



**YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI VE
TÜRKİYE ÜZERİNE DEĞERLENDİRME**

**2022
YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Şeyma DAĞCI

**Danışman
Doç. Dr. Metin ÖZKARAL**

**YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE ÜZERİNE
DEĞERLENDİRME**

Şeyma DAĞCI

Doç. Dr. Metin ÖZKARAL

T.C.

Karabük Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalında

Yüksek Lisans Tezi

Olarak Hazırlanmıştır

KARABÜK

Eylül 2022

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	1
DOĞRULUK BEYANI	5
ÖNSÖZ	6
ÖZ.....	7
ABSTRACT.....	9
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ.....	11
ARCHIVE RECORD INFORMATION	12
KISALTMALAR	13
ARAŞTIRMANIN KONUSU	15
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	15
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	15
ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM	15
KAPSAM VE SINIRLILIKLAR	16
1. DENETİM VE OMBUDSMAN KURUMUNUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	18
1.1. Denetim Kavramının Tanımı.....	18
1.1.1. Denetimin Amaçları ve Yararları	19
1.1.2. Denetim Türleri	21
1.1.2.1. Ombudsman Denetimi (Kamu Denetçiliği Kurumu).....	21
1.2. Ombudsman Kavramı	22
1.3. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi	24
1.4. Ombudsman Kurumunun Özellikleri.....	27
1.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık.....	28
1.4.2. Kolay Ulaşılabilirlik	29
1.4.3. Kararların Bağlayıcı Olmaması.....	30
1.4.4. Geniş Araştırma ve İnceleme Yetkisi	31
1.4.5. Ombudsmannın Kişisel Nitelikleri.....	32

1.5. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri	33
1.5.1. Hak ve Özgürlüklerin Korunması	33
1.5.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi	34
1.5.3. Hakkaniyetin Sağlanması	35
1.6. Ombudsman Türleri	36
1.6.1. Genel Amaçlı (Klasik) Ombudsman	37
1.6.2. Özel Amaçlı Ombudsman	37
1.6.3. İnsan Hakları Ombudsmanı	38
1.6.4. Uluslararası Ombudsman	39
1.7. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu Çalışmaları	39
1.7.1. Kamu Denetçiliği Kurumu	42
1.8. Türkiye’de Faaliyet Gösteren Ombudsman Benzeri Kurumlar	47
1.8.1. Devlet Denetleme Kurulu (DDK)	47
1.8.2. TBMM Dilekçe Komisyonu	48
1.8.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	49
1.8.4. Tüketici Hakem Heyeti	50
2. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI	52
2.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Tanımı	52
2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri ve Yetkileri	53
2.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü	54
2.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevi	55
2.4.1. Yönetimin İyileştirilmesi İşlevi	55
2.4.2. Koruma İşlevi	56
2.4.3. Denetim İşlevi	57
2.5. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü ve Kararlarının Niteliği	57
2.6. Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı Uygulama Örnekleri	59
3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI ÜZERİNE DEĞERLENDİRME	64
3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısı	64
3.2. Yerel Yönetimlerin Denetimi	64
3.2.1. Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetimi	65
3.2.1.1. Siyasi Denetimin Güçlükleri	66
3.2.2. İdarenin Yargı Denetimi	67

3.2.3. Yerel Yönetimlerin Uluslararası Denetimi	68
3.2.4. Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Tarafından Denetlenmesi.....	69
3.2.4.1. Kamuoyu Denetiminin Güçlükleri.....	70
3.2.5. Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi.....	71
3.2.5.1. İç ve Dış Denetim	72
3.2.5.2. İdare Tarafından Denetimin Güçlükleri	72
3.3. Türkiye'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Gerekliliği.....	73
3.4. Türkiye'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı için Yapılan Çalışmalar ...	77
3.4.1. Bayburt Valiliği Önerisi: Kamu Danışmanlar Kurulu.....	77
3.4.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi.....	78
3.5. Türkiye'de Oluşturulabilecek Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı için Tavsiyeler	79
3.5.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Kişisel Özellikleri.....	81
3.5.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri ve Yetkileri.....	83
3.5.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü	84
SONUÇ	87
KAYNAKÇA.....	92
TABLolar LİSTESİ	102
ÖZGEÇMİŞ	103

TEZ ONAY SAYFASI

Şeyma DAĞCI tarafından hazırlanan “YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE ÜZERİNE DEĞERLENDİRME” başlıklı bu tezin Yüksek Lisans Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Doç. Dr. Metin ÖZKARAL

Tez Danışmanı Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Bu çalışma, jürimiz tarafından Oy Birliği ile Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir. 16/09/2022

Ünvanı, Adı SOYADI (Kurumu)

İmzası

Başkan : Doç. Dr. Metin ÖZKARAL (KBÜ)

Üye : Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY (ÇAKÜ)

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Utku AYBUDAK (KBÜ)

KBÜ Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu, bu tez ile, Yüksek Lisans Tezi derecesini onamıştır.

Prof. Dr. Hasan SOLMAZ

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı herhangi bir yola tevessül etmeden yazdığımı, araştırmamı yaparken hangi tür alıntıların intihal kusuru sayılacağını bildiğimi, intihal kusuru sayılabilecek herhangi bir bölüme araştırmamda yer vermediğimi, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserlere metin içerisinde uygun şekilde atıf yapıldığını beyan ederim.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak ahlaki ve hukuki tüm sonuçlara katlanmayı kabul ederim.

