmaktadır. Kurul başkanı, bu üyeler arasından seçilmektedir. Görev süresi bir yıl olan kurul, il sınırları kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili istek ve şikâyetleri inceleyebilecek; incelemeleri sırasında tespit ettiği suç niteliği taşıyan eylem ve işlemleri ilgili makamlara bildirebilecek; en az beş kurul üyesinin onayı ile incelenen konular hakkında basın açıklamasında bulunabilecek; inceleme konuları ile ilgili olarak doğrudan veya Valilik kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge isteyebilecek şekilde düzenlenmiştir. Kurulun her yıl ocak ayında yıllık çalışmalarını içeren bir raporu İl Valisine sunması da öngörülmüştür (Akın, 1998: 536).

Ombudsmanlık modelinin bir benzerini çağrıştıran Kamu Danışmanlar Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemleri sonucu haksızlığa uğrayan veya çıkarının korunmadığını düşünen herkes başvurabilmektedir. Başvurular yazılı ve sözlü olarak yapılabilmektedir. Bununla birlikte başvurularda şekil şartının aranmayacağı, herhangi bir ücret talep edilmeyeceği, posta ile yapılan imzalı ve adresli başvuruların kabul edileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu incelendiğinde uygulamanın, kamu hizmetlerinde dürüstlük, tarafsızlık, adaletlilik ve verimliliği hâkim kılmak istediği anlaşılmaktadır (Tayşi, 1997: 119-120).

Kamu Danışmanlar Kurulu oluşturmak için Bayburt Valiliği tarafından yapılan çalışmalarda, hazırlık aşamasının ötesine geçilememiş ve kurumun oluşturulması fikri hayata geçirilememiştir. Ancak Bayburt Valiliği tarafından ortaya konulan ombudsmanlık kurumuna benzer bu girişimi, Türkiye’de kamu yönetiminin denetiminde ombudsmanlığa

olan ihtiyacı dile getirmesi ve kurumun ilk kez yerel düzeyde kurulmak istenmesi açısından önemli bir çaba olarak değerlendirilebilir (Ünal, 2008: 227).

6.1.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi Kanun Tasarısı

2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının 42. maddesi ile “Mahallî İdareler Halk Denetçisi” adıyla yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahip bir halk denetçisi seçilmesi planlanmıştır. Ancak bu kanun tasarısının Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesiyle birlikte bu düşünce hayata geçirilememiştir (Kocaoğlu ve Akman, 2015: 443).

2004 yılında hazırlanan söz konusu kanun tasarısı; her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisinin seçilmesini öngörmüştür (5227 Sayılı Kanun Tasarısı md.42).

Halk Denetçisinin en az dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun ve en az on yıl meslekî tecrübe sahibi, toplumda saygınlığı bulunan kişiler arasından beş yıl süre ile görev yapmak üzere il genel meclisinin 3’te 2 çoğunluğunun kararı ile seçilmesi öngörülmüştür. Halk denetçiliğine kişilerin kendileri adaylık başvurusunda bulunabildiği gibi il genel meclisi üyelerinin beşte biri tarafından da aday gösterilebilmekteydi. Halk denetçisi seçiminden sonra seçilen kişi eğer varsa siyasi parti ile ilişkisini kesmek zorundaydı. Aynı şekilde herhangi bir kamu veya özel kuruluşta çalışması da yasaklanmıştı (5227 Sayılı Kanun Tasarısı md.42).

Halk denetçisi, birinci fıkrada sayılan yerel yönetimler ve bağlı birliklerinin gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlâl edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, 45 gün içinde kararını vermekteydi. Karar, ilgili idareye ve talep sahibine bildirilmekte ve ilgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç 10 gün içinde açıklamaktaydı. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundaydı. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna da açıktı (5227 Sayılı Kanun Tasarısı md.42).

Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme alınmamaktaydı. Yapılan şikâyet başvurusu dava açma süresini durdurmaktaydı. Halk denetçisi, incelemeleri sırasında elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumluydu. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenmekte ve her yıl Ocak ayında, denetçiliğin bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporu il genel meclisinin bilgisine sunulmaktaydı (5227 Sayılı Kanun Tasarısı md.42).

5227 sayılı Kanun ile düzenlenmiş olan “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”, Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığı konusunda tek girişim olmuştur. KDK’nın faaliyete geçirilmesi öncesinde hazırlanan son kalkınma planı olan Dokuzuncu Kalkınma Planı çalışmalarında da ulusal ombudsmanlık kurumunun yanında yerel yönetim ombudsmanlığına değinilmiştir. Ancak plan, yerel yönetim ombudsmanlığını ikincil bir hedef olarak ele almıştır (Karcı, 2018: 190).

Cumhurbaşkanının tasarımı veto etmesi üzerine yerel yönetim ombudsmanlığı Türkiye’de kurulamamıştır. İlerleyen dönemlerde ise KDK’nın kurulmasıyla birlikte yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasına yönelik tartışmaların günden güne önemini kaybetmeye başladığı söylenebilir.

6.2. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Türkiye’de Oluşturulma Gerekçeleri

Farklı ombudsmanlık türlerinin kurulması, ilgili alanlarda ombudsmanlığa ihtiyaç duyulmasındandır. Özel veya resmi kurumların kendi bünyesindeki personel sorunlarının çözümünün yanında ilgili kurumun vatandaşla olan sorunlarının çözümünde de ombudsmanlık ölçeğinin genelden özele doğru daralması vatandaşların günlük hayatlarının kolaylaştıran bir gelişmedir (Gökçe, 2012: 210).

Bugün birçok ülkede ombudsmanlık kurumu bulunmasına rağmen her ülkenin ekonomik, siyasal, hukuksal ve toplumsal yapısından kaynaklanan farklılıklar söz konusu kurumu da şekillendirmektedir. Bu yönüyle ombudsmanlık kurumunun, bir ülkedeki sistemin yansıması olduğu söylenebilir. Bundan dolayı ülke gerçeklerinden uzak bir ombudsman sisteminden etkin bir performans beklemek doğru olmayacaktır. Dolayısıyla kurulacak bir sistemin, Türkiye içinde ülke gerçeklerini yansıtan ve ülke şartlarına yeniden uyarlanan bir sistem olması gerekmektedir (Altuğ, 2002 153).

6.2.1. Yüzölçümü ve Nüfus

Coğrafi açıdan büyük, çok kültürlü ve çeşitli etnik, dini kimlikleri bir arada barındıran ülkelerde merkezde kurulmuş bir ombudsmanın bu çeşitlilikteki yerel sorunlarla yeterince ilgilenebilmesinin olanaklı olmaması yerel yönetim ombudsmanlığının önemini artıran bir unsurdur (Kavili Arap, 2015: 66). Bazılarınca ombudsmanlık kurumunun başarısının, uygulandığı ülkenin büyüklüğüne, küçüklüğüne bağlı olduğu; ombudsmanın küçük bir ülkede idari-askeri-yargısal kurumların tamamını denetleyebileceği ancak büyük bir ülkede işin altından kalkamayacağı ve bu sebeple de ombudsman sayısının artırılmasının zorunlu olduğu dile getirilmektedir (Oytan, 1975: 214).

ABD’de ombudsmanlık kurulmadan önce ülkenin bu kurum için uygun bir coğrafyaya, demografik özelliklere ve idari bir yapıya sahip olup olmadığına yönelik tartışmalar gündeme oturmuştur. İsveç modeli bir ombudsmanlığın ülkede gerekli olup olmadığı, başarılı olup olamayacağı düşünülmüş ve bunlar üzerine tartışmalar belli bir süre devam etmiştir. Ülkenin geniş bir coğrafyaya ve kalabalık bir nüfusa sahip olması bu tartışmaların ana sebepleridir. Nitekim kurumun ortaya çıktığı ülke olan İsveç’te ombudsman, yaklaşık dokuz milyon insanın sorunlarıyla ilgilenmektedir. Nihayetinde bu tartışmalar ombudsmanın kurulmasına engel olamamıştır. Çünkü nüfusun çok fazla olması ombudsmanlığın kurulmasını imkânsız kılamaz. Coğrafi büyüklük ve kalabalık nüfus sorunu, birden fazla ombudsman ve ombudsman yardımcısı atanması ile çözülebilir. Ayrıca ombudsmanlığın federal seviyede olmasa da eyalet düzeyinde kurulması bu sorunu ortadan kaldıracak bir çözüm olarak ele alınmaktadır (Özden, 2010: 96-97).

Ombudsmanlığın beşiği olarak İsveç, Türkiye gibi ülkelere kıyasla daha az nüfusa ve yüzölçümüne sahip bir ülkedir. Bu da ombudsmanlığın uyarlanması noktasında kafalarda soru işaretleri bırakmaktadır. Nitekim nüfusu yaklaşık on milyonluk bir İsveç’e bir,iki veya üç -her ne kadar gerekiyorsa- ombudsman yetiyor ise Türkiye gibi nüfusu ve yüzölçümü daha fazla olan ülkelere de o kadar ombudsman yeterli demek, rasyonel boyutta mümkün gözükmemektedir. Hiç kuşku yok ki ombudsmanlık kurumunun doğduğu ve başarıyla uygulandığı İskandinav ülkeleri Türkiye’ye göre gerek daha az yüzölçümüne gerekse daha az nüfusa sahip ülkelerdir. Bu ülkelerde ombudsmanlık kurumunun mevcut haliyle başarılı olması bizde de aynı başarının sağlanacağı anlamına gelmemelidir. Nitekim ombudsmanlıktan istenen başarının sağlanması, kurumun ülkenin siyasi, idari, sosyal,

ekonomik ve demografik koşullarına uyarlanmasına bağlı olduğu düşünüldüğünde, Türkiye'nin ombudsmanlık konusunda niceliksel uyarlamayı yapması gerekmektedir.

Bu sorunun üstesinden gelirken KDK bünyesinde ombudsman sayısının artırılması yerine, yerel yönetim ombudsmanlığı adıyla ayrı bir kurum ihdas edilmelidir. Böyle yapıldığı takdirde hem uzmanlaşma sağlanacak hem de KDK'nın iş yükü azaltılarak koca bir bürokratik yapıya dönüşmesinin önüne geçilecektir.

Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanlığını kurmadan, KDK içinde ombudsman sayısını artırarak da Türkiye şartlarında etkin ve verimli bir oluşum yaratmak ihtimal dahilindedir. Ancak yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla hem yerel yönetimlerle ilgili sorunların bu konularda bilgi ve deneyim sahibi uzman kişiler tarafından ele alınması sağlanacak hem de vatandaşların korkulu rüyası olan koca bir bürokratik yapının KDK'da filizlenmesi engellenmiş olacaktır. Dolayısıyla niceliksel artışla birlikte niteliksel gelişme de sağlanacaktır.

6.2.2. Yerel Yönetimlerin Denetimindeki Sorunlar

Türkiye'de yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşların sorunlarıyla ilgilenen yerel yönetim ombudsmanlığını oluşturmaya gerek olup olmadığını ortaya koyabilmek için öncelikle yerel yönetimlerin şu an ki haliyle etkili ve verimli bir şekilde denetlenip denetlenmedikleri veya bu konuda var olan sorunların ortaya konulması gerekmektedir (Yıldırım, 2014: 208).

Kamu yönetiminde başlatılan yeniden yapılanma çalışmalarıyla birlikte ülkemizde yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmaktadır. Bunun paralelinde kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak üzere denetim sistemi de reform altına sokulmaktadır. Aşırı ve etkisiz denetimi kaldırmak, kamu harcamalarında savurganlığı önlenmek, denetim birimlerini ve yürüttükleri denetim faaliyetlerini çağdaş denetim sistemine uygun bir biçimde yapılandırılmak, bu süreçte göz önünde bulundurulmuş hususlardır (Ekici ve Toker, 2005: 5-6).

Türkiye'de yerel yönetimlerin yetki ve görevlerindeki artış nedeniyle bu kuruluşların faaliyetlerinin daha iyi şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Bu bakımdan mevcut denetim yöntemlerinde var olan eksikliklerin giderilmesi, vatandaşların yerel yönetimler kaynaklı

şikâyetlerinin en aza indirilmesi ve yerel yönetimlerin iyileştirilmesi yeni bir denetim mekanizması oluşturulması gerekmektedir (Ünal, 2016: 123).

Yerel yönetimlerde hemşehrilerin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarına uygun olarak hizmet sunulup sunulmadığı ancak yerel yönetimlerin etkin bir denetime tutulması ile mümkün olabilir. Günümüzde yerel yönetimlerin denetiminin, klasik denetim araçlarının yanında çağdaş denetim mekanizmalarıyla da güçlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim ombudsmanlığı, bu ihtiyaca cevap verebilecek bir uygulamadır (Önen ve Küçük, 2021: 103). Yerel yönetim ombudsmanlığı, hak ve özgürlüklerini savunma konusunda kendisini tıkanmış hisseden vatandaşlara bu konuda yardımcı olması için her türlü sınırlandırmadan arındırılmış yeni bir yoldur (Temizel, 1997b: 778).

Türkiye’de yerel yönetimlerin sayısal çokluğundan dolayı hukuki ve mali denetimi merkezi yönetim kurumları üzerinde ağır bir yük oluşturmaktadır. Denetim elemanı sayısında da yapısal bir sıkıntı olduğu rakamlarla ortaya çıkmaktadır. 2015 yılında elde edilen verilere göre kurum içi mali denetim yapan iç denetçi kadrolarının belediyelerde %42si, İl Özel İdarelerinde %9, Bağlı İdarelerde %57si doludur (Zengin, 2017: 42). Dolayısıyla Türkiye’de sorun, denetim kurumlarının yetersizliğinden ziyade denetimde disiplinin sağlanamaması, siyasi ve idari kadroların denetim sonuçlarına duyarsız kalması ve kendilerini bunlara bağlı görmemesinden dolayı denetim sisteminin etkisiz kalmasıdır. Bazı zamanlar denetim sonuçlarına duyarsız kalınmakla yetinilmemekte, ayrıca hukuka aykırı işlemlerde bulunan kişiler yerine bunları ortaya çıkaran denetim görevlileri cezalandırılmaktadır (Sezen, 2001: 91).

Uygulamada Türkiye’de yerel yönetimler çok sayıda denetime tabi tutulmasına rağmen, günümüzün yapısal ve kuramsal değişimlerinden dolayı bu denetim yöntemleri yeterli olamamaktadır (Demiral ve Demiral, 2012: 940). Kamu bürokrasinin aşırı büyümesi sonucu, sunulması gereken hizmetler ya hiç sunulmamakta ya eksik sunulmakta ya da kamuoyunun beklentilerini tatmin edemeyecek bir şekilde kötü olarak gerçekleşmektedir. Bundan dolayı halkın şikâyetleri giderek artmakta, çoğu zaman bu şikâyetlerin giderilmesi bir yana, şikâyet edecek bir mercii bile bulunamamaktadır (Gölönü, 1997: 3).

Yönetimin ihlallerine karşı çok fazla şikâyet mekanizması bulunmasına rağmen bu yöntemlerden sadece bilgili ve varlıklı vatandaşlar faydalanmaktadır. Geride kalan geniş bir kesim, korku ya da bilgisizlikten dolayı yönetime hukuki bir süreç başlatamamaktadır.

Bununla birlikte yargının varlığına rağmen kötü niyet veya ihmal gibi kötü yönetim kaynaklı sorunlar devam etmektedir (Temizel, 1997b: 777).

Çalışmanın başında da açıklandığı üzere ülkemizde yerel yönetimler siyasal, yönetsel, yargısal, uluslararası ve kamuoyu denetimi altındadır. Ancak bu denetim yöntemlerinin kendi içlerinde belirli sıkıntıları bulunmaktadır. Bunlardan en etkili olarak yargı denetimi, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı yerel halkın güvencesi olurken, yerel yönetimler için de merkezi yönetimin yanlış ve keyfi davranış ve kararlarına karşı koruma işlevi görmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 21). Dolayısıyla Türkiye’de yargı denetiminde ortaya çıkan sorunlar, yerel yönetimlerin yargısal denetimi için de geçerli olmaktadır. Nitekim yargı denetimi sürecinin yavaş işlemesi ve kararlardaki gecikmelerin adaletin gerçekleşmesini engellemesi vatandaşı olduğu kadar yönetimi de mağdur etmektedir. İdari yargıda ortaya çıkan bu sorunlar Sayıştay denetiminde de görülmektedir. Sayıştay dava sonuçları 4 ila 5 yıl arasında anca sonuçlanmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin işleyişini yavaşlatmakta ve vatandaşları yargı denetiminden soğutmaktadır (Ünal, 2016: 121). Ayrıca yargının sadece hukukilik denetimi yaparak çoğu zaman yerindenliği ve hakkaniyeti göz önünde bulundurmaması ayrı bir sorun teşkil etmektedir. İdare sadece hukuka uygun davranmakla iyi idare niteliğini kazanamaz. İdarenin aynı zamanda eylem ve işlemlerinin yerinde olması, yani işe uygun olması gerekmektedir. İşte söz konusu bu denetim, idari yargının yetkisi dışında bulunan ihtiyaca uygunluk, başka bir deyişle yerindelik denetimidir. Yerindelik denetimi ise ombudsmanlığın en büyük varlık sebeplerinden birisidir. Bağımsız bir kurum olarak yerindelik denetimi yapabilmesi, onun ayırıcı yönlerinden birisidir. Bu bakımdan ombudsmanlık kurumu, idarenin alternatifi değil onun tamamlayıcısıdır (Odyakmaz, 2013: 68-69).

Avrupa Konseyi tavsiye kararında da belirtildiği gibi yönetimin takdir yetkisi, bireyleri hak ve özgürlüklerini koruyabilmek adına yargı organları veya bağımsız organlar tarafından denetime tabi tutulmalıdır. Denetim, takdir yetkisinin yasallığının denetimi olabileceği gibi yerindeliliğinin denetimine yönelik de olabilmektedir. Yargı organları kural olarak sadece hukukilik denetimi yaptığından yerindeliliği denetlemek üzere ombudsmanlık tipi bağımsız otoritelere ihtiyaç duyulmaktadır (Şengül, 2005: 132).

Yönetim hukukunun ve idari yargının doğuş yeri olan ve yıllarca “en iyi ombudsman Danıştaydır” görüşünü savunan Fransa’da ombudsmana neden ihtiyaç duyulduğu üzerine yöneltilen bir soruya Fransız Ombudsmanı Jacques Pelletier şöyle cevap vermiştir: “siz

ülkenizde yasaya uygun, ancak hakkaniyetli olmayan olaylarla karşılaşmıyor musunuz?'. Dolayısıyla hukuka uygun ancak hakkaniyetli olmayan idari eylem ve işlemler karşısında ombudsman, hakkaniyeti sağlamaya çalışmaktadır (Temizel, 1997b: 769-770).

Bununla birlikte idari yargı, idarenin sadece eylem ve işlemlerini denetlemektedir. İdarenin tutum ve davranışları denetim dışında kalmaktadır. İşte ombudsman, bu boşlukta kalan denetimi yapmakta ve idarenin tutum ve davranışlarını incelemektedir. İdarenin tutum ve davranışları, idari eylem ve işlemler dışında idarenin bireylerle ilişkilerinde ortaya çıkan, hukuka, ahlaka aykırı olmamakla birlikte genel görgü kuralı dışında olan, bireyleri rahatsız eden, idareden bezdiren, şikâyet konusu olan hallerdir. Vatandaşın işlerinin gereksiz yere uzatılması bunlara sadece bir örnektir. Dolayısıyla ombudsman, bu tür davranışları tespit edip raporuna ekleyerek ilgili idareleri teşhir yoluyla vatandaşa daha dikkatli davranmaya, iyi muamele etmeye sevk etmektedir (Odyakmaz, 2013: 68).