Adı Soyadı: Şeyma DAĞCI

İmza :

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın birinci bölümünde denetim ve ombudsman kavramları genel hatları ile ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde yerel yönetim ombudsmanı konusuna değinilmiş, üçüncü bölümde ise yerel yönetimler ombudsmanlığı ve Türkiye’de uygulanmakta olan mevcut yerel yönetim denetim metodları incelenmiştir. Elde edilen verilen ışığında, Türkiye’de yeni bir yerel denetim metoduna gereksinim duyulup duyulmadığı konusu üzerinde durulmuştur.

Lisans ve yüksek lisans eğitim hayatım boyunca öğrencileriyle olan ilişkileri, bilgi, birikimi ile bana ilham olan, öğrencilerine karşı her zaman sevgi ve anlayışla yaklaşan, tez çalışmam süresince her ihtiyacım olduğunda yanımda olup, destekleyen kıymetli hocam, tez danışmanım Doç. Dr. Metin ÖZKARAL’a, değerli katkılarından dolayı Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY ve Dr. Öğr. Üyesi Utku AYBUDAK hocalarıma, her zaman olduğu gibi tez çalışma sürecimde de yanımda olan güzel annem Nuran DAĞCI’ya teşekkür ederim.

ÖZ

Demokrasi normlarına göre idare edilen ülkelerin tümünde olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimlerin yeri ve önemi oldukça büyüktür. Vatandaşlara iyi hizmet sunulabilmesi noktasında yerel yönetimlerin rolü mühimdir. Yerel yönetimlerin nasıl iyileştirilebileceği, vatandaşın talep ve beklentilerine en iyi sonucun ne şekilde alınabileceği soruları, yerel yönetimler alanında yenilikler yapılmasına sebep olmuştur. Yerel yönetimlerin bu denli önemli olması zaman içerisinde bu alanda yapılan çalışmaların da sayısını arttırmıştır.

Yerel yönetimlere verilen önemin artmasıyla birlikte bu birimlerin sorumlulukları da artmış, çalışma alanları genişlemiştir. Sorumluluk alanı artan yerel yönetimlerin işleyişinde zaman içerisinde birtakım aksaklıklar meydana gelmeye başlamıştır. Yaşanan aksaklıklara çözüm olarak denetim metotları geliştirilmeye başlanmış ve denetimler sayesinde yönetimlerin daha sağlıklı bir biçimde faaliyet göstermesi hedeflenmiştir. Ortaya çıkan bu denetim metotlarından biri de ombudsman denetimi olmuştur.

Ombudsman denetiminin resmi olarak ilk defa 1808 yılında İsveç’te ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Kurulduğu ilk yıllarda ilgi görmeyen kurum, kuruluşundan yıllar sonra, önceleri Avrupa ülkelerinde, ardından dünya genelinde yayılmaya ve uygulanmaya başlanmıştır. Türk idare sisteminden esinlenilerek oluşturulduğu zannedilen kurumun, Türkiye’nin denetim sistemine dahil edilmesi epey geç olmuştur. Ombudsmanlık kurumu Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ismi ile faaliyet göstermektedir.

Kurumun temel gayesi idarenin olumsuz işlemlerine karşı vatandaşın haklarını korumak ve iyi yönetim elde edilmesini sağlamaktır. Kurum Türkiye’de ulusal olarak faaliyet göstermektedir. Yerel yönetimlerde ortaya çıkan sorunlara da yine ulusal ombudsman olan Kamu Denetçiliği Kurumu çözüm aramaktadır. Ulusal ombudsmanın aynı zamanda yerel yönetimlerde meydana gelen sorunlar için de görevlendirilmiş olması birtakım aksaklıklara yol açmış ve bunun sonucunda yerel yönetim

ombudsmanlığının gerekliliği çalışmalara konu olmaya başlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman; Yerel Yönetim; Denetim; Yerel Yönetim Ombudsmanı; Yerel Yönetimlerin Denetimi; Kamu Denetiliği Kurumu

ABSTRACT

As in all the countries governed by the norms of democracy, the place and importance of local governments in Turkey is quite large. The role of local governments is very important in terms of providing good service to citizens. The questions of how local governments can be improved, how to get the best results for the demands and expectations of the citizens have led to innovations in the field of local governments. The importance of local governments has increased the number of studies in this field over time.

With the increasing importance given to local governments, the responsibilities of these units have also increased, and their working areas have expanded. In the course of time, some disruptions have begun to occur in the functioning of local governments, whose area of responsibility has increased. As a solution to the problems experienced, auditing methods have started to be developed and it is aimed that the managements operate in a healthier way thanks to the audits. One of these emerging audit methods has been the ombudsman audit.

It is accepted that the Ombudsman's supervision officially appeared for the first time in Sweden in 1808. The institution, which did not attract attention in the first years of its establishment, began to spread and be implemented years after its establishment, first in European countries and then throughout the world. The inclusion of the institution, which is thought to have been inspired by the Turkish administrative system, into Turkey's auditing system has been quite late. The Ombudsman institution operates in Turkey under the name of the Kamu Denetçiliği Kurumu.