İdari yargının denetimlerini ne şekilde gerçekleştirdiği, onun etkinliği ve verimliliği hakkında bilgi vermektedir. Türk idari yargı sisteminde idare mahkemeleri ile Danıştay'da görülen davaların sonuçlanmasının uzun sürmesi, davaların genelde dosya üzerinden görülmesinin davacıları süreç dışında bırakması, masraflı oluşu, karar gerekçelerinin yetersiz veya belirsiz olması ve genel olarak idari yargı bireyi değil yönetimi tutan bir tavırla hareket etmesi, idarenin yargı yoluyla denetimine olan güveni zedelemektedir (Karakul, 2012: 162).

Kimi zamanlarda da idari makamların işlemlerine karşı yargı yolu gösterilmekte ve yargı süreci sonunda işlemin iptal edilmesi üzerine görevli hakkında kendiliğinden bir işlem yapılmamaktadır. Haksızlıklara ve zarara sebep olan görevliden (veya idareden) zararın tahsili, şahıs hakkında ceza kovuşturması yapılması ayrı bir merasimi gerektirmektedir. Adaletin, hakkın gerçekleşmesi uzun bir zaman almakta, olayın güncelliği kaybolmakta, vatandaşın idareye/devlete olan güveni sarsılmakta, kamu görevlileri zan altında kalmaktadır. Bu konuda örnek çoktur (Ataman, 1997: 788).

Yerel yönetimlerin denetlenmesinde diğer bir yöntem de idari denetimdir. Bu denetim yöntemi de kendi içerisinde iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç denetim yönteminde en çok ön plana çıkanı ise hiyerarşik denetimdir. Ancak hiyerarşik denetim, vatandaşların hak ve özgürlüklerini idarenin eylem ve işlemleri karşısında korumayı temel amaç edinen bir denetim yöntemi değildir. Bu yöntemde temel amaç, kurum içinde düzenin sağlanması ve yasal yönetim ilkesinin hayata geçirilmesidir. Ve üst

çoğunlukla, yapılan eylem veya işlemde kendisinin de bir sorumluluğu olduğunu düşünerek ona göre bir tavır takınmaktadır (Keneş, 1997: 795).

Yönetim bir insan faaliyeti olduğundan ve bu faaliyetin yürütücüleri insanlar olduğundan, kurum içi dayanışma söz konusu olmaktadır. Hiyerarşik denetim, bu dayanışmayı sergileyen çalışanlar arasında yapıldığından kötü yönetimi önlemede etkili olamamaktadır. Hiyerarşik denetimi gerçekleştiren üstler, astlarını koruma duygusuyla hareket ederek bazı hata ve ihmalleri görmezden gelebilmektedir. Ayrıca kurum içerisinde ortaya çıkan hata ve ihmallerin kurum içerisinde kalması sağlanarak kamuoyu nezdinde oluşabilecek prestij kaybı önlenmeye çalışılmaktadır (Şengül, 2005: 134). Dolayısıyla kurumun kendi görevlileri tarafından gerçekleştirilen bir denetim türü olmasından dolayı yönetimin hem denetleyen hem de denetlenen bir konumda bulunması, hiyerarşik denetimin gerçek bir denetim türü olmadığı yönünde iddialara sebep olmaktadır (Yıldırım, 2014: 210).

Yerel yönetimleri denetim altında tutmada işlev gören bir başka denetim yöntemi de siyasal denetimdir. Ancak çoğu zaman milletvekillerinin parti disipliniyle hareket etmesi, bireysel eylemde bulunamaması, parti liderlerinin milletvekilleri üzerindeki otoriteleri gibi nedenler yüzünden yürütme organı üzerinde etkili bir siyasal denetim gerçekleştirilememektedir. Dolayısıyla TBMM'nin yürütmeyi ve onun uygulayıcısı olarak idareyi denetlemesindeki başarısızlığı, dolaylı olarak yerel yönetimler üzerinde uygulanan siyasal denetimi de zayıflatmaktadır (Özer, 2000: 50). Bununla birlikte TBMM denetiminde olduğu gibi gerek katı parti disiplini gerekse meclislerde çoğunluğu sağlayan partinin söz sahibi olması gibi nedenlerle yerel yönetim meclisleri tarafından yapılan siyasal denetim de başarılı bir şekilde yürütülememektedir. Ayrıca yerel yönetim meclisleri tarafından yürütülen siyasal denetim yöntemleri, mağdur vatandaşların sorunlarını çözümlenmeye yönelik olmadığından etkisiz kalmaktadır (Ünal, 2008: 196).

Yönetim herhangi bir davranışta bulunurken, yürürlükteki yasalara uygun hareket etmelidir. Ancak yönetimi elinde bulunduran gücün yasaları çıkarma yetkisine de sahip olması yüzünden yasal yönetim ilkesi; halkın, yönetimin eylem ve işlemleri karşısında korunması idealini tam olarak hayata geçirememektedir (Keneş, 1997: 795).

Yerel yönetimlerin denetiminde önemli bir aktör de kamuoyudur. Ancak kamuoyu oluşturmada ve kamuoyu denetimini sağlamada önemli aktörlerden biri olan baskı grupları, çoğu zaman kendi menfaatleri yönünde çalışmaktadır. Bununla birlikte her alanda bir meslek kuruluşu mevcut olmadığından herkesin bu kuruluşlara üye olması söz konusu olamamakta

ve örgütsüz bireyler yönetime karşı savunmasız kalmaktadır. Dolayısıyla baskı grupları, kamuoyunu oluşturmada ve kamuoyu denetimini sağlamada yeterli olmamaktadır. Aynı şekilde kitle iletişim araçlarının da tek yanlı ve propaganda odaklı bilgi aktarımı, kamuoyunu yanlış yönlendirmesi ve taraflı hareket etmesi sebebiyle etkili bir kamuoyu oluşturmada yetersiz kaldığı görülmektedir (Ünal, 2008: 197-198).

Dolayısıyla tüm bu gerçeklerin üstüne; denetimin çok boyutlu bir olgu olduğu, sadece hukukilik denetimiyle sınırlı kalamayacağı ve dolayısıyla Türkiye’de geniş bir alana yayılmış olan ve vatandaşların gündelik yaşamlarının bizzat muhatabı olarak yerel yönetimlerin ancak kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı ile doğru ve sağlıklı bir biçimde denetlenebileceği olgusu, aşağıda vatandaşların yaşayabileceği mağduriyetlerden sadece bir tanesinin gözler önüne serilmesiyle daha iyi anlaşılabilir:

- *“Para yatırmanız gereken vezne önündeki camekan sizin arkada oturan memurla temas kurmanızı sağlayacağınız ölçüde yapılmamıştır, memurun önünde sesinizi duyuramıyorsunuz, o da belki size karşı biraz sertçe kabaca davranabilir veya davranmaz ama sizi işitememektedir. Burada suç yoktur kötü muamale yoktur, ama kişiyi rahatsız edecek ortam mevcuttur, yani özensizlik bulunmaktadır.”* (Odyakmaz, 2013: 82-83)

6.2.3. Anti-Bürokratik Denetime Olan İhtiyaç

Ombudsmanlığın ortaya çıkmasına sebep olan en büyük etkenlerden birisi bürokrasidir. Belirli amaçları gerçekleştirmek için dizayn edilen ve işe yarar katkılar da sağlayan bürokrasi, 20. Yüzyılın demokratik toplumlarında ciddi bir sorun olarak tanımlanmaya başlanmıştır. Demokratik bir yapı içerisinde hesap verebilirlik olgusu önem kazanmış ve bunun nasıl sağlanacağı hususu ele alınmaya başlanmıştır (Kavili Arap, 2015: 66).

Bürokrasinin içerisindeki hiç kimse kendisinin bir bürokrat olduğunu veya kırtasiyeci bir tutumla hareket ettiğini kabullenmemektedir. Buna rağmen bürokrasinin kötü bir şey olduğu ve ortadan kaldırılması gerektiği üzerinde herkes hemfikirdir (Mises, 2010: 19). Bürokrasideki temel sorun, yasaların genel veya ayrıntılı düzenlenmesiyle ilgilidir. Kamu görevlileri üzerinde daha fazla denetim kurmak üzere gidilen bu yol tersine, sorumluluktan kaçmak isteyen memur veya bürokrat için bir sığınak haline gelmektedir. En

önemli amaçları kendilerini koruyacak ve hizmet güvenliğini sağlayacak bir yapının oluşturulması olan kamu görevlileri, örgütün kural ve prosedürleri aracılığıyla bu amaçlarını gerçekleştirirler. Ayrıca başarısızlıklarını gizlemenin yöntemini de bulurlar. Ayrıntılı kural ve usuller bu yönüyle işlerin gecikmesi ve kırtasiyeciliğin de temel sebebi olur (Eryılmaz, 1993: 82-83).

Günümüzün modern devlet sistemlerinin tipik yapılanması olarak geniş ve karmaşık bürokratik yapı içerisindeki var olan sorunları çözmek için ombudsmanlık sisteminin önemli bir rolü vardır. Özellikle yönetimin üst karar alıcıları tarafından işletilen takdir yetkisinin kullanılması sonucu ortaya çıkan haksız idari kararların düzeltilmesi ve idarenin yozlaşmasına karşı vatandaşların korunma altına alınması kurumun önemini artırmaktadır (Temizel, 1997b: 766).

Aşırı geniş bir yapıya sahip olan bürokratik yapılanma pek çok sorun bulunmaktadır. Hızla gelişen karmaşık hizmet devleti kavramıyla birlikte yönetenle yönetilen ilişkilerinde çoğu zaman normal hukuk kurallarının yetersiz kalması sonucu hakkaniyete ağırlık veren yeni bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmuştur. Böylesi bir ihtiyaç sonucu girişilen arayışlar ombudsmanlık kurumunun yayılımında etkili olmuştur (Ataman, 1997:779).

Halkın bürokrasiyle ilgili yakınmaları daha çok onun işlemsel yönüyle alakalıdır. Amaçlarını gerçekleştirebilmek adına her kurum kural ve usullere göre iş görmekte ve bunlara göre işlem uygulamaktadır. Bu işlemlerin ayrıntılı olarak düzenlenen kural ve usullere bağlı bir şekilde yürütülmesi vatandaşlar adına hoşnutsuz bir durum ortaya çıkarmakta, kaynak ve emek israfına yol açmakta ve bürokrasi olumsuz anlama bürünmektedir. Böyle olumsuz bir anlam kazandığında bürokrasi, vatandaşlar için belirli işlemsel sorunları ortaya çıkarmaktadır. Ülkemizde bu sorunlar özetle, kuralcılık ve sorumluluktan kaçınma; yönetimin siyasallaşması; kayırmacılık; rüşvet ve yolsuzluk ve işlemlerin araçlar yoluyla yürütülmesidir (Eryılmaz, 2007: 252).

Kamu yönetimi sürecinin ağır işlemesi ve zaman zaman da tıkanıklığa uğraması, kural ve yöntemlerin çokluğu ve karmaşıklığıyla ilgilidir. Çoğu durumda tek işlem için bile birden fazla kurum ve belgenin işe dahil olması gerekmektedir. Bu da işlerde karmaşa ve gecikmeye sebep olmaktadır. Ayrıca aynı alanda birden çok kurumun görevli kılınması da eşgüdümsüzlüğü ortaya çıkarmaktadır. Kamu kurumlarına çeşitli işleri için yolu düşen vatandaşlar birçok tekrarlı ve gereksiz işlemle usandırılmaktadır. Kolaylık sağlanabilecek birçok konu geleneksel olarak sürdürülmektedir. Herhangi bir başvuruda bir belgenin

eksikliği başvuruyu geçersiz kılabilen, istenen belgelerin sayısı çok fazla olabilmekte ve tamamlanma süreci uzun sürebilmektedir. Kişilere güvensizlik temel bir tutum olduğundan birçok işlem son derece kuşkulu bir şekilde, katı kurallara ve ağır biçimsel koşullara bağlanmıştır (Çulpan, 1980: 35-36). Sayılan sıkıntılar, bürokrasinin işlemsel sıkıntıları olduğundan ve denetim fonksiyonu da belirli işlemlerle gerçekleştiğinden dolayı vatandaşların bürokratik denetimden çektiği çile ortadadır.

Ülkemizde herhangi bir dava süreci başlatmak istemeyen vatandaşların sadece basit bir şikâyet başvurusunda bulunabileceği bir yer yoktur. Oysaki masrafsız oluşu ve kolay başvuru yapılabilmesi imkanıyla ombudsmanlık, vatandaşlar için bir alternatif oluşturmaktadır. Yapılan her şikâyet başvurusunda, inceleme ve araştırmalar tamamlandıktan sonra vatandaşlara olumlu veya olumsuz bir cevap veriliyor olması onları tatmin etmektedir (Odyakmaz, 2012: 54).

Demokratik hukuk devletinin önemli bir göstergesi olarak ombudsman, kötü yönetimin işleyişinde ve var olan sorunların çözümünde devlet ile vatandaş arasında kopukluğu giderici bir aracı rolü oynamaktadır. Bu rolüyle yönetim karşısında zayıf bir konumda bulunan vatandaşları kamu otoritelerine karşı korumaktadır. Böylece vatandaşların devlete olan güvenini pekiştirmekle ombudsman, klasik anlamdaki katı bürokrasiyi, vatandaş lehine açıklığa ve hesap vermeye zorlamaktadır (Parlak ve Doğan, 2016: 20-21).

Ombudsmanlık kurumunun gerekliliği İspanya Ombudsmanı tarafından şöyle dile getirilmektedir: “.....*Ombudsman kurumu, adaletin işleyişine bir alternatif oluşturmakla birlikte, aynı zamanda tamamlayıcısı da oluyor. Vatandaş o kişiye derdini anlatabiliyor ve doğrudan doğruya onun dinlemesini sağlayabiliyor. Ombudsman vatandaşın şikâyeti her ne ise bunu idari makama iletiyor ve bunun idari makamla nasıl çözülebileceği konusunda bir hemfikirlik sağlandıktan sonra tekrar vatandaşa dönüyor ve bir dava açılmasına gerek kalmadan çoğu zaman bu meselenin çözülmesine aracı oluyor*” (Demirkol, 2013: 132).

Fransız Adalet Bakanı ombudsmanı “*hiçbir karşılık beklemeden, sırf gönülleri hoş etmek için, pragmatik olarak ve şekle bağlı kalmaksızın idare ile vatandaş arasına giren şefaatçi*” olarak tanımlarken Kanada’da görevde bulunmuş bir ombudsman ise “*basit bir vatandaş*” olarak tanımlamıştır (Oytan, 1975: 195).

Avusturya eski ombudsmanlarından Pickl ise, ombudsmanlık bürosunun temel değerinin verimlilik olduğunu; vatandaşların kamu yönetimindeki verimsizlik ve gecikmeden yakındığı için ombudsmanın toplumun bürokratikleşmesi için yeni bir adım

olmaması gerektiğini belirtmektedir. Ombudsmanın “gözboyama” yaklaşımını temsil etmemesi gerektiğini, çünkü bu yaklaşımın sorunun derinlemesine çözümlenmesinin ve anlaşılmasının yerini alabileceğini ve biçimselliğe götüreceğini ifade etmektedir. Pickl, “*Kimi ombudsman büroları çok biçimcidir. Kendilerini mahkeme gibi görürler ve mahkeme yöntemlerini uygularlar. Yakınmaları uygun ya da uygun olmayan olarak ayırırlar. Ombudsman bir hukuk mahkemesi gibi karar veren bir organ değildir, o son başvurma yeridir*” demektedir (Pickl, 1986: 44). Nitekim Pickl’in bu sözleri önemlidir. Çünkü gerçekten de ombudsmanlık kurumu, bilinçli veya bilinçsiz olarak biçime gömülmüş olan bürokrasiye karşı oluşmuş bir antipatinin sonucudur. İdare karşısında bugün git yarın gel anlayışıyla karşılaşan; hem masraflı hem de uzun süren mahkeme süreci karşısında ümidi kırılan ve yine de bürokrasiden başka gidecek bir yeri olmayan vatandaşlar için ombudsman bir umut kapısıdır.

Şimdilerde halk, kendisini ilgilendiren bir yönetsel eylemin nedenleri konusunda giderek daha çok aydınlanmak istemektedir. Bugün yurttaşlar artık kendilerini yasal normlarla mutlak bağlı olarak düşünmemektedir. Halk artık idarenin müdahalelerini ve denetimlerini protestosuz kabul etmeye hazır değildir. Geleneksel normlara bağlılık azalmaktadır (Pickl, 1986: 42). Böylesi bir gelişme, vatandaşların bürokratik yapıyla neden anlaşamadığını ortaya koymaktadır.

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere ombudsmanlık kurumu, bir nevi bürokrasiye tepki olarak doğmuştur. Bürokrasinin biçime önem veren, kırtasiyecisi, işleri uzatan ve “bugün git yarın gel” anlayışından muzdarip olan vatandaşların şikâyetlerine karşı bir çözüm olarak tasarlanan ombudsmanlık, anti-bürokratik bir yapının tesisinde önemli bir rol oynamaktadır.

6.2.4. KDK’nın Yetki Alanının Daraltılması Yoluyla Meşguliyet Düzeyinin Düşürülmesi ve Uzmanlaşmanın Sağlanması

Yukarıda açıklandığı üzere toplum, anti-bürokratik denetim yapılarına ihtiyaç duymaktadır. Bir sistemin anti-bürokratik bir yapıya kavuşturulmasının önündeki en büyük engellerden birisi, söz konusu sistemin hacmidir. İşlerin hacim olarak büyümesi beraberinde bürokratikleşmeyi getirmektedir. Çünkü bürokrasiler, çok çeşitli faaliyetleri gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş büyük çaplı örgütsel yapılanmalardır (Eryılmaz, 2017: 88).

Yerel yönetimlerin ayırıcı özelliklere sahip olması ve görev ve yetkilerinde zamanla artış yaşanması bu kuruluşların daha uzman birimler eliyle denetlenmesini gerektirmektedir (Ünal, 2008: 249). Ancak uygulamaya bakıldığında KDK hem merkezi idareleri hem de yerel yönetimleri denetleyebilmektedir. Yerel yönetimlerin denetimiyle ilgili ayrı bir yapı, büro ya da denetçilik oluşturulmamıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kurulacak bir köprü yerel demokrasi açısından önem taşımaktadır. Yerelde İstanbul BŞB’de uygulandığı gibi “beyaz masa” benzeri halkla ilişkileri sağlayan uzman birimlerin kurulması yeterli olmamaktadır. Çünkü nihayetinde bu birimler hem yönetime bağlı olarak görev yürütmekte hem de hukuki ihtilafları inceleme altına alamamaktadır (Zengin, 2017: 42).

KDK’nın 2013 ile 2018 yılları arasındaki raporları incelendiğinde, yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetlere ilişkin alınan şikâyetler yıllık olarak artış göstermektedir. Şikâyet edilen idareler temelinde yapılan değerlendirmelerde yerel yönetimlerin, toplam şikâyetlerin yaklaşık %8 ile %10’unu oluşturduğu ve şikâyet sıralamasında bazı yıllarda ilk sırayı aldığı ve genel olarak ise ilk üç idare içerisinde yer aldığı görülmektedir. Bu değerlendirmeler ışığında yerel yönetimlerin KDK için önemli bir meşguliyet alanı olduğu ortadadır (Yıldırım, 2019: 402). Bu veriler ışığında söylenebilir ki kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığıyla birlikte KDK’nın iş hacmi azalacaktır. KDK’ya yerel yönetimlerle ilgili gelen şikâyetlerin doğrudan yerel yönetim ombudsmanlığına yapılmasıyla KDK, daha az şikâyetle uğraşacak ve böylece şikâyetleri sonuçlandırma süresi de kısalmaktadır. Kurulacak yerel yönetim ombudsmanlığının yerel meselelerde uzman kişilerden oluşturulacağı düşünüldüğünde, yerel şikâyetlere ilişkin verilen kararlar daha isabetli ve sağlıklı olacaktır.

Türkiye’de ulusal olarak örgütlenmiş olan KDK, kendisine gelen tüm şikâyet dosyalarını bir baş denetçi ve beş denetçi aracılığıyla işbölümü yaparak ve belli konuları paylaştırarak sorunlarla ilgilenmeye çalışmaktadır. Oysa birçok demokratik gelişmiş ülkede insan hakları, polis, kadın, çocuk, cezaevi gibi alanlara özgü uzman ombudsmanlık türleri mevcuttur. Dolayısıyla Türkiye de KDK dışında belirli alanlarla sınırlı ombudsmanlıklar kurma yoluna giderek idarenin hukuka aykırı ve kötü yönetimden kaynaklı her türlü eylem ve işlemi denetim altına alabilir (Önen ve Küçük, 2021: 89). Bu konuda kuşku yok ki yerel yönetim ombudsmanlığı, diğer ombudsmanlıklardan daha fazla şikâyetle ilgilenerek önemli şikâyet mekanizmalarından biri haline gelmiştir (Kirkham, 2005: 383).

Yönetişel işlemlerde yerindelik, herkesin durumuna uygun bir sonucun elde edilmesi anlamına gelmektedir. Bir kararın yerindeliği ise; karar ve işlemi yapacak olan görevlinin,

şikâyetçi kişinin durumunu belirleyebilecek yeterli bilgiye sahip olmasına, sahip olduğu bilgileri kullanabilmesine ya da bu bilgileri çözümlenebilmesine bağlıdır (Temizel, 1997a: 14). Yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla merkezi ombudsmanlığın iş yükü azaltılırken, yerel düzeydeki şikâyetler de daha detaylı bir şekilde incelenmiş olmaktadır (Önen ve Küçük, 2021: 90).

Uzmanlaşmaya giden yolda işbölümü önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim Smith (2012: 7-9)'e göre işbölümü her sanata ne denli sokulabilirse, emeğin üretici güçleri o oranda artmaktadır. Türlü zanaatlarla çeşitli uğraşların birbirinden ayrılması, bu fayda üstünlüğüne dayanmaktadır. İşbölümü, her çalışanın görev kapsamını daralttığından, her çalışanın sorumlu bulunduğu görevi yaşamında biricik hale gelmekte ve işe olan yatkınlığı artmaktadır. İşe yatkınlığın artması, çalışanların faaliyetlerinde uzmanlaşması anlamına gelmektedir. Sorumlu oldukları görev ve faaliyet sahasında uzmanlaşan çalışanların ortaya koydukları performans ve çıktı düzeyi de artacağından etkinlik ve verimlilik sağlanabilecektir. Dolayısıyla KDK'dan ayrı bir yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması, yerel yönetime dair şikâyetlerin uzman birimlerce ele alınması anlamına gelmektedir. Bu da hem kurumun kendinden beklenen başarıyı elde etmesini hem de hizmetten yararlanıcılar olarak vatandaşların sorunlarının daha kaliteli bir şekilde ele alınmasını sağlayacaktır.

6.2.5. Vatandaşların Tatmin Düzeyini Artırmak

Önceki kısımlarda detaylı bir şekilde açıklandığı üzere, yerel yönetimlerin denetiminde belli sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlar, yerel yönetimlerden bizzat hizmet alıcılar olarak vatandaşları sıkıntıya uğratmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin denetim sisteminde yapılacak iyileştirmeler, sistemin işler bir hale getirilmesi ve dolayısıyla başarılı bir denetim sisteminin oluşturulması, kuşkusuz bunlardan yararlanıcılar olarak vatandaşların memnuniyet düzeyini artıracaktır.

Yukarıda değinildiği üzere yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte KDK'nın iş yoğunluğu azalacaktır. Bu da KDK'nın ele aldığı şikâyet sayısını azaltacağından şikâyetleri sonuçlandırma süresi de kısılacaktır. Demokrasinin önemli bir unsuru olarak yönetilen konumunda bulunan vatandaşların şikâyetlerini daha kısa sürede sonuçlandırmak onların yararına olacaktır. Özellikle vatandaşların yargı denetiminden kaçınmasının ve

dolayısıyla KDK'yı tercih etmelerinin en önemli sebeplerinden birisi olan hızlıca çözüme ulaşma, yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla birlikte daha ön plana çıkmış olacaktır. Bunun sonucunda da vatandaşların tatmin düzeyi artacaktır.

6.3. Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Türk İdari Yapısına Sağlayabileceği Katkılar

6.3.1. İdari Yargının İş Yükünün Hafifletilmesi

Türk yargı sistemi son zamanlarda etkin ve verimli işlemediği yönünde eleştirilmektedir. Eleştiriler yargının hesap verebilir ve şeffaf bir yapıda olmadığından kaynaklanmaktadır. Yargının toplum hayatının birçok alanını denetim ve etkisi altına almış olması karşısında artan iş yükünden dolayı etkinlik ve verimliliğinin olumsuz etkilendiği çok açıktır (Gülener, 2013: 20).

İdare, vatandaşlara birçok hizmet sunmakta ve bunun sonucu olarak da birçok idari karar alınmak zorunda kalınmaktadır. Alınan idari kararların sayısı arttıkça bu kararlara karşı yapılan şikâyetler de artış göstermekte ve buna paralel olarak idari yargının iş yükü de artmaktadır. Ancak bu yük karşısında idari yargının etkin ve verimli bir performans ortaya koyabilmesi mümkün gözükmemektedir. Bu sorunun üstesinden gelebilmek adına ombudsmanlık sistemi öne çıkmaktadır. Bu yönüyle ombudsmanlık; vatandaşların taleplerini giderme, onların adaletin işlemediği, yavaş işlediği veya kendisinden yana olmadığı yönündeki olumsuz duygularını ortadan kaldırmak üzere işleyen bir sistemdir (Demirkol, 2012: 89).

Ombudsmanlık denetiminin olmadığı ülkelerde idarenin kusur içeren eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların yargı dışında şikâyetlerini götürebileceği bir denetim yöntemi yoktur. Bu durum, çok basit bir şekilde çözülebilecek uyuşmazlıkların bile yargıya götürülmesine sebep olmaktadır. Bundan dolayı yargı, iş yükünün artması sonucu yavaş işleyen ve etkisi azalan bir merciye dönüşmektedir (Sağlam, 2012: 53).

İdari yargının iş yükünü hafifletmek dava açılmasını zorlaştırma yoluyla değil, idari yargının görev alanına giren uyuşmazlıkları idari yargı önüne gelmeden çözüme kavuşturmakla mümkündür. İşte ombudsman hem yönetimi iyileştirme yönündeki katkıları sonucu daha az uyuşmazlık yaşanmasını sağlayarak hem de uyuşmazlıkların idari yargıya

götürülmeden çözülmesini sağlayarak idari yargının iş yükünün azaltılmasına katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan ombudsmanın önleyici ve caydırıcı olmak üzere idare üzerinde iki etkisi vardır. Ombudsmanın önleyici etkisi, ombudsman tarafından denetim altına alınan idarenin daha dikkatli hareket etmek zorunda olmasıdır. Ombudsmanın caydırıcı etkisi de kamu görevlilerinin ombudsman denetimi sonucu yakalanmaları korkusuyla hukuka aykırı eylem veya işlemde bulunmaktan geri durmalarıdır (Erhürman, 1998: 100-101). Her iki işleviyle de ombudsman, kamu kurumlarının ve onların yürütücüleri olarak kamu görevlilerinin eylem, işlem ve davranışlarında daha dikkatli olmalarını sağlayarak ortaya çıkabilecek hakkaniyetsizlikleri ve hukuksuzlukları önlemekte ve bu yolla idari yargının iş yükünü azaltmaktadır.

Adli yargı sisteminin dışında idari yargı sistemi de bulunan ülkelerde ombudsmanlığın kurulması bazı kişilerce gereksiz olarak görülmüştür. Çünkü böyle düşünenlere göre idari yargı, idarenin keyfi uygulamalarına karşı hukukilik denetimini zaten yerine getirmektedir. Böyle düşünenlerin düştüğü en büyük yanılgı, ombudsmanlık sistemi ile idari yargı sistemini aynı işleve sahip birer mekanizma olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Oysaki ombudsmanlık sistemi, idari yargı sisteminin bir alternatifi değil onun tamamlayıcısıdır. Yani ombudsmanlık, diğer denetim yollarının eksikliklerini tamamlamak üzere doğmuş bir sistemdir (Temizel, 1997b: 777).

Birçok ombudsman hukukçu olmasına rağmen, ombudsmanlık adalet sisteminin mahkemelerden önemli ölçüde farklı olduğu ortadadır. Ombudsmanlık denetim sürecini mahkemelerden ayıran onun sadece göreceli esnekliği değil; araştırmalarını dost yanlısı bir yolla çözümlemesi, süreci yüz yüze değil kağıt üzerinde yürütmesi ve kararlarının bağlayıcı olmayan niteliğidir. Daha da önemlisi, bireysel ihtilafların çözümüyle olduğu kadar idari sistemlerin uzun vadeli gelişimiyle de ilgilenen Ombudsman yaklaşımının altında yatan ahlak anlayışıdır (Abraham, 2008a: 374-375).

Prof. Roland Drago, başlarda kurumun oluşturulmasına muhalefet etmekten sonraları ombudsmanlık kurumunun, idari yargı sistemine sahip olan ülkelerde de kurulması gerektiğini ifade etmiştir (Şengül, 2007: 127). Zaten kurumun Fransa gibi idari yargının doğmuş olduğu bir ülkede kurulup faaliyete başlamasıyla birlikte, ombudsmanlığın idari yargıya sahip olan bir ülkede gereksiz olduğu düşüncesi önemini kaybetmeye başlamıştır. Dolayısıyla ombudsmanlığın bir ülkede kurulması demek, onun idari yargının yanına eklenmiş ek bir daire işlevi görmesi değil; yönetim kaynaklı şikâyetlerin idari yargıya

gitmeden çözülebilmek fırsatının elde edilmesiyle idari yargının iş yükünün hafifletilmesi anlamına gelmektedir.

Çünkü ombudsman bir hukuk mercii olmadığından kararlarına karşı itiraz edilememekte ve böylece birçok ihtilaf idareyle diyalog süreciyle çözülmektedir. Bu durum da idari yargıda davaların yığılmasını ve büyük bir yük oluşturmasını önlemektedir (Demirkol, 2012: 89).

Vatandaşların yargıya başvurmadan önce kullanabilecekleri bir yol olarak ombudsmanlığı tercih etmelerinde kurumun belli başlı özellikleri öne çıkmaktadır. Ombudsmanlığın yargıya oranla daha cazip bir yol olmasının nedenleri şöyle sıralanabilir (Erhürman, 1998: 101):

- Ombudsmana başvurunun birçok ülkede ücretsiz olmasından dolayı idari yargıya nazaran daha ucuz olması;
- İdari yargıya oranla daha az şekilci olması ve avukat ve onun gerektireceği maddi yük olmaksızın harekete geçirilmesinin daha kolay olması;
- İdari yargıya oranla daha hızlı sonuç alınabilmesi;
- İdari yargıda var olan dava açma ehliyeti ve dava açma süresi gibi engellere çoğu zaman ya hiç tabi olmaması ya da çok daha esnek bir şekilde tabi olmasıdır.

Dolayısıyla idarenin yerel düzeydeki bir kolu olan yerel yönetimlere yönelik vatandaşlardan gelen şikâyetlerin yerel yönetim ombudsmanlığı tarafından çözüme bağlanması, söz konusu yakınmaların idari yargı yoluna gidilmeden çözülmesi yoluyla idari yargının iş yükünü hafifletecektir.

6.3.2. Vatandaşların ve Kamu Görevlilerinin Eğitilmesi

Özellikle yeni kurulmuş demokrasilerde ombudsmanın bir diğer işlevi de eğitimidir (Sezen, 2001: 80). Ombudsman, insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve kamu yönetiminin rolü hakkında vatandaşları, politikacıları ve memurları eğitmektedir. Yayınladığı raporlar ve idareyle yaptığı işbirliği yoluyla vatandaşların ve kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını öğrenmelerine yardımcı olmaktadır (Şahin, 2010:

145). Denetimleri sırasında ihtiyaç ve sorunları yerinde tespit edebilen ombudsman, önerileriyle kamu görevlilerini eğitmekte ve onlara rehber olmaktadır. Verimliliği ön plana çıkaran anlayışla kamu yönetiminin basit, ucuz ve süratli çalışması amacıyla yönetime metot hizmeti sunmaktadır (Akın, 1998: 531).

Görevi dolayısıyla yönetim bozukluklarını ilk elden gözlemleyen ombudsman, şikâyetleri çözüme bağlarken iki fonksiyonu yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi, idari faaliyetlerin vatandaşlar nezdindeki yeri ve etkileri konusunda kamu kurumlarının bilgilendirilmesi ve gerektiği durumlarda düzeltici önlem alınmasını sağlamasıdır. İkincisi ise idari faaliyetlerin gerekçeleri, amaçları ve yöntemlerine yönelik olarak vatandaşları bilgilendirmektir (Şengül, 2013: 81).

Kurum, hukukçularla çeşitli konulardaki uzmanları bünyesinde barındırmaktadır. Bu durum vatandaşların bilgilendirilmesi ve şikâyetlerine yönelik tatmin edici cevaplar verilebilmesi bakımından önemlidir. Ombudsman, kendisine şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşları bilgilendirmekle birlikte sorunlarının çözümü için girişimde bulunmayan vatandaşları da hakkını arama noktasında bilinçlendirmektedir. Ombudsmanın bu eğitici işlevi vatandaşların sadece haklı olduğu durumlarda değil aynı zamanda şikâyetlerinin asılsız olduğu durumlarda da söz konusu olmaktadır. Bu bakımdan ombudsman, sadece vatandaşların haklı oldukları durumlarda haklarını almalarını değil, aynı zamanda başvurusu haklı bir nedene dayanmayan vatandaşları başvurularının neden haksız oldukları konusunda ve başvurmaları gereken doğru yerin neresi olduğu konusunda bilgilendirerek bir vatandaşlık eğitimi vermektedir (Erhürman, 1998: 99-100). Kendi haklarının bilincinde olan vatandaşlar yönetimi sorgulamakta ve yönetimin demokratikleşmesine ve hukuk devleti anlayışının güçlenmesine katkı sağlamaktadır (Kahraman, 2011: 366).

6.3.3. Katılımcı Yönetim İdealinin Gerçekleştirilmesi

Demokratik yerel yönetimin en önemli ilkelerinden birisi halk katılımının sağlanmasıdır. Demokratik bir yerel yönetim, gücünü sivil toplum kuruluşları ve toplumsal hareketlerle paylaşma yoluna gitmelidir. Yerel demokrasinin hayata geçirilmesi, demokrasinin toplumun tüm kesimleri tarafından benimsenmesiyle olmaktadır. Demokratik bir yerel yönetim için seçimlerin yanında halkın yönetime katılımının sağlanması gerekmektedir. Yerel yönetimlerde halk katılımının sağlanması, sorunların daha sağlıklı

tespit edilmesinin yanında çözümlerinin de etkili bir şekilde yapılmasını sağlamaktadır. Bu anlamda katılımcı demokrasi, yerel toplulukların, alakalı oldukları konularda kendilerini demokratik yol ve yöntemlerle yönetmeleri anlamına gelmektedir. Bireyin devlet karşısında kendisini güçsüz hissetmesi ve devletten korkması, yerel katılım yoluyla önlenebilmektedir. Bu açıdan yerelde halkın katılımının sağlanması yoluyla demokrasi bilincinin geliştirilmesi noktasında yerel yönetimlere büyük sorumluluklar düşmektedir (Pustu, 2005: 129-131).

Yerel yönetim ombudsmanlığı, insan haklarını koruduğu kadar yerel halkın yönetime katılmasını ve demokratik bilincin geliştirilmesini de sağlamaktır. Vatandaşlara demokratik bir bilinç aşlamak amacıyla ombudsman, zaman zaman çeşitli etkinlikler düzenlemektedir (Önen ve Küçük, 2021: 91). Bu bakımdan ombudsman, katılımcı demokrasi idealinin hayata geçmesinde rol oynamaktadır. Vatandaşlar ombudsmana yaptıkları şikâyetler aracılığıyla bir yandan kamu yönetiminde iyileştirmeler yapılmasını sağlamakta diğer yandan hukuksuz veya yerinde olmayan eylem ve işlemlerin ortadan kaldırılmasına aracı olarak yönetime katılmaktadır (Erhürman, 1998: 102).

İnsan haklarını gözeten bir anlayışla vatandaşları idare karşısında korumayı amaç edinen ombudsman, idarenin aksayan yönlerini iyileştirmeyi görev edinmiştir. Hazırladığı raporlarda var olan sorunlara dikkat çekmekte ve vatandaşların görüş, şikâyet ve yönlendirmeleri sonucu şekillenen çalışmalarıyla kamu yönetiminin hukuk sınırları içerisinde kalmasını sağlamaktadır. Böylece ombudsman, vatandaşın sesini dile getirmesiyle katılımcı demokrasi ilkesini hayata geçirirken aynı zamanda yönetimi de hukuk kuralları içerisinde iş görmeye zorlayarak hukuk devleti ilkesini hayata geçirmektedir (Parlak ve Doğan, 2016: 20).

Ombudsmanlık kurumunun açıklık ilkesiyle çalışma anlayışına sahip olması, halkın yönetime katılımı sağlamada önemli bir paya sahiptir. Halkın hiç çekinmeden, kolayca ve samimi bir şekilde, kimseden korkmaksızın ve de bürokrasi illetine takılmaksızın şikâyetlerini aktarabildiği ombudsmanlık kurumu, vatandaşları yönetimin işleyişi konusunda bilgilendirmesi ve katılımcı demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi yoluyla önemli avantajlara sahiptir (Akın, 1998: 543).

6.3.4. İdare ile Vatandaş İlişkilerinin Geliştirilmesi

Yönetim ile halk arasındaki ilişkilerin bozuk olarak nitelendirilmesinin altında belli başlı nedenler bulunmaktadır. Kamu kurumlarının vatandaşları kabul ve yönlendirme noktasında özensiz olması; kamu görevlilerinin vatandaşlara kötü davranış sergilemeleri ve işlemlerin uzun sürmesi gibi nedenler bunlar arasında sayılabilmektedir. Söz konusu nedenler, kamu hizmetlerinden yararlanıcılar olarak halkın memnuniyetsizlik yaşamada önemli bir rol oynamaktadır. Halkla ilişkilerdeki bozukluğun, kötü yönetimin temel nedenleri arasında bulunduğu ortadadır. Çünkü kötü yönetim sadece yönetim sistemiyle değil, çalışanların yönetim anlayış ve nitelikleri de kötü yönetimin kaynağı olmaktadır. Bu açıdan yönetimin bu tür olumsuzluklardan kurtarılması, yönetilenlerin ihtiyaçlarına duyarlı, hizmet kalitesini önceleyen, sempatik, hukuka saygı gösteren ve düzenli işleyen bir yapı haline getirilmesi önemli bir husustur (Doğan, 2004: 162).

Çağın modası olarak nitelendirilen ombudsmanlık kurumu gerçekten de çağımızın bir simgesi haline gelmiştir. Yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması ihtiyacından doğmuştur (Ataman, 1997: 781-782). Ombudsmanlık kurumu; yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesi, yönetim konusunda halka güven verilmesi ve halkın desteğinin sağlanması noktasına büyük öneme sahiptir. Halkın şikâyetlerinin şikâyete neden olan kurumlar tarafından değil de bu kurumların siyasi ve idari tarafsızlığa sahip mercilerce denetlenmesi gereği, ombudsmanlık denetimini var eden nedenlerin başındadır. Nitekim bu gereklilik sayesinde yönetim daha temkinli olmakta ve halk odaklı hizmet sunmaktadır (Gölönü, 1997: 11).