The main purpose of the institution is to protect the rights of the citizens against the negative actions of the administration and to ensure good governance. The institution operates nationally in Turkey. The Ombudsman Institution, which is also the national ombudsman, seeks solutions to the problems that arise in local governments. The fact that the national ombudsman was also tasked with the problems occurring in local

governments caused some problems and as a result, the necessity of the local government ombudsman started to be the subject of studies.

Keywords: Ombudsman; Local Government; Audit; Local Government Ombudsman; Supervision Of Local Governments; Ombudsman Institution

ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

Tezin Adı	Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı ve Türkiye Üzerine Değerlendirme
Tezin Yazarı	Şeyma Dağcı
Tezin Danışmanı	Doç. Dr. Metin ÖZKARAL
Tezin Derecesi	Yüksek Lisans Tezi
Tezin Tarihi	2022
Tezin Alanı	Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Tezin Yeri	Karabük Üniversitesi
Tezin Sayfa Sayısı	103
Anahtar Kelimeler	Ombudsman, Yerel Yönetim, Denetim, Yerel Yönetim Ombudsmanı, Yerel Yönetimlerin Denetimi, Kamu Denetçiliği Kurumu

ARCHIVE RECORD INFORMATION

Name of the Thesis	Local Government Ombudsman and Evaluation on Turkey
Author of the Thesis	Şeyma Dağcı
Advisor of the Thesis	Assoc. Prof. Metin Özkaral
Status of the Thesis	Master Thesis
Date of the Thesis	2022
Field of the Thesis	Department of Public Administration
Place of the Thesis	Karabuk University
Total Page Number	103
Keywords	Ombudsman; Local Government; Audit; Local Government Ombudsman; Supervision Of Local Governments; Ombudsman Institution

KISALTMALAR

BB	: Büyükşehir Belediyesi
BM	: Birleşmiş Milletler
C	: Cilt
CB	: Cumhurbaşkanı
CBK	: Cumhurbaşkanı Kararnamesi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DSÖ	: Dünya Sağlık Örgütü
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
LGO	: Local Government Ombudsman
MSÜ	: Milli Savunma Üniversitesi
S	: Sayı
s	: Sayfa
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
THH	: Tüketici Hakem Heyeti
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜBESİS	: Tüketici Bilgi Sistemi
vd	: ve diğerleri
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

YYO : Yerel Yönetim Ombudsmanı

ARAŞTIRMANIN KONUSU

Yerel yönetim ombudsmanlığının ortaya çıkmasındaki temel faktörler, yerel yönetim ombudsmanının hizmet ettiği amaçlar ve yerel ombudsmanın, yerel yönetimlerin denetimi konusunda sağladığı katkılar ile yerel yönetim ombudsmanlığının Türkiye'ye uyarlanması halinde elde edilebilecek kazanımlar bu tezin konusunu oluşturmaktadır.

ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Araştırmanın amacı yerel yönetim ombudsmanlığının incelenmesi ve yerel yönetim ombudsmanlığının farklı yönlerden Türkiye üzerine incelenmesini sağlamaktır. Araştırmanın önemi ise bir dönem Türkiye'de uygulanması üzerine çalışmalar yürütülmüş olan yerel yönetim ombudsmanlığı sisteminin uygulanması halinde Türk yerel yönetim sistemine sağlayacağı faydaların derlenmesi ve konu ile ilgili gerçekleştirilen çalışmalara katkı sağlanmasının hedefleniyor olmasıdır.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışma literatür taraması yapılarak hazırlanmış, konu ile ilgili elde edilen veriler incelenerek analiz edilmiştir. Araştırma yapılırken konu ile ilgili daha önce yazılmış akademik çalışmalar, kitaplar, raporlar, kanunlar, yönetmelikler, kurumların internet sitelerinden temin edilen veriler, makaleler, dergiler, incelenmiş ve internet üzerinde yayınlanan konu ile ilgili konuşmalar dinlenmiştir.

ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM

Yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi ve sorumluluk alanlarının gelişmesiyle yönetimde bazı problemler yaşanmaya başlamıştır. Yaşanan problemlerin çözümü olarak denetim metotları geliştirilmiştir. Gelişen koşullara bağlı olarak var olan denetim koşulları yerel yönetimlerin denetimi için yeterli olmamış yeni bir denetim modeli arayışına başlanmıştır.

Yerel yönetim ombudsmanı bu arayışlar neticesinde ortaya çıkmış olan ve özetle idarenin iyi yönetilmesi için uygulanmakta olan bir denetim yöntemidir. Yerel yönetim ombudsmanını uygulayan ülkeler genel olarak başarı elde etmiştir. Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde meydana gelen sorunların üstesinden gelebilmek adına var olan denetim metotlarına destek olacak bir şekilde yerel yönetim ombudsmanı uygulanması yaşanan problemlerin çözümü için uygun olabilir.

KAPSAM VE SINIRLILIKLAR

Yerel yönetim ombudsmanlığı konusunun çalışılması için önce ombudsman sisteminin incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle bu çalışmada önce ombudsman sistemi ele alınmış ardından yerel yönetimler ombudsmanlığı üzerinde durulmuştur.