Ombudsman, yönetenlerle yönetilenler arasında yeni iletişim kanalları tesis etmektedir. Yönetimi halk odaklı bir yapıya kavuşturmasıyla vatandaşların sisteme yabancılaşmasını önlemektedir (Şahin, 2010: 145). Ombudsmanlık, bir denetim yöntemi olmasının yanında aynı zamanda idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk yaparak halkla ilişkiler işlevi de görmektedir (Parlak ve Doğan, 2016: 19).

Ombudsman sayesinde hatalarının farkına varan idare, bu hataları yargı yoluna gidilmeden çözüme fırsatına kavuşmaktadır. Bunu gören vatandaşların, idarenin iyi niyetine yönelik kuşkuları ortadan kalkmaktadır. İdare, dediğinden dönmeyen otoriter bir yapı imajından kurtularak hatasını kabul eden ve gerekli düzeltmeleri yapma konusunda istekli bir yapıya bürünmektedir. Ayrıca idare, ombudsmanla, daha az hataya düşmekte ve hata

yaptığı durumlarda da bunu farkına varmaktadır. Ombudsmanın kendisine ilettiği raporlarla hataları üzerinde reformlar yürütmek suretiyle yapısını iyileştirmekte ve kaliteyi artırmaktadır. Bu yolla da vatandaş tatminini artırmakta ve aradaki sürtüşmeleri ortadan kaldırma imkanına kavuşmaktadır (Erhürman, 1998: 100).

Ombudsman, kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında bir köprü görevi görmektedir. Bürokrasi ve ondan kaynaklanan kırtasiyecilik, vatandaşla sürtüşme vb. sorunlar vatandaşların tepkisini çekmektedir. Yolsuzluk ve usulsüzlük gibi iddialar, vatandaşların yönetimden iyice soğumasına neden olmaktadır. Bu ortamda tarafsızca hızlı bir şekilde çalışan, haksızlığa uğrayanları koruduğu gibi hiçbir suçu bulunmayan kamu görevlilerini de himayesi altına alan ve sunduğu önerilerle yönetimde somut iyileştirmeler yapılmasına vesile olan ombudsman vatandaşların tepkilerini azaltmaktadır. Bununla birlikte kendisine gelen yakınmaları yönetime aktaran ombudsman, yönetimin vatandaş istek ve düşüncelerini öğrenmesini ve yapılan hataları düzeltmesini sağlamaktadır (Akın, 1998: 544).

Basit yöntemlerle çalışması ve şikâyetleri hızlıca çözüme bağlaması nedeniyle ombudsman, vatandaşlara güven vermektedir. Aynı şekilde tarafsız bir anlayışla hareket eden ombudsmanın, kendisine yapılan bir şikâyeti asılsız olarak değerlendirdiğinde bunu kamuoyuna bildirmesi, dürüst ve kendilerini hukuka bağlı kılan kamu görevlileri için teminat olmaktadır. Bu çalışma yaklaşımıyla ombudsman, yönetim ile vatandaş arasındaki sürtüşmeleri azaltmaktadır (Akın, 1998: 542).

Yanlış yapılan yerde söz konusu yanlış tespit ederek idarenin tedbir almasını sağlarken, yanlış yapılmayan yerde geçerli uygulamaları güçlendiren ombudsman, halk ile idare arasındaki ilişkilerde ek koruma sağlamaktadır. Ombudsmanlığın varlığıyla idare, yönetilenlere karşı hukuka uygun, adaletli ve hakkaniyetli davranması gerektiğinin bilincinde hareket etmektedir (Pickl, 1986: 37-38). Bu bakımdan ombudsmanın temel sorumluluklarından birisi de özel çıkarların yanında, ülke ve genel çıkarları da gözetmektir. Bundan dolayı ombudsman, genel toplum çıkarlarının özel çıkarlar uğruna kötüye kullanılmasının önüne geçmeye çalışmaktadır (Demirkol, 2012: 94).

6.3.5. Kötü Yönetimin Önlenmesi ve İyi Yönetimin Gerçekleştirilmesi

Modern demokrisilerde ombudsmanlık kurumunun özünde, kamu hizmetlerinin sunumunda iyi yönetimi gerçekleştirmek ve idarenin halka hizmetle yükümlü olduğu

şeklinde bir idari kültür oluşturmak vardır. Ombudsmanın tespit ve önerileri kamu otoritelerini huzursuz edebilecek nitelikte olsa da bunlar, iyi yönetimi gerçekleştirmede, kaliteyi yükseltmede, hukukun üstünlüğünü sağlamada ve demokrasiyi güçlendirmede önemli ve gereklidir (Diamandouros, 2013: 14-16).

Dünya uygulamaları göz önünde bulundurulduğunda kurumun ana hedefi yönetimin iyileştirilmesidir. Bu hedef doğrultusunda birey haklarını korumak, vatandaşın hor görülmesi felsefesini yıkmak ve vatandaşları hesap sorabilen bir konuma getirmek için çalışılmaktadır (Fendoğlu, 2012: 68-69).

Ombudsmanlık kurumunun, vatandaşları kötü yönetim uygulamalarına karşı koruması kurumun dünyada popüler bir hale gelmesinde önemli bir etkidir. Hayatın her alanında çeşitli sebeplerle ortaya çıkan kötü yönetim, yönetenlerle yönetilenler arasında önemli bir sorun yaratmaktadır. Birçok ülkede uygulanan ombudsmanlık kurumu, yönetimin hata ve eksikliklerinin düzeltilmesi yoluyla kötü yönetimin ortaya çıkmasında etkili olan yönetsel ilkelerin ve kamu görevlilerinin tutumlarının iyi yönetim yönünde evrimleşmesi üzerine çalışmaktadır. Bununla birlikte yargı yerleri şikâyete sebep olan kötü yönetim bulgularını sadece hukuka uygunluk bakımından denetleyerek yönetime bunların iyileştirilmesi noktasında tavsiyede bulunmamaktadır. Zaten bunu yapsaydı yönetim faaliyetlerini üzerinde hiyerarşik amir konumuna geçmiş olurdu. Oysa ombudsman kötü yönetim şikâyetlerini hukukilik yönünden olduğu gibi yerindelik yönünden de denetleyebilmektedir. Bu bakımdan kötü yönetim uygulamaları sonucu zarar gören vatandaşların şikâyetlerini çözmede ve bunları kamuoyunun gündemine taşımak bakımından ombudsmanlık alternatif bir denetim kurumudur (Şengül, 2005: 128-139).

Türk kamu bürokrasisi, değişime ve gerek duyduğu reformlara karşı daima direnç gösteren bir davranış sergilemiştir. Ayrıca değişim kabiliyeti düşük olan Türk kamu bürokrasisi, hantal bir yapıya sahiptir. Ombudsman, kamu kurumlarına karşı gelen şikâyetleri ele aldığı için sistem kaynaklı sorunları tespit edebilecek bir pozisyondadır. Kötü yönetime sebep olan sistemik nedenleri belirleyebilecek teknik uzmanlığa sahip olduğundan ombudsmanlık, toplumsal ihtiyaçları zamanında belirleyerek ilgili kurumlara verdiği değişiklik ve reform önerileriyle etkin kamu yönetiminin tesisinde önemli bir role sahiptir (Şahin, 2010: 151).

Ombudsman, yoğun şikâyet aldığı kamu kurumları üzerine yapısal ve yöntemsel değişiklik önerilerinin yer aldığı raporlar hazırlamaktadır. Bu öneriler, kamuda reform

yapmak isteyenler için önem taşımaktadır. Bununla birlikte bu öneriler, vatandaşların dolaylı olarak kamu yönetiminin reformuna katıldıklarının göstergesi olması sebebiyle ayrı bir öneme sahiptir (Erhürman, 1998: 100).

Ombudsmanın kamu kurumlarına yaptığı resmi veya gayri resmi öneriler sonucu yönetimin kalitesinde artış yaşandığı gözlenmektedir. Örneğin AB Ombudsmanı tarafından vatandaş ve memurlara rehberlik etmesi üzere yayımlanan Avrupa İyi Yönetmel Tutum Kodu önerisi Avrupa Parlamentosu tarafından kabul görmüştür. Yürürlüğe girmesiyle birlikte Avrupa İyi Yönetmel Tutum Kodu, ombudsmanın faaliyetlerinde temel belge haline gelmiştir (Şengül, 2013: 81).

İngiltere yönetim ombudsmanlığı, düzenleyici işlevi çerçevesinde yerel seçilmiş meclislere demokratik hesap verebilirlik konusunda öneriler sunmaktadır. Bu önerilerin uygulanma zorunluluğu olmamasına rağmen uygulandığı görülmektedir. Yerel ombudsmanlığın kararlarına uymayan ilgili yerel meclis veya kurumlar, raporlarda belirtilmektedir. Bu uygulama, ilgili yerel mercilerin önerileri neden uygulamadığına yönelik bir açıklama yapmasını gerektirmektedir. Ayrıca tekrar edilen hatalar, belirgin kusurlar ve yüksek oranda şikâyet alan konular da raporlarda belirtilmektedir. Tüm bunlar yerel yönetimleri daha hesap verebilir hale getirdiğinden ve hataların düzeltilmesini sağladığından iyi yönetimi hayata geçirmede katkı sağlamaktadır¹⁰ (Erdoğan, 2021: 1398).

Bununla birlikte ombudsmanlar; vatandaş, hizmet ve kalite odaklı bir kurum kültürü oluşturmak isteyen kamudaki karar alıcılar için bir kaynak işlevi görmektedir. Örneği kuruma gelen şikâyetler; kurum karar vericilerinin, kurumlarının derinlerine inmelerini, çıktılarının kalitesine odaklanmalarını ve gerektiği durumlarda düzeltici önlemler almalarını sağlamaktadır. Ombudsman tarafından ortaya çıkarılan yetersizlikler, yönetime bunları düzeltme şansı vermektedir. Aynı zamanda kötü yönetime sebep olan şikâyetleri çözmek sadece gelecekteki şikâyetleri önlemekle kalmamakta, ayrıca daha etkili ve meşru bir yönetimin tesis edilmesiyle de iki yönlü bir yarar sağlamaktadır (Diamandouros, 2013: 16-17).

Ombudsmanı diğer yöntemlerden ayıran özelliklerden biri de onun yönetimle dostça bir ilişki kurma çabasında olmasıdır. Ombudsman sadece yönetimin yapmış olduğu ihlalleri

¹⁰ 2017-2018 yıllık raporunda yerel yönetim ombudsmanlığının yerel hizmetlerin geliştirilmesine katkısı üzerine yerel meclislerin memnuniyeti %100'dür (Erdoğan, 2021: 1398).

ortaya çıkarmak için uğraşan bir görevli değildir. O, yönetimin eksikliklerini tespit etmenin yanında yönetimi geliştirmek üzere bu eksikliklere çözüm de üretmektedir. Diğer bir deyişle ombudsman, var olan sorunların çözümüyle bizzat kendisi ilgilenmektedir. Bu işleviyle eğitici bir rol üstlenen ombudsman, yönetimin yapmış olduğu hataların düzeltilmesi ve tekrarlanmaması için yol göstermektedir. Yönetimin yapmış olduğu yanlışları ortaya çıkarırken ona doğruyu da göstermekte ve bu yolda ikna yöntemini kullanmaktadır (Şengül, 2007: 128). Yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine katkıda bulunarak yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemektedir (Şengül, 2005: 136).

Yerel yönetim ombudsmanlığının dünyada fazla örneği bir bulunmamaktadır. Oysa yerel yönetimlerin demokrasinin yereldeki temsilcisi ve halka en yakın birimler olduğu düşünüldüğünde, iyi dizayn edilmiş bir yerel yönetim ombudsmanlığının yerel yönetim sistemine katkı sağlayacağı açıktır (Kavili Arap, 2015: 66). Yerel yönetimlerin daha düzenli ve hukuk kuralları içerisinde işleyişinin sağlanmasının yanında kötü yönetim kaynaklı uygulamalarını sonlandırmak amacıyla kurulan yerel yönetim ombudsmanlığının, merkezi düzeyde öngörülemeyen faaliyetleri hayata geçirmesi ve sorunlara çözüm bulması mümkündür (Önen ve Küçük, 2021: 92).

6.3.6. Vatandaş Hak ve Özgürlüklerinin Hayata Geçirilmesi

Hukuk devleti ve demokratik devlet ilkeleri, çağdaş devlet anlayışının vazgeçilmez unsurlarındandır. Vatandaşların temel haklarını tanımak ve güvence altına almak, demokratik devlet olmanın önemli gereklerinden biridir. Bunu sağlamakta idarenin eylem ve işlemlerini yasalara tabi kılmakla mümkün olmaktadır. Bu bakımdan demokratik toplumlarda hak ve özgürlükler, soyut kavramlar olmaktan çıkarılıp kurum ve yöntemlerle güvence altına alınmıştır. Ancak temel kamu haklarının anayasa ve kanunlarla tanınarak yargısal denetim yollarının kurulmuş olması, idarenin vatandaşlara karşı sorumluluklarını tamamlayamamaktadır. Bu nedenle birçok Batı demokrasisinde idarenin yargının dışında oluşturulan yöntemlerle de denetim altında tutulması benimsenmekte ve bu amaçla ombudsmanlık gibi kurum ve kuruluşlar devreye sokulmaktadır (Kahraman, 2011: 356; Demirkol, 2012: 93).

Çok eski zamanlara dayanan temel hak ve özgürlüklerin yönetenlere karşı koruma altına alınması düşüncesinin kurumsallaşması ancak Fransız Devrimiyle ortaya çıkan hukuk

devleti anlayışının bir ürünüdür. Çünkü vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması hukuk devleti anlayışının bir gereğidir. Bununla birlikte hukuk devleti sadece temel hakların güvenceye alınmasıyla gerçekleştirilemez. Bunun için yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanması, yargı bağımsızlığı, demokratik ilkelerin hayata geçirilmesi ile birlikte yönetimin de hukuka uygun hareket etmesi gerekmektedir (Akın, 1998: 517-518).

Hukuk devletlerinde idare, bireylerin ve toplulukların temel hak ve özgürlüklerini ihlal ettiği durumlarda yargısal denetimle karşı karşıya kalmaktadır. İhlal yaratan eylem veya işlem yargı yerleri tarafından yürütmeyi durdurma yöntemiyle kesintiye uğratılabildiği gibi iptal kararıyla ortadan da kaldırılabilmektedir. Ancak temel hak ve özgürlüklerin ihlali sadece idari işlemler yoluyla değil, aynı zamanda idarenin eylem, tutum ya da davranışı nedeniyle de olabilmektedir. Hatta idare kaynaklı hak ihlallerinin çoğunluğu, idari eylem ve bir idari eylem olarak bile sayılamayacak olan tutum ve davranışlardan meydana gelmektedir. Böyle bir durum söz konusu olduğunda da yargısal denetim çoğu kez yetersiz kalmaktadır. Bundan dolayı gerek ülkemizde gerekse başka ülkelerde idareden kaynaklanan vatandaşlara yönelik hak ihlallerinin önlenmesi için yargısal denetim dışında başka denetim yöntemlerine de ihtiyaç duyulmaktadır (Günday, 2013: 96). İşte bu ihtiyacı karşılayabilecek en popüler kurum ise ombudsmanlıktır. Dolayısıyla hukukiliğin yanında idari eylem veya işlemin yerindeliğini de denetleyerek vatandaşların hak ve özgürlüklerinin gerçek manada hayata geçirilmesinde ombudsmanın katkısı göz ardı edilemez.

Dahası, ombudsmanlığın, idarenin yanı sıra adalet sisteminin yargılama faaliyeti kapsamında olmayan idari faaliyetlerini de denetleyebilmesi kişi özgürlüklerinin korunması ve garanti altına alınması açısından fayda sağlamaktadır (Demirkol, 2012: 99).

AB Temel Haklar Bildirgesi'nde klasik koruyucu haklar kategorisi altında 41. madde doğrudan iyi idare hakkından ve 43. madde kamu denetçisi hakkından bahsetmektedir. Bu açıdan yerel yönetim ombudsmanlığı, yerel düzeyde vatandaşların hak arama özgürlüğü bağlamında insan haklarının kullanılmasında ve yerel demokratik bilincin geliştirilmesinde önemli bir araçtır (Önen ve Küçük, 2021: 91). Nitekim hak arama imkanı bulunan ve bunu kullanan kişinin devletine ve kamu yönetimine yani idareye güveni artar, yeraltı yolları akla gelmez ve dolayısıyla toplumda kirlenme olmaz (Ataman, 1997: 787).

6.3.7. Demokratik Hukuk Devletinin Geliştirilmesi

Günümüz demokratik hukuk devletlerindeki en büyük sorunlardan birisi, vatandaşların pozitif hukuktan doğan haklarını belirli sebeplerle kullanamamalarıdır. Örneğin haklarını bilmelerini sağlayacak olan eğitim ve iletişim olanaklarından yoksun olmaları, haklarından haberdar olsalar bile bunları nasıl kullanacaklarını bilmemeleri veya maddi imkansızlıklardan ötürü bunları kullanamamaları ve devleti karşılığın almamak için haklarını kullanmaktan geri durmaları bu sebeplerden bazılarıdır. Bu sorunlar vatandaşları demokratik hukuk devletinden soğutmakta ve devletin meşruiyetini sarsmaktadır. Demokratik hukuk devletinin bir gereği olan sosyal devlet ilkesi, kamu yönetiminin yetki, görev ve önemini artırmıştır. Haliyle hacim ve önem olarak artan bu kurumların sorunları da artmış ve bu sorunların üstesinden gelebilecek yeni kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Vatandaşları mağdur kılan bu sorunlar karşısında artan yakınmalara kayıtsız kalamayan yönetenler, yönetilenlerle diyalog kurma gereksinimi sonucunda yeni formül arayışına girişmiştir. Temsili demokrasilerde halkla iletişim kurma yöntemlerinin etkisini yitirmesi sonucu ombudsmanlık, halkın yönetime katılımını sağlayacak ve halkla ilişkileri düzeltecek bir kurum olarak öne çıkmıştır. Kökleri eski zamanlara dayanmasına rağmen günümüz koşullarına uyarlanabilen ombudsmanlık, demokratik hukuk devletlerinin yaşadığı sorunları çözebilme potansiyeline sahiptir (Erhürman, 1998: 99).

Bilindiği üzere 18. Yüzyılın başlarından beri İsveç'te uygulanmaya başlanan bir kurum olarak ombudsmanlık, hukuk devleti ilkesinin hâkim kılınmasında ve demokratikleşmenin sağlanmasında bir aracı olarak görülerek büyük bir beğeni toplamış ve yaygınlık kazanmıştır (Temizel, 1997b: 764). 20. Yüzyılın ortalarından beri gelişmiş demokratik ülkelerde olduğu gibi gelişmekte olan ülkelerde de hukuk devletinin tesisinde ve demokratikleşmenin hayata geçirilmesinde aracı olarak görülen ombudsmanlık hızlı bir şekilde yayılmıştır (Atay, 2014: 26).

Ombudsmanla; yönetimin halkla ilişkilerini geliştirmek, halkın güven ve desteğini sağlamak, daha nitelikli ve halkın önceliklerini dikkate alan daha katılımcı hizmet sunmak amaçlananlar arasındadır. Böyle bir yaklaşımın demokratik yönetim anlayışının zorunlu bir sonucu olduğu da dikkate alınırsa, ombudsmanlık kurumunun günümüzde neden bu kadar popüler olduğu ve giderek yaygınlaştığı daha iyi anlaşılacaktır (Gölönü, 1997: 3).

Yerel yönetimlerin birer demokrasi okulu olarak değerlendirilmesi, demokrasinin iyice yerleşmesi ve güçlendirilmesi için onlara belirli roller yüklemektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin vatandaşla olan ilişkisini önemli bir hale getirmektedir. Çünkü yerelde demokrasinin istenilen düzeye gelebilmesi, vatandaşların yönetime katılımı ve yönetimin etkin ve verimli bir denetime tabi olmasıyla mümkündür. Dolayısıyla bu da yerel yönetimlere yönelik şikâyetlerin dikkatle incelenmesi ve doğru sonuçlara ulaşılmasını gerektirmektedir (Yıldırım, 2019: 402).

Ombudsman, iyi/demokratik yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan birisidir. Diğer denetleme mekanizmaları ile birlikte ombudsmanlık denetimiyle devlet faaliyetleri tekrardan gözden geçirilmektedir. Ombudsman, kamu yönetiminde gizli idari süreçler, kararlardaki sebep eksiklikleri ve bilgiye erişimdeki sıkıntılar gibi şeffaflık eksikliğine yönelik şikâyetler üzerine denetimde bulunmaktadır. Aynı zamanda temel hakların koruma altına alınması, bilgiye erişim hakkının geliştirilmesi, hak istismarının önlenmesi, işe almada daha şeffaf prosedürlerin uygulanması, idareleri hizmetlerin iyileştirilmesi, hukukun tesisi ve kamu görevlilerinin koruma altına alınmasını sağlamaktadır. Temel hakların ve azınlık haklarının tam olarak uygulanması ve ayrımcılığın önlenmesi yine onun öncelikleri arasındadır (Şahin, 2010: 142).

6.3.8. Yerel Yönetimlerin Denetiminin İyileştirilmesi

Türkiye’de vatandaşlar, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda ortaya çıkan sorunların çözümünü bile merkezi yönetime ileterek çözmeye çalışmaktadır. Halkın belediye yönetimine katılmak için kullandığı tek araç seçimler olmaktadır. Halkın yönetime katılımını sağlayacak mekanizmaların bulunmaması, kendisini yöneten yerel yönetimleri denetlemesinin önünde bir engel teşkil etmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 21).

Sistemin ve onun emniyetini sağlayan bir araç olarak denetim mekanizmalarının vatandaşların şikâyetleri doğrultusunda ve herkesin gözü önünde işlemesi, kirliliğin çabuk bir şekilde ortaya çıkarılarak temizlenmesi için kaçınılmaz bir zorunluluktur. Türkiye gibi ülkelerde hiyerarşinin en altındaki en küçük memurdan, devletin tepesindeki siyasetçilere kadar bütün devlet çarkının iç içe koruma duvarları içinde işlediği sistemlerde kirlenmenin önüne geçmek, köklü kurumsal ve sistemik değişiklikler yapılmaksızın mümkün

gözükmemektedir (Keneş, 1997: 793-794). Ombudsmanlık kurumunun da söz konusu revize ihtiyacının bir sonucu olarak gündeme geldiği söylenebilir.

Türkiye’de KDK’nın yerel yönetim birimleri ile ilgili çok sayıda şikâyet başvurusu geldiği verilere yansımaktadır. Gelen şikâyetlerin idareler bazındaki dağılımında yerel yönetimler çoğu zaman birinci sırada olmaktadır. Vatandaşlar illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığı ile KDK’ya şikâyet başvurusunda bulunabilmektedir. Bu durum vatandaşların katılımını kolaylaştırmakta ve yerelde de bir temsilcinin gerekliliğini gözler önüne sermektedir. Üstelik yerel yönetim ombudsmanlığının görev yaptığı ülkelerde yerel ombudsmanın kararlarına uyma oranının yüksek düzeylerde olduğu görülmektedir (Kocaoğlu ve Akman, 2015: 451).

Dolayısıyla yukarıda yerel yönetim ombudsmanlığının Türk idari yapısına sağlayabileceği katkılar göz önünde bulundurulduğunda, kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı ile birlikte yerel yönetimlerin denetiminde iyileşme sağlanacağı söylenebilmektedir.

6.3.9. Avrupa Birliği Üyelik Sürecine İvme Kazandırılması

Türkiye’nin önemli siyasi önceliklerinden birisi de AB üyeliğidir. Bu hedef doğrultusunda Türkiye, birçok reform gerçekleştirmiştir (Abdioğlu, 2018: 98). Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması da bu reformlardan biridir. AB, aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerine göre ilerlemelerini inceleyen düzenli raporlar yayınlamaktadır. Türkiye ile ilgili ilk kez 1998 yılında yayınlanan düzenli raporda, TBMM’deki ombudsmanlık çalışmalarına yer verilmiştir. Raporda oluşturulacak bir ombudsmanlık kurumunun Türkiye’nin insan hakları seviyesini yükselteceği belirtilmiştir. Bundan sonraki düzenli raporlarda ilgili belgelerde ombudsmanlık kurumuna değinilmiştir. Bu gelişmelerden görüldüğü üzere ombudsmanlık kurumunun oluşturulması AB üyeliği açısından olumlu bir etkiye sahiptir (Okur, 2016: 79).

AB’nin üyelik için Kopenhag Kriterleri adı altında Türkiye’den istekleri siyasal, ekonomik ve yasamasal olmak üzere üç kategoride toplanmaktadır. Siyasal kriterler arasında demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve azınlıkların korunması kriterleri vardır ki zaten ombudsman bunlar için çalışmaktadır. Ekonomik kriterler arasında pazar ekonomisi, Avrupa iç pazarında rekabetçi baskıya dayanma kabiliyeti bulunmaktadır. Yasamasal

kriterler arasında ise topluluk mevzuatının ve kurallarının tam olarak kabul edilmesi yer almaktadır. Bununla birlikte AB, topluluğa yeni üye olan ve aday ülkelerde ombudsmanları desteklemektedir (Şahin, 2010: 151). KDK'yı kurarak Türkiye bu konuda önemli bir ilerleme kaydetmiştir.

Vatandaşların idare kaynaklı sorunlarını en aza indirecek bir yönetim anlayışının tesis edilmesi AB'nin önceliklerinden birisidir. AB müktesebatının öngördüğü hukuksal düzenlemeleri ve kurumları, aday ülkelerin de benimsemesi beklenmektedir. 1992 yılında kabul edilen Maastricht Antlaşması'nda, birliğe dahil olan veya olmak isteyen ülkelere ombudsmanlık kurumunun oluşturulması tavsiye edilmiştir (Efe ve Demirci, 2013: 63).

AB üyelerinden Fransa ve Hollanda'daki referandum sonucu onay çıkmayan AB Anayasası'nda da ombudsmanlık kurumu, AB demokratik yaşamının bir parçası olarak kabul görmüştür (Efe, 2011: 8). AB, ombudsmana başvuruyu bir 'vatandaşlık hakkı' olarak kabul etmektedir. Nitekim AB'ye üye ülkelerin hepsinde, mevcut denetim mekanizmalarının yanında ombudsmanlık kurumu da oluşturulmuştur. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumunu benimsemenin, AB üyesi olmanın sonuçlarından birisi olduğu söylenebilir (Ataman, 1997: 782; Kahraman, 2011: 371).

Bununla birlikte Avrupa kıtasının yerel demokrasi değerleri, Liberal demokrasi kavramını oluşturan temel değerler arasında yer almaktadır. Liberal demokrasinin başlıca kurum ve değerleri ise özgür seçimlerle iş başına gelen temsili kuruluşlar olarak meclisler, çok partili siyasal düzen, yönetim yerlerinde bulunanların seçilmiş organlara karşı sorumlu olmaları, basın özgürlüğü, hukukun üstünlüğü ve yerel yönetimlerin özgürlüğü gibi ilkelere dayanmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin korunması, toplumdaki çeşitli kesimlerin karar alma süreçlerine dahil edilmesi ve yürütme organının yetkilerinin anayasalarla sınırlandırılmış olması da bunlara eklenebilir. Özerk yerel yönetimlerin ülkelerin gönencine katkıda bulunmasının yanında devletin otoriter eğilimlerine karşı önleyici bir rol oynadığı da kabul edilmektedir. Yerelin söz konusu önemine binaen yerel demokrasiyi güçlü kılacak kurumsal yapı değişiklikleri hem Avrupa Konseyi çatısı altında hem de AB'de hayata geçirilmiştir. Avrupa Konseyi, eskiden Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı denilen danışma organına 1994 yılında yeni bir biçim vererek adını Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (CLRAE) şeklinde yeniden düzenlemiştir. 318 üyeye sahip olan Kongre'nin biri "yerel yönetimler" ve diğeri "bölgeler" olmak üzere iki ayrı kanadı bulunmaktadır. AB ise 1993 yılında yerel yönetimlerle bölgelerin

temsilcilerinin yer alacağı “Bölgeler Komitesi” adıyla danışma organını oluşturarak yerel demokratik temsilde önemli bir adım atmıştır. Gerek Avrupa Konseyi gerekse AB’nin geçerli kılmaya çalıştıkları yerel demokrasi ilkeleri, Konseyin 1985 yılında kabul ederek üye devletlerin imzasına sunduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı isimli sözleşmede de bulunmaktadır (Keleş, 2010: 13-14).

Görüldüğü üzere AB, özellikle son yıllarda önemi günden güne artan yerel yönetimlere ayrı bir önem göstermektedir. Bunda yerel yönetimlerin, vatandaşa hizmette bulunan en yakın birimler olmasının önemli bir payının bulunduğu söylenebilir. Dolayısıyla görevi ve uzmanlığı yerel yönetimlere yönelik olarak tasarlanan yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye’de kurulmasıyla birlikte, AB’nin ilkelerine uygun bir iş yapılmış olacaktır. Bu da elbette ki Türkiye’nin AB adaylık sürecine olumlu bir katkı sağlayacaktır.

6.4. Türkiye’de Oluşturulacak Yerel Yönetim Ombudsmanlığı İçin Bir Model Önerisi

Birçok ülkede uygulamasını bulan ombudsmanlık kurumunda önemli bir husus, ombudsmanlık kurumunu oluşturacak olan her ülkenin; kurumu kendi sosyal, kültürel, siyasi, hukuki ve demografik yapısına uygun olarak tasarlamasıdır. Yani ombudsmanlık bir model olarak örnek ülkelerden doğrudan kopyalanmak suretiyle alınmamalı; ülke şartlarına uygun bir şekilde uyarlanmalıdır. Örneğin İsveç’te bakanların konumları idari nitelikten çok politik bir nitelik taşıdığından ombudsmanın siyasi tarafsızlığının zedeleneceği düşüncesiyle bakanlar doğrudan ombudsmanın denetim alanına girmezler. Fakat Finlandiya’daki uygulamaya bakıldığında bakanlar Finlandiya Ombudsmanının denetim alanı içerisinde (Babüroğlu ve Hatiboğlu, 1997: 21).

Dolayısıyla Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı için farklı ülke örnekleri göz önünde bulundurulmakla birlikte Türkiye’nin siyasi, idari, sosyal, coğrafi, demografik ve kültürel yapısı ön planda tutulmalıdır. Ancak bu yapıldığı takdirde uygulamada başarılı sonuçlar elde edilebilecek ve kurumun Türkiye’de meşruiyet kazanması sağlanabilecektir.

6.4.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Seçimi ve Özlük Hakları

Dünya uygulamalarına bakıldığında yerel yönetim ombudsmanları genellikle, sorumlu buldukları bölgenin meclisleri tarafından seçilmektedir. Misal yerel ombudsman eyalette görevliyse eyalet meclisi tarafından, herhangi bir yerel yönetim biriminde görevliyse söz konusu yerel yönetim biriminin meclisi tarafından seçilmektedir. Türkiye’de ise yerel ombudsmanın seçimi yerel yönetim meclisleri tarafından gerçekleştirilmemelidir. Çünkü nihayetinde yerel yönetimlerin işlemleri yerel meclisin kararlarıyla gerçekleştiğinden, yerel ombudsmanın yerel meclis tarafından seçilmesi, onun yürütme tarafından seçilmesiyle aynı anlama gelecektir. Bundan dolayı Türk Yerel Yönetim Ombudsmanı, KDK ombudsmanı gibi TBMM tarafından seçilmelidir.

Nitekim yerel ombudsmanın gücü parlamentoya dayandırıldığında onun hem demokratik meşruiyeti güçlendirilmiş olacak hem de yerel ombudsman vatandaşların gözünde devlet otoritesi karşısında sığınılacak bir liman haline gelecektir (Parlak ve Doğan, 2016: 19).

Yerel ombudsman seçilirken kolaylık olması açısından, KDK ombudsmanı ile aynı zamanda ve aynı usullerle seçilebilir. Bunda herhangi bir sakınca gözükmemektedir. Aynı şekilde kanunun KDK ombudsmanının seçimi için belirlediği kriterler ve devlet memuru olmak için aranan koşullar yerel ombudsman için de geçerli kılınabilir. Sonuç itibarıyla yerel ombudsman ile KDK ombudsmanı arasındaki tek fark, onların yetki alanlarının sınırlarıyla ilgilidir. KDK ombudsmanın denetim yetkisi ülkenin geneline yayılmış iken, yerel ombudsman sadece yerel yönetimlerle ilgili sorunlarla ilgilenecektir. Bu farktan ötürü de yerel ombudsman olarak seçilecek kişinin yerel yönetim konularıyla ilgili, bu konularda uzman kişiler arasından seçilmesi bir zorunluluk teşkil etmektedir. Aynı zamanda toplumda belli bir saygınlığı bulunan dürüst kişiler arasından seçilmesi, yerel ombudsmanın kararlarının meşruiyetini gerek vatandaşlar gerekse idare açısından artıracak bir unsurdur.

Yerel yönetim ombudsmanı, TBMM üye tamsayısının 3’te 2’sinin gizli oyu ile seçilmelidir. Bu noktada yerel ombudsmanın, TBMM üye tamsayısının nitelikli çoğunluğuyla seçilmesi önemli bir gerekliliktir. Bundaki amaç, parlamentodaki tüm partilerin üzerinde uzlaştığı bir kişiyi yerel ombudsman seçmelerini sağlayarak yerel ombudsmanın meşruiyetini artırmaktır. İlk oylamada üçte iki çoğunluk yakalanamadığı takdirde ikinci oylamada da TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranmalıdır. İkinci

oylamada da yerel ombudsmanın seçilememesi durumunda, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun arandığı üçüncü oylama yapılmalıdır. Şayet üçüncü turda da aranan çoğunluk sağlanamazsa bu turda en çok oy almış aday için dördüncü tur yapılmalıdır. Dördüncü turda, karar yeter sayısından daha az üye olmamak şartıyla yerel ombudsman seçimi tamamlanmalıdır.

Yerel ombudsmanlar en az lisans seviyesinde bir eğitime sahip olmalıdır. Genel uygulamaya bakıldığında yerel ombudsmanların hukukçu olmaları kesinlikle aranan bir koşul olmasa da hukukçu bir yerel ombudsmanın faydaları olacaktır. Nitekim bir denetim sistemi olarak yerel ombudsmanlığın çoğu işi hukukla içli dışlıdır. Hukuk dışında yerel ombudsmanın siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakülte mezunlarından seçilmesi uygun olacaktır. Yerel ombudsmanın yerel yönetim mevzuatına hâkim olması ise zorunlu bir koşuldur. Çünkü yerel yönetime ilişkin bilgi ve deneyim gerektiren bir faaliyet gerçekleştirildiğinden yerel ombudsmanın yerel yönetim kökenli olması avantaj (Kavili Arap, 2015: 76) sağlayacaktır. Bununla birlikte yerel ombudsman, özel sektör kuruluşlarında veya kamuda deneyim sahibi kişiler arasından seçilmelidir.

Yerel ombudsman seçilebilmek için minimum yaş olarak KDK baş denetçisi için belirlenen 50 yaş sınırı isabetli gözükmektedir. Görev süresi olarak ise, dünya ortalamasının 4 ila 7 yıl arasında olduğu göz önünde bulundurulursa, 5 yıl olarak belirlenmesi uygun olacaktır. Seçilecek yerel ombudsman, görevden azledilmesi halleri saklı kalmak koşuluyla, maksimum 65 yaşına kadar görevde kalabilme hakkına sahip olmalıdır.

Göreve getirilen yerel yönetim ombudsmanı, gerekli şartları kaybettiğinde veya başarısızlık, yetersizlik veya ihmal gibi nedenlerle görevini gereği gibi yerine getirmediği durumlarda görevden alınabilmelidir. Nitekim seçilecek ombudsmanlar buldukları konumu, görevde bulunacakları süre boyunca garanti olarak görmemelidir. Başarısız olduğunda görevden alınabileceğinin farkında olmalıdır. Ancak bu durumun, ombudsmanın yetki alanında bulunan merciler tarafından suistimale açık bir hale getirilememesi için yerel ombudsmanın görevden alınabilmesi halleri kanunda açık bir şekilde sayılmalıdır. Yerel ombudsmanın görevden alınabilmesi kararı da seçiminde olduğu gibi TBMM üye tamsayısının 3'te 2'sinin oyu gibi nitelikli çoğunlukla alınmalıdır.

Ancak yerel ombudsman olarak seçilecek kişilerin daha göreve başlamadan belli bir siyasi fikrin izleyicisi gibi yakıştırmalarla karşı karşıya kalmamaları için geçmişte milletvekilliği, belediye başkanlığı gibi siyasi görevlerde bulunmamış olmaları ön koşul

olarak öne sürülmelidir (Baylan, 1978: 168). Aynı zamanda seçildiği anda herhangi bir siyasi parti ile üyeliği veya ilişkisi bulunmaması da aranması gereken bir niteliktir.

Yerel ombudsmanların genellikle yeniden seçilme ve atanma endişelerinin ya da mevcut durumlarını kullanarak seçimle gelinebilecek bir yere seçilme beklentisi içerisinde girmelerinin bağımsızlıklarını zedeleyebileceği düşünülmekte ve yerel ombudsmanın yeniden seçilememe ilkesi genel olarak benimsenen bir yaklaşımdır (Temizel, 1997b: 776). Bundan dolayı yerel yönetim ombudsmanının tekrar seçilebilmesine temkinli yaklaşılmalıdır. Misal ombudsmanın tekrardan seçilebilmesi için kanunla belirli şartlar konulmalıdır. Örneğin görevdeki yerel ombudsmanın gelecek dönemde tekrardan seçiminde, mevcut dönemini başarıyla bitirmiş olması; kurumun etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamış olması; vatandaşların memnuniyet düzeyini verilere yansımış haliyle artırmış olması gibi koşullar aranabilir. Bu koşullar sağlandığı takdirde görevde bulunan yerel ombudsman, 65 yaşını son görev süresi olacak şekilde 60 yaşına kadar tekrardan seçilebilme hakkına sahip olmalıdır. Başarının ödüllendirildiği bu yöntemle görevde bulunan yerel ombudsmanın daha şevkle çalışması sağlanmış olacaktır.

Yerel ombudsmanın sosyal statüsü ile alacağı ücret arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Kendisinden daha yüksek bir ücret alan kamu görevlilerinin ombudsman tarafından denetlenmesi isabetsiz olabilir. Bundan dolayı yerel ombudsmanın alacağı ücret en yüksek maaşlı kamu görevlisiyle eş olarak saptanmalı ve daha sonradan hükümet veya parlamento tarafından düzenlenmesi yolu kapatılmalıdır (Baylan, 1978: 168). Bu açıdan yerel ombudsmanın alacağı ücret, mevcutta kamu yönetimimizin en yüksek dereceli memuru olan İdari İşler Başkanı'nın maaşına denk bir ücret olarak belirlenebilir.

Kurumsal mali yapısının yeterince güçlü olması yerel ombudsmanın ve dolayısıyla yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun bağımsızlığını sağlamlaştıran bir unsurdur. Bununla birlikte ombudsmanın ve yardımcılarının özlük haklarının da tatminkâr düzeyde olması onların rüşvet ve yolsuzluğa bulaşmalarını engelleyecek ve yozlaşmanın önünü kapatacaktır. Mali sebeplerden dolayı başkalarının kontrolüne girme sebeplerini ortadan kaldıracaktır (Özden, 2007: 402). Bundan dolayı yerel ombudsman ve yardımcı personelinin özlük hakları özenle belirlenmeli, daha baştan suistimale yol açacak bir zeminin yaratılmamasına özen gösterilmelidir.