GİRİŞ

Ombudsman kurumu idarenin eylem ve işlemlerini inceleyen bir çeşit denetim modelidir. Kurum ilk defa 1808 yılında İsveç'te ortaya çıkmıştır. İlk defa kurulduğunda kurumun amacı İsveç'te lidersizliğin getirmiş olduğu kaosu önlemek iken günümüzde kullanım amacı bundan biraz farklı ve daha geniş ölçeklidir. Ombudsman kurumunun kullanılış amacı ülkelerin iç yapılarına, vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerine göre değişmekle beraber dünya genelinde hemen hemen bütün ülkelerde ortak kullanım amaçları da bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun temel amacı iyi yönetimi sağlamak, idarenin menfi eylem ve işlemleri karşısında vatandaşı korumak aynı zamanda temel hak ve hürriyetleri muhafaza etmektir.

Kurulduğu ilk dönemde yalnızca ulusal boyutta uygulanmakta olan kurumun günümüzde birçok uygulama alanı bulunmaktadır. Bu uygulama alanlarından biri de yerel yönetim ombudsmanlığıdır. Yerel yönetim ombudsmanlığı, yerel yönetimlerde uygulanmakta olan bir ombudsmanlık çeşididir. Temelde kuruluş amacı, yetki ve görevleri hemen hemen ulusal ombudsman gibi olsa da görev alanı ulusal ombudsmana göre daha dar ve sınırlıdır.

Türkiye'de ulusal ombudsman türü olan Kamu Denetçiliği Kurumu bulunmakta ancak yerel bir ombudsman bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerde meydana gelen problemlerle de Kamu Denetçiliği Kurumu ilgilenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu yıllık raporları incelendiğinde şikayetlerin önemli bir kısmının yerel yönetimlerle ilgili olduğu görülmektedir. Yerelde yaşanan problemlere merkezi bir denetim metodu ile çözüm aranması zaman zaman sorunların çözümsüz kalmasına neden olabilmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde ombudsman kurumu ve denetim kavramları genel hatları ile ele alınmış, ikinci bölümde ise yerel yönetimler ombudsmanlığı konusu çalışılmıştır. Üçüncü bölümde Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısı, yerel yönetim denetim yöntemleri üzerinde durulmuş ardından yerel yönetimler ombudsmanlığı uygulaması ile elde edilebilecek kazanımlar incelenmiş ve yerel yönetim ombudsmanı kurulması varsayımı üzerine, kurulacak yerel yönetim ombudsmanının taşıması gereken nitelikler sıralanmıştır.

1. DENETİM VE OMBUDSMAN KURUMUNUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. Denetim Kavramının Tanımı

Denetim sözcüğü Latin kökenli audire kelimesinden türemiştir ve “işitmek, dikkatlice dinlemek” anlamı taşımaktadır (Erçiçek, 2016: 2). Denetlemek ise herhangi bir işin yönetim kurallarına ve planlara uygun şekilde yapılıp yapılmadığının kontrol edilmesi, incelenmesi manasına gelmektedir (Günel, 1995: 23).

Atay (2014) denetimi; alanında uzman kişi ve kurumlarca yürütülen, kamusal yönü ağır basan, tüm kurumlardan bağımsız, kendi içinde sistemi olan bir araç olarak tanımlamaktadır (Atay, 2014: 10).

Doğan’a (2004) göre ise denetim, bir örgütlenmede yürütülen iş ve işlemlerin, onaylanan plana, emir ve talimatlara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini inceleyen, eğer bir hata varsa gelecekte aynı hatanın tekrarlamasının önüne geçilmesini sağlayıp, yol gösteren (Doğan, 2004: 7) bir yönetim fonksiyonudur (Okur, 2010: 571).

Denetim, yönetimin altı fonksiyonundan biridir. Yönetimin “planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme ve eşgüdüm” fonksiyonlarından sonra denetim fonksiyonu gelmektedir (Özkaral, 2020: 348). Diğer fonksiyonların bir araya gelmesi neticesinde ortaya çıkan veriler üzerinde değerlendirme yapılmasını ve yeni stratejiler belirlenmesini sağlamaktadır. Denetim fonksiyonu yönetilenler için olduğu kadar yönetenler içinde oldukça işlevsel bir fonksiyondur. Denetim, halihazırda bulunan yönetimin örgüt yapısının daha dinamik bir yapıya sahip olmasını sağlamaktadır. Denetim fonksiyonu yönetimin sorumluluğunda olan, yönetim kontrol mekanizmasıdır (Aslan, 2010: 64).

İdarenin eylem ve işlemlerinde yasalara ve hukuk kurallarına uygunluğun sağlanması, olası haksızlıkların, hukuksuzlukların önüne geçilmesi, idari işlemlerin bütünüyle hukuka ve kanunlara uygun bir şekilde yönetilmesinin temin edilmesi denetimin temel konusu olmaktadır. Hukuk kurallarına uygun olarak yönetilen ülkelerde, hukuk devleti olmanın sonucu olarak idareye tanınan yetkiler ile kişi temel hak ve özgürlükleri arasında bir denge bulunmalıdır. İdarenin denetlenmesinin çeşitli

sebepleri olmakla beraber temel sebep idarenin kamu hizmeti görevini ifa ederken kişilerin hak ve özgürlüklerinin de muhafaza edilmesini sağlamaktır (Balkan, 2009: 26).