6.4.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü, Denetim Alanı ve Yetkileri

Dünyadaki uygulamalarıyla ombudsmanlık kurumu gücünü anayasadan veya kanundan almaktadır. Ya da ülkemizde olduğu gibi hem anayasadan hem de kanundan alabilmektedir. Hali hazırda ülkemizdeki KDK gücünü anayasanın 74. Maddesinden ve de kendisine özel olarak çıkarılmış bulunan 6328 sayılı kanundan almaktadır. Kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığına da anayasanın 74. Maddesi'ne eklenecek bir hüküm ile anayasal bir statü kazandırılmalıdır. Ancak bunun yanında ayrıca bir Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Kanunu çıkarılarak kuruma kanuni bir dayanak da sağlanmalıdır. Hiç şüphesiz kurumun uygulamadaki başarısı, atılacak olan bu adıma bağlı olacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanının seçimi, onun statüsüyle doğrudan ilgilidir. Nitekim ombudsmanın yürütme organı tarafından seçilmesi onun prestijini azaltırken, yasama organı olan parlamento tarafından seçilmesi meşruiyetini artırmaktadır. Bu bakımdan yerel ombudsmanın seçimi, seçim usulü, görev süresi ve görevden alınması gibi konular, onun bağımsızlığı yanında görevini etkin ve tarafsızca gerçekleştirmesinde de önemli bir role sahiptir (Ünal, 2008: 261). Bundan dolayı bu hususlar kanunda açıkça düzenlenmeli ve herhangi bir belirsizliğe yol açacak bir duruma meydan verilmemelidir.

Yerel yönetim ombudsmanı hâkim veya yargıç değildir. Sonuç olarak onlar gibi ne bağlayıcı kararlar alabilmekte ne de kişileri bir şeyi yapmakla ya da yapmamakla yükümlü kılacak hükümler verebilmektedir. Ancak yerel ombudsmanın hâkim veya yargıçtan aşağı kalır bir yanı yoktur da denilebilir. Nitekim her ne kadar bağlayıcı kararlar alamayıp, daha çok ikna yöntemiyle iş görecektir olsa da toplumda saygınlık ve meşruluk kazanmış ombudsmanların kararları en az hâkim kararı kadar etkili olabilmektedir. Dolayısıyla burada önemli olan, yerel ombudsmanlığın ve onun başı olarak yerel ombudsmanın saygın ve toplum tarafından muteber görülecek bir konuma getirilebilmesidir. Bu da yerel ombudsmanın kişiliğiyle doğrudan ilgilidir. Bu bakımdan ombudsman seçilecek kişi kesinlikle toplumun saygı duyabileceği ve kararlarına güvenebileceği kişiler arasından seçilmelidir.

Böyle olduğu takdirde yerel ombudsmanın kararları bir hâkim gibi değer görecektir ve kararlarının sorgulanma düzeyi düşecektir. Bunun bir sonucu olarak da kurumun gerek idare gerekse halk nezdinde statüsü yükselecektir. Böylece çoğu uyuşmazlık yargı sürecine

gitmeden yerel ombudsmanla çözülebilecek; bu yolla da ülke olarak hem zamandan hem de maddi ve manevi külfetten kurtulunacaktır.

Yerel yönetim ombudsmanlığının denetim alanı, sorumlu olduğu yerel yönetim birimi ve bağlı kuruluşlarına yönelik vatandaşlardan gelen her türlü şikâyetlerle sınırlı olmalıdır. Bu anlamda yerel ombudsman, yerel yönetim bölgesindeki tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik gelen şikâyetlerle ilgilenmemeli; sadece ilgili yerel yönetim birimi ve ona bağlı kurum ve kuruluşlara yönelik gelen şikâyetlerle sorumlu tutulmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, kendisine gelen şikâyetleri çözüme bağlamak üzere her türlü yetkiyle güçlendirilmelidir. Önüne gelen şikâyeti çözüme bağlamak üzere devlet çıkarı gereği saklı kalması gereken devlet sırrı ve ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler dışındaki ihtiyacı olan her türlü bilgi ve belge kendisine verilmeli, ihtiyacı olan herkesle konuşabilmeli, arzu ettiği her zaman her mekâna girebilmeli ve hukuk sınırları içerisinde olmak kaydıyla soruşturmada fayda sağlayabilecek her türlü olanak kendisine sağlanmalıdır. Ancak bu olanaklar sağlandığı takdirde yerel ombudsman kendisinden beklenen başarıyı gösterebilecektir.

6.4.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri

Türkiye’de oluşturulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden doğan kötü yönetime karşı halkın korunması ve yönetimin iyileştirilmesi ile görevli olmalıdır (Ünal, 2008: 263). Yerel ombudsman, sorumlu olduğu yerel yönetim biriminin kötü yönetim kaynaklı davranışlarından mağdur olan vatandaşlardan gelen herhangi bir şikâyet başvurusu üzerine veya resen yaptığı araştırma ve incelemeleriyle ilgili yerel yönetimin sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumalıdır.

Yerel ombudsman, yereldeki vatandaşların şikâyetlerini sadece hukuki yönden değil aynı zamanda hakkaniyet yönünden de incelemelidir. Hukuka uygun olup da hakkaniyet yönünden vicdanlara sığmayan eylem ve işlemlere karşı vatandaşların yakınmalarını gidermeye çalışmalı, bu yolla da adaletin tecelli etmesini sağlamalıdır. Nitekim ombudsmanın asıl işlevi burada ortaya çıkmaktadır. Çünkü hukukilik denetimi zaten yargı organları tarafından yerine getirilmektedir. Boşlukta kalan kısım, hakkaniyetin

sağlanmasıdır. Bu bakımdan ombudsman daha çok; hukuka uygun olan veya olmayan herhangi bir eylem, işlem, tutum veya davranışın, vatandaşların ve kamunun vicdanında yarattığı hakkaniyetsizlikleri gidermek üzerine çalışmalıdır.

Vatandaşların yakınmaları üzerine başlattığı araştırma ve incelemeler sonucunda tespit ettiği açıklarla ombudsman, yerel yönetim sisteminin reforme edilmesinde de adeta bir lokomotif görevi görmelidir. Demokrasinin yerel düzeydeki temsilcisi olarak yerel yönetimlerin yanlış ve eksik uygulamalarının ortadan kaldırılmasına aracı olarak, demokratik hukuk devletinin gelişimine de katkıda bulunmalıdır. Dolayısıyla yerel ombudsmana bunları gerçekleştirebileceği yasal zemin yaratılmalıdır.

6.4.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Yerel yönetim ombudsmanlığına, sorumlu olduğu yerel yönetim mahalindeki ilgili yerel yönetim biriminin kötü yönetimi sonucunda mağdur olan tüm vatandaşlar başvurabilmelidir. Başvuruda herhangi bir ücret talep edilmemelidir. Aynı şekilde biçim koşulları olabildiğince basit tutulmalıdır. Başvurular sözlü veya yazılı olarak yapılabilir. Kuruma ait bir web sayfası oluşturulmalı ve KDK'da olduğu gibi web sayfasından çevrimiçi (online) başvurular kabul edilmelidir. Aynı şekilde KDK'da olduğu gibi illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurular alınmalıdır. Dolayısıyla vatandaşın kuruma ulaşabilme noktasındaki bütün engeller ortadan kaldırılmalı ve kurumun olabildiğince kolay ulaşılabilir bir konumda bulunması sağlanmalıdır.

Yerel ombudsmanlığa başvuruda, şikâyetin güncelliğini koruyabilmek adına belli bir süre şartı konulmalıdır. Bu en geç 1 yıl olarak belirlenebilir. Ancak süresi geçmiş başvurulardan incelemeye değer gördüklerini kabul etme yetkisinin yerel ombudsmana verilmesi, kurumun esnekliğine ve özgünlüğüne yakışır bir uygulama olacaktır.

Yerel ombudsman, araştırma ve incelemelerine herhangi bir vatandaş başvurusuyla veya resen (kendiliğinden) başlayabilmelidir. Karşılıklılık esasına dayanmak üzere yabancılar da kuruma başvurabilmelidir. Şikâyet konusuyla ilgili ombudsmanın ihtiyacı olan her türlü bilgi ve belge gerek şikâyetçi gerekse şikâyet edilen ilgili kurum tarafından ombudsmana verilmesi zorunluluğu kanunla düzenleme altına alınmalıdır. Yine bu süreçte araştırmaları sırasında işine yarayabilecek her türlü olanak (şikâyetçi olunan kurum çalışanlarının ifadelerinin alınması gibi) kanunla ombudsmana tanınmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanına yapılan şikâyet başvurularından, belli bir konusu olmayanlar; yargı organlarında görülmekte olan veya karara bağlanmış olanlar; başvuru dilekçesinde gerekli bilgileri olmayanlar; sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuca kavuşturulan başvurular incelemeye alınmamalıdır (Ünal, 2008: 266). Ayrıca idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediği de göz önünde bulundurulmalıdır.

Yerel ombudsman, kendisine gelen başvurunun yetki alanına girip girmediğinin belirlenmesinde söz sahibi olmalıdır. İlgili şikâyet konusu alanına giriyorsa araştırma ve incelemelerine başlamalı; eğer girmiyorsa da bunu reddetmemelidir. Şikâyet konusu inceleme alanına girmediği durumlarda yerel ombudsman, ilgili başvuruyu bir aracı rolü oynayarak KDK'ya iletmeli ve KDK'nın süreci başlatmasını sağlamalıdır. Bu uygulamayla vatandaşın hem zaman kaybı yaşamaması engellenecek hem de ombudsmanlık sistemine güveni artırılmış olacaktır.

Önüne gelen şikâyet başvurusunun yetki alanına girdiğini tespit ettiğinde yerel ombudsman, öncelikle diğer idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediğini ele almalıdır. Eğer bu yollar tüketilmemişse ilgiliye gerekli merciler hakkında bilgi verilmelidir. Başvurucunun son umudu olarak ombudsmanlığın kaldığı durumda ise yerel ombudsman başvuruyu kabul ederek süreci başlatmalıdır. Bununla birlikte şikâyetin acil olduğu veya mevcut durumun daha kötüye gittiği durumlarda uygulanmak üzere idari başvuru yollarının tüketilmiş olma şartının esnetilmesi yetkisi yerel ombudsmana verilmelidir.

Başvuru sahibinin isteği üzerine bu süreç gerektiğinde gizli olarak yürütülmelidir. Yerel ombudsmanın ihtiyaç duyduğu tüm bilgi ve belgeleri gerek şikâyetçiden gerekse şikâyet edilen kurumdan talep edebilmesi sağlanarak vereceği kararın meşruluğu ve isabetliliği artırılmalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanı, herhangi bir şekil şartına bağlı olmaksızın uygun gördüğü zamanda, ilgili kuruluşlarda kötü yönetimi önleme amacıyla denetim gezilerine çıkabilmeli, halkın şikâyet ve isteklerini dinleyerek yerinde inceleme ve denetim yapabilme imkanına sahip olmalıdır (Ünal, 2008: 264).

Süreç sonunda vereceği karar veya önerilerini şikâyetçiye ve ilgili kuruma iletmelidir. Bununla da yetinmemeli, karar sonucunda idarenin nasıl bir aksiyon aldığını da takibe almalıdır. Her şeyden önce yerel ombudsman, sorunu idareyle dost yanlısı bir şekilde çözmelidir. Çünkü bu hem şikâyetçi hem idare hem de ülke açısından daha faydalı bir yoldur. Nitekim olası zaman kaybı ve maddi külfet önlenmiş olacaktır. Ancak yerel

ombudsman ikna yöntemiyle ve iyi niyetle sorunu çözemiyor ve de idare, yerel ombudsmanın karar veya önerilerine uygun davranmıyorsa, kamuoyu ve parlamento harekete geçirilmelidir. Yerel ombudsmanın en büyük gücü ve destekçisi olarak kamuoyunun her türlü yoldan seferber edilmesine çalışılmalıdır. Kamuoyunun geneline ulaşma açısından büyük yarar sağlayabilecek olan medyanın desteği göz ardı edilmemelidir.

Kurum, araştırma ve incelemelerini en geç altı ay gibi bir sürede tamamlamalıdır. Bu süre en alt sınır değil en üst sınır olarak belirlenmelidir. Bunun anlamı şudur ki; kurum, araştırma ve incelemelerini altı aydan kısa bir sürede bitirebilir ancak bu süreç altı ayı aşamaz.

Yerel ombudsman, bir yılda yaptığı faaliyetlere yönelik bir rapor hazırlamalıdır. Hazırladığı bu raporunu, kendisini seçen parlamentoya sunmalıdır. Raporda karar ve önerilerine uymayan kurum ve kuruluşlar ifşa edilerek üzerinde önemle durulması sağlanmalıdır. Gerek bir bütün olarak parlamento gerekse de bir bütünün saç ayaklarını oluşturan parçaları olarak siyasal partiler, üzerlerine düşeni yaparak ilgili kurumlar hakkında gerekli işlemleri başlatmalıdır. Yerel ombudsman da bu sürecin takipçisi olmalı ve gerekirse kamuoyu aracılığıyla parlamento baskı uygulamalıdır.

Son olarak ülke genelinde gerek KDK gerekse Yerel Yönetim Ombudsmanlığı bünyesinde görev yapan tüm ombudsmanlar, yılın kendilerinin belirleyeceği bir gününde toplanmalıdır. İşleyişi kendileri tarafından belirlenecek olan bu toplantıda, üzerinde durulması gereken önemli konular masaya yatırılmalı ve sistemin önünü tıkayan sorunlar varsa bunlara çözüm aranmalıdır. Toplantı sonunda karara varılan hususlar bir rapor halinde düzenlenerek yasa koyucu olan parlamentonun gündemine sokulmalıdır.

Tablo 1

Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Model Önerisi

Yerel yönetim ombudsmanının seçimi	Yerel yönetim ombudsmanı, TBMM üye tamsayısının gizli oyu ile birinci ve ikinci turda 3’te 2 çoğunlukla; üçüncü turda salt çoğunlukla; üçüncü turda en çok oy alan iki adayın katıldığı dördüncü turda ise en fazla oyu alan adayın kazandığı yöntemle seçilmelidir.
------------------------------------	--

Tablo 1'in Devamı

Yerel yönetim ombudsmanının görevden azli	TBMM üye tamsayısının 3'te 2'sinin gizli oyu ile
Yerel yönetim ombudsmanının seçilme yeterlilikleri	KDK başdenetçisi için aranan şartlara ek olarak yerel yönetimler konusunda uzmanlığa sahip olması
Yerel yönetim ombudsmanının görev süresi	5 yıl (başarılı ombudsmanlar 65 yaş son olmak üzere 60 yaşına kadar tekrar seçilebilir)
Yerel yönetim ombudsmanının alacağı ücret	Şu an ki haliyle kamu yönetimimizin en yüksek dereceli memuru olan İdari İşler Başkanı'nın aldığı ücrete denk veya daha yüksek bir ücret
Yerel yönetim ombudsmanlığının hukuksal dayanağı	Anayasa ve yerel yönetim ombudsmanlığı kurumuna özel olarak çıkarılacak bir kanun
Yerel yönetim ombudsmanlığının denetim alanı	Yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden doğan her türlü uyuşmazlık

Tablo 1'in Devamı

Yerel yönetim ombudsmanlığının görevleri	Yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile yerel yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden doğan kötü yönetime karşı halkın korunması ve yönetimin iyileştirilmesi
Yerel yönetim ombudsmanının araştırmaya başlaması	Vatandaşlardan gelen bir şikâyet üzerine veya resen (kendiliğinden)
Yerel yönetim ombudsmanlığına başvuruların yapılması	Ücretsiz olmak kaydıyla sözlü, yazılı veya web sitesi aracılığıyla online (çevrimiçi) olarak veya illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla
Yerel yönetim ombudsmanlığına başvuru süresi	En geç 1 yıl (ancak süresi geçmiş başvurulardan incelemeye değer gördüklerini kabul etme yetkisi yerel ombudsmana verilmelidir)
Yerel yönetim ombudsmanlığının incelemeye alamayacağı durumlar	Belli bir konuyu içermeyenler; yargı organlarında görülmekte olanlar; yargı organlarınca karara bağlanmış olanlar; başvuru dilekçesinde gerekli bilgileri taşımayanlar; sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar; daha önce sonuçlandırılmış olanlar
Yerel yönetim ombudsmanlığının incelemelerini sonuçlandırma süresi	En geç 6 ay (ancak daha erken sonuçlandırılabilir)

YEDİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde değişmeyen tek şeyin değişim olduğu kabul edilmektedir. Özellikle küreselleşme süreciyle birlikte her alanda çok hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojisinin gelmiş olduğu nokta, bu değişim ve dönüşüm sürecine ivme kazandırmaktadır. Modern zamanların hâkim paradigması olarak değişim, her dönemin popüler kavramlarından biri olan devleti de dönüşüme uğratmıştır. Önceleri sadece güvenlik, adalet ve dış ilişkiler gibi temel görevlerle sorumlu olan devlet, özellikle iki büyük dünya savaşının yaratmış olduğu koca bir yıkımı giderme noktasında büyük sorumluluklarla donatılmıştır. Devlet bu sorumlulukların altından kalkmakta zorlanınca alternatif çözümler üzerinde yoğunlaşmaya başlanmıştır. Bu çözümlerden en güncel ve etkili olanı yerel yönetimler olmuştur. Devletin ulus altı, yerele en yakın hizmet sunucu birimleri olarak yerel yönetimler, küreselleşme sürecinin yerelliği öne çıkarmasıyla birlikte günümüzde hiç olmadığı kadar popüler bir kavram haline gelmiştir.

Yetki ve sorumluluklarını yerel yönetimlerle paylaşma yoluna giden devlet, bu birimlerin başı boş kalmasını da istememektedir. Bu yüzden devletler, kendi siyasi ve idari yapılarının izin verdiği ve gerektirdiği ölçüde yerel yönetimler üzerinde belli bir kontrol sağlamak istemektedir. Bu da denetim mekanizmasının işletilmesini gerekli kılmaktadır. Hiç kuşku yok ki insanı bir makine olarak gören ve onu sıkı bir kontrol altında tutmayı önceleyen geleneksel weberyan yönetim anlayışının hâkim olduğu dönemlerde denetime verilen önem, günümüzde de gerek temel haliyle gerekse farklı ve daha kabul edilebilir biçimiyle varlığını sürdürmektedir.

Üniter bir devlet olan ve idari yerinden yönetime sahip olan ülkemizde, sistemin gerektirdiği üzere yerel yönetimler tam bir özerk konumda bulunmamaktadır. Bu olgu, ülkemiz yerel yönetimlerinin denetimini önemli bir hale getirmektedir. Bu anlamda ülkemizde yerel yönetimler siyasi, idari, yargı, kamuoyu ve ombudsmanlık denetimi altında bulunmaktadır. Ancak gerek bu denetim yöntemlerinin kendi içerisindeki yetersizlikleri gerekse zamanın koşullarının gerektirdiği esneklikten yoksun olmaları sebebiyle yerel yönetimlerin denetiminde belirli sorunlar yaşanmaktadır.