Etkin ve başarılı bir denetim süreci için denetimin tüm safhalarına eksiksiz olarak uyulmalıdır (Doğan, 2004: 7). Gerçekleştirilen denetim süreci tüm kişi ve kurumlardan bağımsız olmalı, denetim süreci tam manası ile tarafsız bir şekilde yürütülmedir. Denetim fonksiyonunu yürüten kurumların ve denetim görevlilerinin denetim görevleri sebebi ile mesleki haklarının olumsuz bir şekilde etkilenebileceği yönünde bir kaygı duymamaları gerekmektedir. Kuralına uygun bir biçimde bağımsız ve tarafsız yürütülen denetim süreci söz konusu birim ve yetkililerin etkinliğini arttırmakta bununla birlikte güvenilirliğini olumlu yönde etkilemektedir. Denetim iş ve işlemlerin önceden belirlenen plana uygunluğunun kontrol edilmesinin yanı sıra, önceden belirlenen plan, amaç ve hedeflerle istenilen hizmet standartlarına ne denli ulaşıldığını da değerlendirmektedir (Eryılmaz, 2017: 366-367).

Gerçekleştirilen denetimin ardından ivedi bir şekilde açık, anlaşılabilir ve şeffaf bir denetim raporu oluşturulmalı, oluşturulan raporla tespit edilen eksik ya da hatalı uygulamalar idare tarafından düzeltilmelidir. Denetim keyfi, gelişigüzel değerlendirmelere dayanmamalı stratejik olmalıdır. Denetim, yalnızca eksik ve kusurları bulmaya yönelik olmamalı, oluşan hatalara neden olan etmenleri ortaya çıkarmalı, hataların tekrarlanmasını önleme ve ileriye dönük iyileştirme önerilerinde bulunmalıdır (Bozkurt, 2016: 59).

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi altı farklı şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunlar; siyasal denetim, yönetsel denetim, mali denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve ombudsman (kamu denetçiliği kurumu) denetimidir (Erkul ve Kara, 2014: 225). Yerel yönetimin denetimi hususundan çalışmanın ilerleyen kısımlarında ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

1.1.1. Denetimin Amaçları ve Yararları

Denetim, tarihte ilk defa uygulanmaya başlandığında temel hedef halktan toplanan vergilerin hesabının tutulması ve kamu harcamalarının kontrol edilmesinin sağlanması iken günümüzde bu iki faktör genel manada yine geçerli olmakla birlikte denetimin amacı çok daha kapsamlı bir hal almıştır (Aldemir ve Şen, 2018: 216).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde; denetimin amacı, faaliyet ve işlemlerin hayata geçirilmesi esnasında ortaya çıkabilecek olan hataları önlemenin yanı sıra belediye teşkilatı ve çalışanlarının gelişmesi, yönetim ve kontrol mekanizmalarının daha tutarlı, geçerli ve güvenilir bir hal almasına rehberlik etmek şeklinde açıklanmaktadır (5393 Sayılı Kanun, m. 54).

Denetim, yönetim sürecinin önemli aşamalarından biridir ve yönetimin varlık nedenini yerine getirip getirmediğini ortaya çıkarmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere denetimin birinci gayesi önceden belirlenen amaçlara ulaşmaktır. Ancak sadece amaçlara ulaşmak yeterli değildir. İyi bir yönetimin varlığından söz edebilmek için belirlenen amaçlara en uygun biçimde ulaşmak gerekmektedir. Bu sebeple denetim fonksiyonunun yönetimi sınaması gerekmektedir (Akpınar, 2006: 15).

Bir yönetim örgütünün amaçlarına en uygun şekilde ulaşabilmesi ancak elinde bulunan kaynakları doğru şekilde kullanması ile mümkündür. Bu yüzden yönetimin faaliyetlerinin sürekli olarak denetlenmesi, elinde bulunan kaynakları uygun bir şekilde kullanıp kullanmadığının tespit edilmesi, yönetimin verimliliğini arttıracak birtakım tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu yönüyle ele alındığında denetim fonksiyonu son derece önemlidir (Köksal, 1974: 11).

Denetim, kurum ve kuruluşların performans seviyelerini mukayese etmelerine olanak sağlamakta, herhangi bir hata varsa bunun düzeltilmesine imkan tanımaktadır. Denetim kurum ve kuruluşların hizmet standartlarını yükseltmekte, ürün kalitesini arttırmaktadır. Denetim, yönetimin elde ettiği sonuçlar ile başta ulaşmayı hedeflediği amaçların ne denli örtüştüğünün karşılaştırılmasına böylece etkinlik ve verimliliğin artırılmasına vesile olmaktadır. Bu sayede kurum ve kuruluşların başarı seviyeleri yükselmektedir (Doğan, 2015: 112).

Saran (1995), denetimin amaçlarını; kurumların gaye ve politikalarına netlik kazandırmak ve kurumun hedeflerine ulaşması yönünde sorumlulara destek olmak, kurumun planları ile amaçlarının birbirine uygunluğunu denetlemek, kurumun çalışmalarının içinde bulunan çevrenin ihtiyaçlarına hitap edecek şekilde düzenlenmesine katkı sağlamak, kurumun çalışma alanları ile ilgili yenilikleri ve gelişmeleri takip edip neticeyi faydalanacakları şekilde yetkililere sunmak, kurum çalışanları ve birimler arasında irtibatı kuvvetlendirmek, koordinasyonda meydana gelebilecek kopuklukların önüne geçmek, çalışanların yansız olarak değerlendirilmesini

sağlayıp, başarılı ve kabiliyetli olanların terfi almasını önermek, disiplinsiz veya kanuna aykırı şekilde hareket eden çalışanlarla ilgili soruşturma yapıp neticeyi rapor şeklinde yetkililere sunmak (Saran, 1995: 67) şeklinde açıklamaktadır.