Denetim sisteminde yaşanan sorunlar ve yetersizliklere çözüm bulmak amacıyla alternatif denetim yöntemleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Günümüzde bunlardan en popülerleri hiç kuşkusuz ombudsmanlık sistemidir. Ombudsmanlık; vatandaşların kolay bir şekilde

ulaşabilmesi, ucuz bir yol olması, şikâyetleri hızlıca çözüme bağlaması ve anti-bürokratik bir yapıya sahip olması sebebiyle vatandaşlar tarafından ilgiyle karşılanmaktadır. Diğer denetim yöntemlerine göre oldukça avantajlı yönleri bulunan ombudsmanlık sistemi, halihazırda ülkemizde KDK olarak uygulanmaktadır. KDK, yerel yönetimler de dahil olmak üzere vatandaşların kamu kurumlarıyla ilgili her türlü haklı şikâyetini kabul etmektedir. Ancak ülkemizin gerek yüz ölçümünün geniş bir alana yayılması gerekse de fazla nüfusa sahip olması sebebiyle KDK yeterli olamamaktadır. Bundan dolayı da kuruma ulaşan şikâyetler titizlikle incelenememekte ve bu da denetimde etkinlik ve verimliliği azaltmaktadır. Söz konusu durum da vatandaşların mağduriyet yaşamalarına sebep olmaktadır. Bu yüzden Türkiye’de hem genel anlamda KDK’da işlevselliği sağlayabilmek hem de yerel yönetimlerin denetimini iyileştirebilmek adına yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması gerektiği söylenebilir.

Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasının gerekçesi, onun getireceği belirli faydalar ile açıklanabilmektedir. Bu her şeyden önce, ülkede ulusal düzeyde görev yapan KDK ile ilgilidir. Nitekim KDK, tüm ülkeye hizmet vermekle üstesinden gelemeyeceği bir iş yüküyle karşı karşıya bulunmaktadır. Kurumun yıllık raporları incelendiğinde yıllık bazda en fazla şikâyet gelen alanlar arasında yerel yönetimler bulunmaktadır. Bundan dolayı yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıyla KDK sadece merkezi yönetim kurumlarına yönelik şikâyetleri kabul etmeye başlayarak mevcuttaki iş yükünden kurtulacaktır.

Yerel yönetimlere yönelik şikâyetlerin sadece yerel yönetim ombudsmanlığı tarafından ele alınması, ombudsmanlık sisteminin ülkemizde uzmanlık alanlarına ayrılmasını sağlayacaktır. Bu gelişme, ombudsmanların sadece uzmanı olduğu konularda şikâyetleri kabul etmesinin önünü açmak suretiyle uzmanlaşmayı hâkim kılarak kararlardaki isabetliliği artıracak ve daha etkin ve verimli bir denetim sisteminin önünü açacaktır. Her ne kadar şikâyetlerin ele alınması genel anlamda bir hukuk bilgisine sahip olmayı gerektirse de şikâyetin ilgili olduğu alanın uzmanlık bilgisine sahip olmak da şikâyetin yerinde bir kararla çözüme bağlanması açısından önemli bir faktördür. Bundan dolayı yerel yönetimlere yönelik gelen şikâyetlerin yerel yönetimler mevzuatına ve pratiğine hâkim kişilerce ele alınması doğru ve yerinde bir uygulama olacaktır.

Bununla birlikte yerel yönetimlerin denetimi noktasında yaşanan sorunlar, vatandaşların yönetime olan güvenini zedelemektedir. Ombudsmanlık sisteminin yerel

yönetimler düzeyinde kurumsallaştırılması, yerel yönetimlerin denetiminde yaşanan sorunların giderilmesine büyük katkı sağlayacaktır. Hesap verebilirlik noktasında vatandaşlara karşı daha duyarlı bir yönetimin tesis edilmesi, vatandaş tatminini büyük oranda artıracaktır. Dahası yerel yönetim ombudsmanlığı ile sadece yerel yönetimlerin denetiminde iyileşmeler sağlanmış olmayacak, aynı zamanda yönetimin kalitesi de artırılabilecektir. Nitekim kötü yönetimin iyileştirilmesinde önemli bir yöntem olarak ortaya çıkan ombudsmanlık, iyi yönetimin gerçekleştirilmesinde de anahtar bir role sahiptir. Yönetimin hesap verebilirliğini artırmasının yanında vatandaşın yönetime katılım kanallarını açması, vatandaş ile yönetim arasında bir halkla ilişkiler uzmanı gibi aracı rolünde bulunması yönetim-vatandaş arasındaki kopukluğu gidermekte ve adeta bir köprü görevi görmektedir. Bu da iyi yönetimin gerçekleştirilmesi yoluyla vatandaş tatminini sağlamada önemli bir rol olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığından başarılı sonuçlar elde edilebilmesi için belirli koşulların sağlanması gerekmektedir. Öncelikle kurum sağlam bir hukuki zemine oturtulmalıdır. Hali hazırda anayasamızın “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı” ile KDK’ya anayasal bir statü veren 74. Maddesine yerel yönetim ombudsmanlığına dair bir hüküm de eklenerek kuruma anayasal bir statü kazandırılmalıdır. Ayrıca kendisine özel olarak bir Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Kurumu Kanunu’nu çıkarılarak kuruma kanuni dayanakta sağlanmalıdır. Böylece kurumun kararlarının bağlayıcı bir nitelikte olmamasının yarattığı boşluk bir nebze giderilmiş olacaktır. Ayrıca ombudsmanın şahsi saygınlığının yanında statüsel saygınlığı da tesis edilmiş olacaktır. Böylece kurum gerek araştırmaları sırasında gerekse kararlarını uygulatabilme noktasında güçlü bir konumda bulunma avantajını elinde bulunduracaktır.

Yerel yönetim ombudsmanının saygın kişiler arasından seçilmesi, kurumun işlevselliği bakımından çok önemli bir faktördür. Gerek yerel yönetim ombudsmanlığının kararlarını uygulayacak kurumlar açısından gerekse onun hükümlerinden etkilenecek olan vatandaşlar açısından güven duyulmayan bir yerel ombudsmanın kararlarının benimsenmesi zorlaşacaktır. Bununla birlikte yerel ombudsmanın güvenilirliği, kendi şahsiyetinin yanında göreve getiriliş şekliyle de ilişkilidir. Yerel ombudsmanın yürütme organı tarafından seçilerek göreve getirilmesi onun güvenilirliğini zedeleyecektir. Zaten yürütmenin uygulayıcı birimi olarak idareyi denetleyecek olan yerel ombudsmanın bizzat denetleyeceği organlar eliyle seçilmesi haklı bir güven sorunu yaratacaktır. Bu bakımdan yerel ombudsmanının da

KDK başdenetçisi gibi parlamento tarafından seçilmesi, onun meşruiyetinin ve güvenilirliğinin sağlanması noktasında önemli bir kriter olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanının yetki alanına sadece yerel yönetim ve ona bağlı kurum ve kuruluşlarla ilgili gelen şikâyetler dahil edilmelidir. Merkezi yönetim ve ona bağlı faaliyette bulunan kurum ve kuruluşlara ilişkin şikâyetler kurumun yetki alanının dışında bırakılmalı ve bu şikâyetlerle sadece KDK sorumlu tutulmalıdır. Bu bakımdan yerel yönetim ombudsmanlığının görevi, yerel yönetim ve ona bağlı kurum ve kuruluşlara yönelik olarak vatandaşlardan gelen her türlü şikâyeti ele almak ve çözümlenmek olmalıdır. Bu yolla yerel yönetim ombudsmanlığı, yerel yönetimlerde kötü yönetim uygulamalarının önüne geçmeye çalışmalı ve iyi yönetimi gerçekleştirmek suretiyle vatandaşların tatmin düzeyini artırma yolunda mesai harcamalıdır.

Yerel yönetim ombudsmanlığı, vatandaşların şikâyetlerini ele alırken son derece esnek olmalıdır. Vatandaşlar KDK'da olduğu gibi kuruma ücretsiz olarak başvurabilmeli, illerde valilikler ve ilçelerde kaymakamlıkların yanında, yerel yönetim ombudsmanlığına ait oluşturulacak bir web sitesi aracılığıyla çevrimiçi (online) olarak da kuruma şikâyetlerini iletebilmelidir. Bu noktada kuruma erişebilirlik noktasında var olabilecek engellerinin tamamı ortadan kaldırılmalı ve olabildiğince erişim serbestisi tanınmalıdır. Vatandaşların yakındıkları konuyu 1 yıl içerisinde ombudsmana iletme şartı aranmalı ancak gerekli görüldüğü durumlarda zamanı geçmiş başvuruları da araştırabilme yetkisi yerel ombudsmana verilmelidir. Yerel ombudsman kendisine gelen şikâyetleri en geç 6 ayda sonuçlandırmalı ancak şartlar elverdiği ölçüde süreci 6 aydan önce tamamlamaya çalışmalıdır. Başvuru sahibinin isteği olduğu durumlarda süreç gizli olarak yürütülmelidir. Şikâyet çözüme kavuşturulduğunda gerek şikâyet sahibi gerekse şikâyet edilen yerel yönetim birimi bilgilendirilmeli ve elde edilen bulgular parlamentoya raporlandıktan sonra yönetimin iyileştirilmesi ve kalitesinin artırılması amacıyla veri olarak kullanılmalıdır.

Ülkemizde yerel yönetim ombudsmanlığı her şehirde uygulanmamalı, bölgesel düzeyde uygulamaya geçirilmelidir. Halihazırda ülkemizde 81 il olduğu göz önünde bulundurulduğunda her ilde bir yerel ombudsman görevlendirmek doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Çünkü 81 il'e yerel ombudsman atanmasının yaratacağı maddi külfetin bütçe olanaklarını zorlayacağı ve kurumu bürokratik bir yapıya dönüştüreceği çok açıktır. Bundan dolayı ülkemizdeki 7 coğrafi bölge olan Marmara Bölgesi, Karadeniz Bölgesi, İç Anadolu Bölgesi, Ege Bölgesi, Akdeniz Bölgesi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi ve Doğu Anadolu

Bölgesi'nde sorumlu olmak üzere toplam 7 yerel yönetim ombudsmanı görevlendirilmelidir. Ombudsmanlık sisteminde şikâyet konusu olan vakalar dosya üzerinden incelendiğinden ve duruşma yapılmadığından yerel ombudsmanlar, Ankara'da kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığı ofisinde yerleşik olarak görev yapabilirler. Ancak gerektiği durumlarda yerel ombudsmanlar yerel kamu kurumlarını yüz yüze denetlemek üzere sorumlu buldukları bölgelere gezi düzenleyebilmelidir. Bu, gerek şikâyet konusuna hâkim olunması gerekse vatandaşların şikâyetlerine etkili ve işe yarayacak çözümler getirilmesi açısından önemlidir.

Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanlığına yönelik olarak geliştirilen bu model, ilk aşamada tüm yerel yönetimlerde uygulanmak yerine belirli pilot bölgelerde uygulanmalıdır. Pilot bölge olarak ise nüfus yoğunluğu fazla olan Marmara bölgesi seçilmelidir. Marmara bölgesinde görevlendirilecek bir yerel ombudsmanla sistem ortalama 2 yıl uygulandıktan sonra elde edilen başarıya göre ya tüm bölgelerde ya da aşamalı olarak en yoğun bölgelerden başlamak üzere sistem uygulamaya geçirilebilir.

Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanlığının hayata geçirilmesi şüphesiz ilerleyen zamanlarda diğer ombudsmanlık türlerinin kurulması yönünde talepleri artıracaktır. Ülkemizin geniş bir yüzölçümüne ve fazla bir nüfusa sahip olması böyle bir gelişmenin yaşanabilmesinin önündeki en büyük sebeptir. Nitekim KDK'nın kendisine gelen tüm şikâyetleri etkin ve verimli bir şekilde çözüme bağlaması rasyonel ve mantıksal düzlemde mümkün gözükmemektedir. Bu anlamda yerel yönetim ombudsmanlığı, şayet kurulacak olursa, ülkemizde ombudsmanlık sisteminin uzmanlık alanlarına ayrılmasında bir ilk olacaktır. Dolayısıyla uygulamaya geçirildiği takdirde bu kurumun başarısı, diğer ombudsmanlık türlerinin hayata geçirilip geçirilmemesi noktasında da belirleyici olacaktır. Bundan dolayı kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanlığının başarılı bir şekilde uygulanıp uygulanmayacağı, ombudsmanlık sisteminin ülkemizdeki geleceği adına önemli bir merak konusudur.

KAYNAKÇA

- Abdioğlu, H. (2018). “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (11), s. 79-102.
- Abedin, N. (2011). “Conceptual and functional diversity of the Ombudsman institution: A classification”. *Administration & Society*, 43(8), s. 896-929.
- Abraham, A. (2008a). “The Ombudsman and Individual Rights”. *Parliamentary Affairs*, 61(2), s. 370-379.
- Abraham, A. (2008b). “The Future in International Perspective: The Ombudsman as Agent of Rights, Justice and Democracy”. *Parliamentary Affairs*, 61(4), s. 681-693.
- Ağır, O., Belli, A., & Arslan, Ő. (2017). “Kent Konseylerinde Halk Katılımı ve Gönüllülük: Adana Kent Konseyi Örneği”. *Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(3), s. 320-332.
- Akıllıoğlu, T. (1990). “Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(1), s. 3-11
- Akın, C. (1998). “Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)”. *Türk İdare Dergisi* (421), s. 517-550.
- Akıncı, B., ve Aslan, E. ((2021). “Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseylerinin Geleceği: Türkiye Kent Konseyleri Birliği Yönetim Kurulu Üyeleri Üzerinden Bir Değerlendirme”. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 4(1), s. 37-59.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. Beta Yayın: İstanbul.
- Aktel, M., Kerman, U., Altan, Y., Lamba, M., ve Burhan, O. (2013). “Türkiye için yeni bir denetim modeli: Kamu denetçiliği (Ombudsman)”. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(9), s. 21-37.
- Al, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- Altuğ, Y. (2002). *Kamu Denetçisi (Ombudsman)*. İ. Ü. Rektörlük Yayını: İstanbul.

- Ambrož, M. (2005). "The Mediating Role of The Ombudsman in The Protection of Human Rights". *International Journal of Social Welfare*, 14(2), s. 145-153.
- Arı, S. (2017). "İsveç, İngiltere, Fransa ve Türkiye Ombudsmanlık Kurumları: Karşılaştırmalı Bir Analiz". *İdea Studies*, 3(3), s. 135-151.
- Arizona Ombudsman. (2023, 24 Mart). Erişim adresi: <https://www.azoca.gov/>
- Arslan, S. (1986). "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi". *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), s. 157-171.
- Ataman, T. (1997). "Ombudsman ve Temiz Toplum". *Yeni Türkiye Dergisi*, 14(1), s. 783-802.
- Atay, C. (1999). *Devlet Yönetimi ve Denetimi*. Alfa Yayıncılık: İstanbul.
- Atay, E. E. (2014). "Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu". *Ombudsman Akademik* (1), s. 1-30.
- Avşar, B. Z. (2007). *Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi*. Asil Yayın: Ankara.
- Avşar, B. Z. (t.y). *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye İçin Bir Model Önerisi*. Hak-İş Konfederasyonu Yayınları: Ankara.
- Aydın, A. H. (2021). *Kamu Yönetimine Giriş*. Seçkin Yayınları: Ankara.
- Ayhan, U. (2008). "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler". *Sayıştay Dergisi* (70), s. 103-120.
- Aykanat, M. (2019). "Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri". *Turkish Studies*, 14(1), s. 91-110.
- Babüroğlu , O. ve Hatiboğlu, N. (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*. TÜSİAD: İstanbul.
- Baylan, Ö. (1978). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikâyeti ve Türkiye İçin İsveç Ombudsman Modeli*. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı Yayınları: Ankara.
- Belli, A. (2017). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi". *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (Akad)*, 9(16), s. 101-118.

- Birdişli, F. (t.y.). “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Kamu Denetçiliği ve Bir Denetim Aracı Önerisi Olarak Üniversite Ombudsmanlığı”. içinde *Kamu Yönetimi*. (s. 152-175). Gazi Kitabevi: Ankara.
- Bozkurt, B., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. TODAİE: Ankara.
- Bulut, Y. ve Yılmaz, V. (2019). “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa Sonrası İl Özel İdarelerinin Geleceği”. B. Kırmızı ve B. İşigüzel (ed.). içinde *Türkiye Vizyonu: Multidisipliner Çalışmalar 2019*. (s. 731-746). Ekin Yayınevi: Bursa.
- Büyükavcı, M. (2008). “Ombudsmanlık kurumu”. *Ankara Barosu Dergisi* (4), s. 10-13.
- Can, H., ve Koçak, B. (2021). “Türk İdare Teşkilatında Yerel Yönetim Birlikleri”. M. Kara, İ. T. Akyol, ve N. Bek (ed.). içinde *Güncel Gelişmeler Perspektifinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ekin Yayınevi: Bursa.
- Chinkin, C. M., ve Bailey, R. J. (1976). “The Local Ombudsman Public Administration”. *Public Administration* (54), s. 267-282.
- Christensen, B. (1960). “Danish Ombudsman”. *U. Pa. L. Rev.*, (109), s. 1100-1126.
- Coşkun, B. (2002). “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”. *Türk İdare Dergisi* (437), s. 81-104.
- Coşkun, B., ve Günaydın, H. (2015). “Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk-İslâm Devlet Geleneğinde Şikâyet Hakkının Kurumsal Tekâmülü”. *Ombudsman Akademik Dergisi* (3), s. 9-60.
- Çulpan, R. (1980). “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), s. 31-45.
- Demir, G. (2002). *Ombudsman Aranıyor*. Ahi Kültürünü Araştırma Yayınları: İstanbul.
- Demiral, B. ve Demiral, N. (2012). “Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi*, 18-19 Nisan 2012, Malatya.
- Demirkol, S. (2012). “Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması Ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı”. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), s. 73-99.

- Demirkol, S. (2013). "Hukuk Devleti İlkesi'nden "Hukukun Üstünlüğü İlkesi"ne Geçişte Önemli Bir Adım; Kamu Denetçiliği Kurumu- Birey Odaklı İdari Uygulama Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme". *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, Ankara, s. 112-143.
- Diamandouros, N. (2013). "Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros'un Konuşması". *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*, Ankara, s. 12–18.
- Difensore Civico Della Toscana (2023, 07 Nisan). Erişim adresi: <http://www.difensorecivicotoscana.it/default>
- Difensore Regionale Regione Lombardia (2023, 01 Nisan). Erişim adresi: <https://www.difensoreregionale.lombardia.it/wps/portal/site/difensore-regionale>
- Doğan, K. C. (2014). Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Bursa.
- Doğan, K. C. (2014). "Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Bir Denetim Paradigması: Ombudsman". *Sayıştay Dergisi* (94), s. 73-96.
- Doğan, M. (2004). Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi: Yerel Ombudsman. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetim Anabilim Dalı, İstanbul.
- Dursun, H. (2011). "Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusaylığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* (95), s. 377-418.
- Efe, H. (2011). "Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü". *Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi*, 19(2), s. 1-29.
- Efe, H., ve Demirci, M. (2013). "Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler". *Sayıştay Dergisi* (90), s. 49-72.
- Eken, M., Tuzcuoğlu, F. ve Özcan, L. (2013). "Kanada'da Yerel Yönetimler". içinde *Dünya'da Yerel Yönetimler*. (s. 51-69). Seçkin Yayınları: Ankara.
- Ekici, B. ve Toker, M. C. (2005). "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14(1), s. 5-28.

- Erdoğan, M. (2021). “İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Etkinliği Üzerine Bir Değerlendirme”. *OPUS International Journal of Society Researches*, 17(34), s. 1383-1407.
- Ergani, N. K. (2003). “Danimarka Ombudsmanı”. *Danıştay Dergisi*, (105) s. 3-10.
- Ergun, T. (2015). *Kamu Yönetimi*. TODAİE: Ankara.
- Erhürman, T. (1998). “Ombudsman”. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(3), s. 87-102.
- Erhürman, T. (2000). “Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 49(1-4), s. 155-180.
- Erkul, H., Kara, H. ve Şimşek, Ş. (2016). “ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), s. 33-58.
- Ertekin, Y. (2004). “Çağdaş Yönetim ve Denetim”. *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), s. 55-67.
- Eryılmaz, B. (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(6), s. 81-106.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*. Birleşik Yayıncılık: İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*. Okutman Yayıncılık: İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2008). “Etik Kültürü Geliştirmek”. *Türk İdare Dergisi* (459), s. 1-12.
- Eryılmaz, B. (2010). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*. İşaret Yayınları: İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- Eryılmaz, B. (2017). *Bürokrasi ve Siyaset*. Alfa Yayın: İstanbul.
- Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu, H. (2011). “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), s. 19-45.
- Eryılmaz, B., Çevik, H. H. ve Sözen, S. (2013). *Kamu Yönetimi*. T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını: Eskişehir.
- Fendoğlu, H. T. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)*. Yetkin Yayınları: Ankara.