Denetim amaç değildir. Denetim, yönetim örgütünü amaçlarına yöneltmeyi ve bu sayede örgütün daha verimli bir şekilde işlemlerini hedefleyen bir araçtır. Denetimin örgüt hayatı için çok önemli iki etkisi bulunmaktadır. Bunlardan ilki denetimin kendisinin varlığıdır. Denetimin varlığı kamu görevlileri üzerinde bir baskı oluşturmakta, bu sayede davranışlarını düzeltici yönde etki etmektedir. Denetimin örgüt hayatına ikinci etkisi ise denetim sonucunda yazılan raporda görülmektedir. Denetim sonunda bir rapor hazırlanır ve hazırlanan bu rapor ilgili idareciye gönderilir. Böyle bir rapor alan idareci daha kolay şekilde karar alır. Bu yönüyle denetim için karar alma safhasında da oldukça etkili olan, yönetimin iyileştirilmesine doğrudan katkı sağlayan fonksiyon tanımlaması yapmak yanlış olmayacaktır (Ertekin, 1998: 497).

1.1.2. Denetim Türleri

Denetim kendi içinde bölümlere ayrılmaktadır. Denetleyenlerin denetimi belirli bir yerle sınırlı tutmasına mahalli denetim ismi verilirken, kısıtlı bir alanda değil ülkenin genelinde ve tüm birimler üzerinde yapılan denetim, genel denetim olarak isimlendirilmektedir (Saran, 1995: 63).

İdarede oluşan aksaklıkları tespit etmek, idarenin güncel durumunu incelemek amacıyla gerçekleştirilen çeşitli denetim yolları bulunmaktadır. Kamuya verilen hizmetin kamu ihtiyaçlarına ve hukuka uygun bir şekilde yürütülmesini hedefleyen temel denetim yolları “kamuoyu denetimi”, “idari denetim”, “yargı denetimi”, “uluslararası denetim” ve “ombudsman (kamu denetçiliği kurumu) denetimidir” (Kestane, 2006: 130). Çalışmanın bu kısmında yalnızca ombudsman denetimi konusuna değinilecek, yerel yönetimlerin diğer denetim türlerine ise Türkiye’de Yerel Yönetimler başlığı altında detaylıca yer verilecektir.

1.1.2.1. Ombudsman Denetimi (Kamu Denetçiliği Kurumu)

Ombudsman, dünya üzerinde pek çok ülkede uygulanmakta olan, yönetimlerin denetiminde, idari, siyasi, kamuoyu, yargı ve uluslararası denetim yöntemlerinin eksik

kaldığı noktaları kapatması ve bu denetim yöntemlerine yardımcı olması için tercih edilen bir tür denetim sistemidir (Şahin, 2020: 19).

Ombudsman, diğer denetim yollarına ek olarak yönetilen bireylerin haklarının korunması ve iyi bir idari yönetimin sağlanması için oluşturulmuş denetim mekanizmasıdır. Ombudsmana başvuru yolları diğer denetim araçlarına göre daha çetrefilsiz, basit, masrafsız ve hızlıdır. Ombudsman kurumunun dışarıdan gelebilecek olan her türlü etkiden uzak, herkese ve her kuruma karşı tam bir bağımsızlık içerisinde oluşu onun tüm dünyada benimsenmesine ve uygulamaya geçirilmesine sebep olmaktadır (Kestane, 2006: 129).

1.2. Ombudsman Kavramı

İsveç dilinden gelmekte olan “ombudsman” kavramı “ “ombud” ve “man” kelimelerinin birleşiminden oluşmaktadır. İsveç dilinde “ombud”, “temsilci” anlamına “man” ise “adam, kişi” anlamına gelmektedir (Tayşi, 1997: 106). Ombudsman kavramı Türkçedeki “bilim adamı” veya “bilim insanı” kelimelerine benzer şekilde kullanılmaktadır. Ombudsman kelimesinin cinsiyetçi bir kelime olduğu ile ilgili eleştiriler üzerine kelime kimi kaynaklarda ombudsman yerine “ombudsperson” ya da yalnızca “ombuds” şeklide de kullanılmaktadır (Ünal, Ö., 2014: 3).

Ombudsman kavramının ifade ettiği şey kurumun uygulanmakta olduğu ülkenin ihtiyaçlarına ve kurumu uygulama amaçlarına göre farklılık göstermektedir (Şahin, 2020: 20). Ombudsmanlık kurumu için İspanya’da “halk savunucusu” manasına gelen “defensor del pueblo” kavramı kullanılmaktayken, Fransa’da “cumhuriyet arabulucusu” manasına gelmekte olan “me’diateur de la re publique” kavramı kullanılmakta, Avusturya’da ise “halk avukatı” anlamına gelen “volksanwalt” kelimesi kullanılmaktadır (Büyükavcı, 2008: 11). Kurum için İngiltere’de “parlamento komiseri”, Güney Kore’de “Yolsuzluğu Önleme ve İnsan Hakları Komisyonu”, Portekiz’de “adalet temsilcisi”, Polonya’da “insan hakları savunucusu”, Belçika’da “federal ombudsman” kavramları kullanılmaktadır (Arap, 2015: 67). Türkiye’de ise ombudsmanlık kurumu için 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun’unda “Kamu Denetçisi” kavramı kullanılmaktadır.

Halkın yönetimle ilgili şikayetlerini bildirdiği birime ombudsman adı verilmektedir. Ombudsman, halkın şikayetçi olduğu konu ve kurumları incelemekte, inceleme neticesini çözüm önerileri ile beraber şikayetin sahibi ve muhatabına iletmektedir. Halk nezdinde ombudsman, adaletin sağlandığı, bürokratik kurumlardan hizmet alan vatandaşların, doğru, dürüst ve şeffaf bir şekilde işlemlerinin gerçekleştirilmesini sağlayan işlevsel bir araçtır. Bürokrasi açısından ise yapılan işlemler üzerinde olası hataların tespit edilip düzeltilmesini ve işlemlerin hatadan arındırılmasını mümkün kılan bir denetim mekanizmasıdır (Pickl, 1986: 37).

Ombudsman kurumu ilk kez İsveç'te ortaya çıkmış ardından tüm dünya üzerinde uygulamaya konmuş bir denetim mekanizmasıdır. Ombudsmanlık kurumu merkezi idareden bağımsız hareket etmekte ve kanunlar ile düzenlenmektedir. Kurum birçok ülkenin anayasasında yer almaktadır. Ombudsmanlık kurumu, kamu hizmeti vermekte görevli olan kurumlarda personelin uygulamalarından memnun olmayan vatandaşların ihbarı üzerine harekete geçmektedir. İdareyi yanlış uygulamaları konusunda uyarmakta ve idare tarafından gerçekleştirilen işlemlerin hukuk çerçevesinde gerçekleştirilmesi için idareye çağrıda bulunmaktadır (Çalışkan, 2020: 1263).

Ombudsmanlar genellikle vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin muhafaza edilmesi ve iyi bir idari yönetimin temin edilmesi konularında görevlendirilmektedirler. İdare tarafından gerçekleştirilen işlemler neticesinde herhangi bir mağduriyet yaşayan vatandaşın mağduriyetini gidermek üzere görevlendirilen ombudsmanların görev alanı çoğunlukla, kamu hizmeti vermekte olan kurumların denetlenmesiyle sınırlanmaktadır (Büyükavcı, 2008: 11). Kimi ülkelerde hem özel kurumları hem de kamu kurumlarını denetlemekle görevli olan ombudsman kurumu, yaygın olarak yalnızca kamu kurumlarının iş ve işlemlerini denetlemektedir.

Ombudsmanlık kurumu idareyi denetleme görevini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yerine getirmekte ve devlet hiyerarşisinin dışında yer almaktadır. Ombudsman yalnızca parlamentoya karşı sorumludur. Ombudsmanın idareyi denetleme hususunda oldukça geniş inceleme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. İdarenin denetimi esnasında dilediği bilgi ve belgeye erişim hakkı vardır. Yapılan şikayetlerle ilgili olarak ombudsman bilirkişi görevlendirme, tanık dinleme imkanına sahiptir. Ombudsmanın amacı idarenin iş ve işlemlerinde meydana gelen aksaklıkları ortadan kaldırmaktır.

Aldığı kararlar idareyi bağlayıcı nitelikte değil, tavsiye niteliğindedir (Çalışkan, 2020: 1264-1265).

Tablo 1. Farklı isimlendirilmiş ulusal ombudsmanlar:

Ülke	Kuruluş Yılı	Ombudsmanın Ülkedeki Adı
Finlandiya	1919	Parlamento Ombudsmanı
Yeni Zelanda	1962	Ulusal Ombudsman
İngiltere	1967	Parlamento Komiseri
Kanada	1968	Vatandaş Koruyucusu (Quebec)
Fransa	1973	Mediatör (Arabulucu)
Portekiz	1976	Adalet Temsilcisi
Avusturya	1977	Halkın Avukatı
İspanya	1978	Halkın Savunucusu
Polonya	1987	İnsan Hakları Savunucusu
Belçika	1995	Federal Ombudsman
Güney Kore	2008	Yolsuzluğu Önleme ve İnsan Hakları Komisyonu
Türkiye	2012	Kamu Denetçiliği Kurumu

Kaynak: Arap, 2015: 67; Büyükavcı, 2008: 11.

1.3. Ombudsmanlık Kurumunun Tarihsel Gelişimi

Ombudsman kurumu 1713 yılında İsveç'te kurulmuş ve 1809 yılında İsveç Anayasası'na girmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar geçen sürede bir iki ülke dışında İsveç sınırları içinde kalan kurum ancak 1950'li yıllardan sonra dünya genelinde yayılmaya başlamıştır (Demiral ve Demiral, 2010: 919).