- Fendoğlu, H. T. (2012). “Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye”. N. Öktem ve N. Katmer (ed.). içinde *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*. (s. 68-79). Doğuş Üniversitesi Yayınları: İstanbul.
- Fendoğlu, H. T. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi”. *Ombudsman Akademik* (5), s. 13-36.
- Fendoğlu, H. T. (2019). “Kamu Denetçiliği Kurumu ve Osmanlı”. *Adalet Dergisi* (62-63), s. 161-188.
- Geray, C. (1997). “İtalya' da Yerel Yönetimler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6(1), s. 53-76.
- Gökçe, A. F. (2012). “Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(2), s. 203-227.
- Gökçe, A. F. (2013). “Kamu Denetçiliği Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi”. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Sempozyumu (KAYSEM VII)*, (s. 1-13), 11-12 Mayıs 2013, Malatya.
- Gölönü, S. (1997). “Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi”. *Sayıştay Dergisi*, (27), s. 3-14.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2020). *İdare Hukuku Dersleri*. Ekin Yayınları: Bursa.
- Gözübüyük, A. Ş. (2008). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Turhan Kitabevi: Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Akıllıoğlu, T. (1993). *Yönetim Hukuku*. Turhan Kitabevi: Ankara.
- Gözübüyük, Ş. (2016). *Yönetim Hukuku*. Turhan kitabevi: Ankara.
- Gül, H. (2013). “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”. M. Okçu ve H. Özgür (ed.). içinde *Dünya' da Yerel Yönetimler* (s. 51-69). Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Gülener, S. (2013). “Ombudsman-yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme”. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), s. 1-27.
- Günday, M. (2013). “İnsan Hakları İhlallerinin Kamu Denetçiliği Kurumu Aracılığı ile Önlenmesi”. *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu* (s. 96-101). Ankara.

- hawaii.gov (2023a, 24 Mart). Erişim adresi: <https://www.ombudsman.hawaii.gov/about-us/>
- hawaii.gov (2023b, 28 Mart). Erişim adresi: <https://www.ombudsman.hawaii.gov/about-us/chapter-96/>
- Hill, L. (2002). "The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience". *Public Administration Review*, 62(1), s. 24-41.
- Hofmann, H. C. (2017). "The developing role of the European Ombudsman". *In Accountability in the EU*, s. 1-27.
- Hurwitz, S. (1960). "The Scandinavian Ombudsman". *Political Science*, 12(2), s. 121-142.
- Justia US Law (2023, 17 Mart). Erişim adresi: <https://law.justia.com/>
- Kahraman, M. (2011). "Hukuk Devletine Katkıları Bakımından Kamu Denetçiliği". *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(16), s. 355-373.
- Karakılçık, Y. (2020). *Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Seçkin Yayınları: Ankara.
- Karakul, S. (2012). "Siyasal Kutuplaşmanın Kamu Denetçiliği Kurumu Üzerindeki Olası Etkileri". N. Öktem ve N. Katmer (ed.). içinde *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu* (s. 155-163). Doğu Üniversitesi Yayınları: İstanbul.
- Karasu, K. (2013). "İngiltere'de Kamu Yönetimi". K. Karasu (ed.). içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 145-292). İmge Kitabevi: Ankara.
- Karcı, Ş. (2018). Türkiye'de Mahalli İdareler Halk Denetçisi Düzenlemesi Üzerine Bir Değerlendirme. *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), s. 184-198.
- Karcı, Ş. M. (2016). *Ombudsman*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Karcı, Ş. M. (2016). Yeni Zelanda Ombudsmanı. B. Parlak, ve K. C. Doğan (ed.). içinde *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*. (s. 309-334). Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Kavili Arap, S. (2015). "40. Yılında İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı". *Ege Akademik Bakış*, 15(1), s. 65-80.
- Kayhan, E. (2019). *Ombudsmanlık: Türkiye ve ABD Uygulamaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.

- Keleş, R. (1995). "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(1), s. 3-14.
- Keleş, R. (1998). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınevi: İstanbul.
- Keleş, R. (2006). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınları: İstanbul.
- Keleş, R. (2010). "Avrupa'ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler". N. Falay, A. Kesik, M. Çak ve M. Karakaş (ed). içinde *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*. (s. 11-26). Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Keneş, B. (1997). "Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman, Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir?". *Yeni Türkiye Dergisi*, 14(1), s. 790-823.
- Kestane, D. (2006). "Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)". *Maliye Dergisi*, 151(2), s. 128-142.
- Khan, M. A. (1995). "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş". (19). (F. Eroğlu, Çev.) Sayıştay Dergisi.
- Kirkham, R. (2005). "A Complainant's View of the Local Government Ombudsman". *Journal of Social Welfare and Family Law*, 27(3-4), s. 383-394.
- Kirkham, R. (2012). "The 21st Century Ombudsman Enterprise". In *International Ombudsman Institute Biennial Conference*, Wellington, New Zealand.
- Klavuz, R., Yılmaz, A. ve İzci, F. (2003). "Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(1), s. 49-68.
- Kocaoğlu, M. ve Akman, Ç. (2015). "Türkiye'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı Gerekli Midir?". M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. Sağır ve M. Navruz (ed.). içinde *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (KAYFOR 13 Bildiri Kitabı)*. (s. 437-454). Konya.
- Koç, O. (2015). "Yeni Örgütlerin Ortaya Çıkışı: Türk Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği". *Ombudsman Akademik* (2), s. 11-33.
- Koçak, H. (2013). "İtalya'da Yerel Yönetimler". M. Okçu ve H. Özgür (ed.). içinde *Dünya'da Yerel Yönetimler*. (s. 391-414). Seçkin Yayıncılık: Ankara.

- Köse, H. Ö. (2007). *Dünya'da ve Türkiye'de Yüksek Denetim*. T.C. Sayıştay 145. Yıl Dönümü Yayınları: Ankara.
- Köseoğlu, Ö. (2010). “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”. *Sayıştay Dergisi* (79), s. 31-62.
- Kuluçlu, E. (2006). “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”. *Sayıştay Dergisi* (63), s. 3-374.
- Kutlu, Ö., Örselli, E. ve Kahraman, S. (2018). “Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz”. *Ombudsman Akademik* (8), s. 15-38.
- Küçüközyiğit, H. G. (2006). “Ombudsmanlık Kurumu: Hukuksal ve Siyasal Bir İnceleme”. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 2(5), s. 90-111.
- Lamba, M. (2014). “Yeni kamu yönetimi perspektifinden Türkiye’de kamu yönetimi reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), s. 135-152.
- Leblebici, D. N., Ömürgönülşen, U. ve Aydın, M. D. (2001). “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi”. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), s. 123-135.
- Loi Sur Le Protecteur Du Citoyen (2023, 07 Nisan). Erişim adresi: <https://boutique.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/boutique/fr/>
- Maruf, M. ve Gündoğmuş, B. (2021). *Kamu Çalışanlarında İş Tatmini Üzerine*. Ekin Yayınları: Bursa.
- Mises, L. V. (2010). *Bürokrasi (Bureauracy)*. F. Ergin ve A. Yayla (Çev.). Liberte Yayınları: Ankara.
- Mutta, S. (2005). *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*. Kazancı Kitap: İstanbul.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. Beta Yayıncılık: İstanbul.
- Nohutçu, A. (2010). *Kamu Yönetimi*. Savaş Yayınevi: Ankara.
- Odyakmaz, Z. (2012). “Ombudsmanlık Kurumu (Kamu Denetçiliği Nedir?)”. *TED Ankara Kolejliler* (109), 52-54.

- Odyakmaz, Z. (2013). “Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Erkekler Arasında Yeri ve Yargı Yetkisinin Kullanılmasından Anlaşılması Gerekenler”. *I. Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu* (s. 65-95). Ankara.
- Odyakmaz, Z. (t.y.). “Çağdaş Bir Denetim Mekanizması Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu'nun Türkiye İçin Gerekliliği ve Diğer Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”. Y. Koçak ve A. C. Çiçek (ed.). içinde *Kamu Yönetimi*. Gazi Kitabevi.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan, İ. (2019). *İdari Yargı*. On İki Levha Yayıncılık: İstanbul.
- Okur, Y. (2016). “Ombudsmanlık Kurumu: Tarihi Gelişim ve Türkiye'de Başlangıçta Birkaç Öneri”. *Denetim* (6), s. 71-83.
- Ombudsman Ontario (2023, 18 Mart). Erişim adresi: <https://www.ombudsman.on.ca/home>
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*. TODAİE Yayınları: Ankara.
- Ortaylı, İ. (1982). “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler”. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 3(1-3), s. 137-148.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*. Türk Tarih Kurumu: Ankara.
- Oytan, M. (1975). “Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme”. *Danıştay Dergisi* (18-19), s. 193-214.
- Ökmen, M., Baştan, S. ve Yılmaz, A. (2004). "Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler". M. Ökmen ve A. Yılmaz (ed.). içinde *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*. (s. 23-80). Gazi Kitabevi: Ankara.
- Ömürgönülşen, U. (2013). “Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi”. K. Karasu (ed.). içinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. (s. 293-359). İmge Kitabevi: Ankara.
- Önen, S. M. ve Küçük, Ü. (2021). “Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi: Türkiye'ye Uygulanabilirliği”. *Assam Uluslararası Hakemli Dergi*, 8(19), s. 88-111.
- Özalp, İ. (1995). *Yönetim ve Organizasyon (Cilt I)*. Metin Ofset Matbaacılık: Eskişehir.

- Özbudun, E. (2012). “Kamu Denetçiliği Hakkında Bildiklerimiz Bilmediklerimiz”. N. Öktem, ve N. Katmer (ed.). içinde *Uluslararası Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Sempozyumu*. (s. 37-40). Doğuş Üniversitesi Yayınları: İstanbul.
- Özdemir, M. (2012). “Kamu Yönetiminde Etik”. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 4(7), s. 177-193.
- Özden, K. (2005). *Ombudsman Yeni Yönetim Anlayışı İçin Bir Model*. Tasam Yayınları: İstanbul.
- Özden, K. (2007). "Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi". B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (ed.). içinde *Kamu Yönetimi Yazıları*. (s. 384-410). Nobel Yayın: Ankara.
- Özden, K. (2010). *Ombudsman ve Türkiye’deki Tartışmalar*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Özer, M. A. (2000). “TBMM’ce Uygulanan Parlamento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), s. 35-55.
- Özer, M. A. (2005). “Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi”. *Sayıştay Dergisi* (59), s. 3-46.
- Özer, M. A. (2006). “Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi”. *Türk İdare Dergisi* (452), s. 1-27.
- Özer, M. A., Akçakaya, M., Yaylı, H. ve Batmaz, N. Y. (2019). *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*. Gazi Kitabevi: Ankara.
- Parlak, B. (2016). “Amerika Birleşik Devletleri’nde Ombudsmanlık Kurumu: Yapısal ve İşlevsel Analiz”. B. Parlak ve K. C. Doğan (ed.). içinde *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*. (s. 161-195). Seçkin Yayınevi: Ankara.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2016). “Ombudsman: Kavram ve Tarihsel Gelişim”. B. Parlak ve K. C. Doğan (ed.). içinde *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*. (s. 19-24). Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler*. Ekin Yayınevi: Bursa.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2008). *Kamu Yönetimi*. Alfa Aktüel Yayınları: Bursa.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2010). *Kamu Yönetimi*. Alfa Aktüel Yayınları: Bursa.

- Pickl, V. J. (1986). "Ombudsman ve Yönetimde Reform". *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), s. 37-46.
- Pickl, V. J. (1997). "Ombudsman Sistemlerinin İslâmi Temelleri". (T. Ataman, Çev.). *Yeni Türkiye Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II*, 3(14), 800-805.
- Protecteur Du Citoyen (2023, 05 Nisan). Erişim adresi: <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr>
- Pustu, Y. (2005). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi". *Sayıştay Dergisi* (57), s. 121-134.
- Regione Toscana Consiglio Regionale (2023, 13 Nisan). <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2005-02-11;&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0>
- Sağlam, A. (2012). İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı İle İlişkisi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Çankaya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Sander, G. (2013). "Ombudsman and Local Governments". *International Local Governments Congress*, 12-14 June 2013, Venice.
- Sezen, S. (2001). "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme". *Amme İdaresi Dergisi* (4), s. 71-96.
- Sirskyj, B. (1978). The Role and Function of the Ontario Ombudsman. *Doctoral Dissertation*. Political Science, McMaster University, Hamilton, Ontario.
- Smith, A. (2012). *Milletlerin Zenginliği*. (H. Derin, Çev.) Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: İstanbul.
- Şahin, M. S. (2015). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Uygulama Örnekleri*. Astana Yayınları: Ankara.
- Şahin, R. (2010). "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri". *Türk İdare Dergisi* (468), s. 131-158.
- Şahin, Y. (2018). *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi*. Ekin Yayınları: Bursa.
- Şengül, R. (2003). "Fransa'da Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Kamu Arabulucusunun (Médiateur de la République) Rolü". *Danıştay Dergisi* (105), s. 31-38.

- Şengül, R. (2005). “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu* (18-19), s. 127-141.
- Şengül, R. (2007). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu”. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (14), s. 126-145.
- Şengül, R. (2013). “Kamu Yönetimi İle Birey İlişkilerinin Dönüşümüne Ombudsman Kurumunun Etkisi”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(3), s. 71-88.
- Şengül, R. (2018). *Yerel Yönetimler*. Umuttepe Yayınları: Kocaeli.
- T.C. Anayasası (2023, 16 Mart). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2023, 10 Nisan). Erişim adresi: <https://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa>
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2022, 05 Aralık). Erişim adresi: <https://www.icisleri.gov.tr/>
- Tahtalı, M. B. (2022). “Türk Hukukunda Bir Alternatif Uyuşmazlık Çözüm Yolu Olarak Ombudsman Denetiminin İdare Hukukuna ve İdari Davalara Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* (2).
- Tai, B. Y. (2010). “Models of Ombudsman and Human Rights Protection”. *International Journal of Politics and Good Governance*, 1(1.3), s. 1-11.
- Tayşi, İ. (1997). “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”. *Sayıştay Dergisi* (25), s. 106-123.
- Temizel, Z. (1997a). *Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombusman*. IULA-EMME: İstanbul.
- Temizel, Z. (1997b). “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”. *Yeni Türkiye Dergisi* (13), s. 764-778.
- Tortop, N. (1974). “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), s. 27-50.

- Tortop, N. (1991). "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı". *Amme İdare Dergisi*, 24(4), s. 3-9.
- Tortop, N. (1994). *Mahalli İdareler*. Yargı Yayınları: Ankara.
- Tortop, N. (1996). "İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5(3), s. 63-70.
- Tortop, N. (1998). "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması". *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), s. 3-11.
- Tortop, N. ve İsbir, E. G. (t.y.). *Yönetimi Bilimi*. Bilim Yayınları: Ankara.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2006). *Mahalli İdareler*. Nobel Yayın: Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E. G. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Yargı Yayınları: Ankara.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2012). *Yönetim Bilimi*. Nobel Yayın: Ankara.
- Tunç, A. (2016a). "Kazakistan Cumhuriyeti Ombudsmanı". B. Parlak ve K. C. Doğan (ed.). içinde *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*. (s. 123-136). Seçkin Yayınevi: Ankara.
- Tunç, A. (2016b). "Hindistan Ombudsmanı". B. Parlak ve K. C. Doğan (ed.). içinde *Karşılaştırmalı Ombudsman İncelemeleri*. (s. 137-147). Seçkin Yayınevi: Ankara.
- Tunç, A., Belli, A., Özdemir F. N. ve Göksel K. (2018). "Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi". *VII. Uluslararası Sempozyum İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset ve Ekonomi*, 12-13 Ekim 2018, Malatya, s. 74-81.
- Tunç, A., Belli, A. ve Aydın, A. (2019). "Yerelde Yönetişim Algısı Üzerine Bir Alan Araştırması: Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi Örneği". *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 18(1), s. 256-270.
- Tutal, E. (2014). *Dünyada ve Türkiye'de Ombudsmanlık*. Adalet Yayınevi: Ankara.
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri. (2023, 02 Nisan). Erişim adresi: <https://sozluk.gov.tr/>
- Uler, Y. (1990). "Ombudsman (Kamu Denetçisi)". B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (ed.). içinde *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. (s. 499-506). Nobel Yayın: Ankara.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2007). *Mahalli İdareler*. Seçkin Yayıncılık: Ankara.

- Urhan, V. F. (2008). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması". *Sayıştay Dergisi* (70), s. 85-102.
- Uyanık, S. (1994). "İngiliz Yerel Yönetimlerinde Ombudsman Denetimi". *Türk İdare Dergisi* (403), s. 205-210.
- Ünal, F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ünal, F. (2011). "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (30), s. 241-248.
- Ünal, F. (2014). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*. Savaş Yayınevi: Ankara.
- Ünal, F. (2016). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yargısal Denetimi ve Adaletin Gerçekleşme Düzeyi". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (Özel Sayısı), s. 114-124.
- Ünal, F., ve Erdoğan, S. (2016). "Kamu Yönetiminin Denetimi Anlayışında Dönüşüm ve Ombudsmanlık Kurumu". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (Afro-Avrasya Özel Sayısı), s. 623-634.
- Ünlüçay, M. (2004). "İdarenin Yargısal Denetimi ve Hukukun Üstünlüğü". *Danıştay Dergisi* (107), s. 1-7.
- Varol, B. ve Demirkaya, S. (2020). "Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü: Yerel Yönetimlerde Yerelleşme ve Merkezileşme". *Karamanoğlu Mehmet bey Üniversitesi Sosyal Ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), s. 250-276.
- Versan, V. (1986). *Kamu Yönetimi*. Der Yayınları: İstanbul.
- Volksanwaltschaft (2023, 07 Mart). Erişim adresi: <https://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us#anchor-index-1679>
- Weeks, K. M. (1969). "Public Servants in the New Zealand Ombudsman System". *Public administration review*, 29(6), s. 633-638.
- Yıldırım, A. (2014). "Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme". *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi* (2/2), s. 197-217.

- Yıldırım, A. (2016). Türkiye’de Yerel Yönetim Denetiminin Güçlendirilmesinde Ombudsmanlık Sisteminin Uygulanabilirliği. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Yıldırım, K. E. (2019). “Mahalli İdarelerce Yürütülen Hizmetlere İlişkin Şikâyetlerin İncelenmesi ve Yerel Yönetimler Kamu Denetçisinin Gerekliliği”. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(3), s. 395-404.
- Yüce, N. (2020). *Ombudsman*. Gazi Kitabevi: Ankara.
- Zengin, G. (2017). “Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı”. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), s. 35-56.
- Zeren, H. E., Tekin, Y., ve Özdek, F. (2020). “Kamu Yönetiminin Dönüşümü Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme”. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(2), s. 34-49.
- 442 Sayılı Köy Kanunu (2022, 28 Aralık). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=442&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>
- 5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2023, 13 Mart). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>
- 5216 Sayılı BŞB Kanunu (2022, 12 Aralık). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı (2023, 03 Nisan). Erişim tarihi: <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2022, 24 Aralık). Erişim tarihi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

5393 Sayılı Belediye Kanunu (2022, 17 Kasım). Erişim tarihi:
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2023, 14 Mart). Erişim adresi:
<https://www.ombudsman.gov.tr/Mevzuat/Kanun>

6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu. (2023, 17 Mart). Erişim adresi:
https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_gd.durumu?kanun_no=6701