İlk kez İsveç'te ortaya çıktıktan sonra iki asra yakın bir süre boyunca yalnızca İsveç'te uygulanmış ardından İskandinav ülkelerinde de benimsenmiştir. Finlandiya İsveç'ten etkilenecek ombudsmanlık kurumunu ilk defa 1919 yılında uygulamıştır. İsveç'ten sonra kurumun işlev gösterdiği ikinci ülke Finlandiya olmuştur. Kurum Finlandiya'dan sonra 1955 yılında Danimarka'da, 1963 yılında Norveç'te ve Yeni Zelanda'da uygulanmaya başlanmıştır (Büyükavcı, 2008: 10).

Ombudsmanlığın İsveç'te ortaya çıkışından önce bu kuruma benzer nitelikte kurumlar Osmanlı'da da bulunmaktaydı (Coşkun ve Günaydın, 2015: 9). Örneğin Osmanlı Devleti'nde Türk Başyargıcı (Kâdılkudât) kurumu bulunmaktaydı. Başyargıcın vazifesi Sultan da dahil olmak üzere tüm memurların İslam hukukunu gerektiği şekilde uygulayıp uygulamadıklarını denetleyip, halkın birbiri ile ve devletle olan ilişkilerini düzenlemektir. Bu denetimi yaparak baş yargıç yönetilenlerin haklarını korumuş oluyor aynı zamanda yönetenlerin ellerinde bulunan gücü kötüye kullanmalarının önüne geçmiş oluyordu (Demiral ve Demiral, 2010: 919). Bu nedenle kimi yerli ve yabancı kaynaklarda ombudsmanlık kurumunun Osmanlı'dan esinlendiği, XII. Charles'ın Osmanlı yönetim sisteminde bulunan "Divan-ı Hümayun, Kazasker, Kâdılkudât" gibi kurumlardan ilham alarak Ombudsmanlık sistemini oluşturduğu bilgisi yer almaktadır (Demirkol, 2011: 51).

Avusturya Ombudsman Bürosu Genel Müdürü Victor J. Pickl, ombudsmanlık kurumunun İslam hukuku ve Osmanlı'dan ilhamla kurulduğu yönündeki görüşlerini; "Güneşin altında yeni bir şey yok, yeni büronun İslam sisteminden etkilenmiş olabileceğini söylemek konu dışı olmaz" şeklinde ifade etmiştir. Pickl makalesinde, İsveç Kralı XII. Charles'ın Rusya ile yapılan Paltova Savaşı'ndan sonra yenilgiye uğraması sonucunda Osmanlı'ya sığınmak durumunda kaldığını, uzun süre Osmanlı topraklarında ikamet ettiğini bu sırada da İsveç'te iç karışıklıklar meydana geldiğini belirtmektedir. Bu sebeple Kral, 1713 yılında ülkesine gönderdiği bir talimatla kendisine bağlı ombudsman bürosu kurulmasını sağlamıştır. İlk kurulduğu haliyle ombudsman, kanunlara uygun hareket edilmesini ve yöneticilerin sorumluluklarını gerektiğince yerine getirmesini amaçlamaktaydı (Pickl, 1986: 39). Kurulacak olan ombudsman kurumu, ülkede görevli olan hakimler ve diğer kamu görevlilerini denetleyecek, yapılan işlemlerin kanuna uygunluğunu inceleyecek, incelemeler sonucunda kanunlara aykırı bir durum tespit ederse ilgililere dava açabilecekti. Kuruluşundan 6 yıl sonra Yüksek Ombudsman kurumu "Adalet Şansölyesi" adını almıştır (Erdengi, 2009: 31-32).

Kralı temsilen görevlendirilen ombudsman, 1809 yılında İsveç Anayasası ile parlamentoya bağlı bir kurum olarak düzenlenmiş ve nihayetinde günümüzdeki ombudsmanlık kurumunun temelleri atılmıştır (Günaydın ve Coşkun, 2018: 16).

Günümüzde kötü yönetim uygulamalarına karşı yönetilenlerin haklarını muhafaza etme amacıyla faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu ilk kurulduğu yıldan

itibaren kamu hizmetlerinin olması gerektiği gibi uygulanması ve kamu personelinin yönetilenlere iyi hizmet vermesi amacıyla gelişim göstermiştir. Zamanla devletlerin büyümesi, nüfusun artması ve kamu hizmeti ihtiyacının çeşitlenmesi gibi faktörlerle birlikte kamu ile ilgili şikayetler artmış buna bağlı olarak ombudsmanlık kurumuna duyulan ihtiyaçta artmış neticede kurum dünya üzerinde hızla yayılmaya başlamıştır (Aldemir, 2020: 308-309). Ombudsmanlık kurumunun dünyada hızla yayılmasının önemli sebeplerinden biri 1929 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrası uygulanan “Keynesyen Politikalar” ve II. Dünya Savaşı’nın ardından toparlanma sürecine giren ülkelerin, refah devlet uygulamalarına bağlı olarak devlet müdahalelerini arttırmış olmasıdır. Devlet müdahalelerinin artması, idare tarafından gerçekleştirilen işlemlerden zarar gören vatandaşların sayısında da artışa yol açmıştır. Bu durum devletlerin, vatandaşın haklarının korunması için yargısal denetim haricinde, ucuz ve hızlı bir şekilde netice alınabilecek denetim yollarının aranmasına neden olmuştur (Erkal, 2011: 55). Bu gelişmeler neticesinde ombudsmanlık kurumu, neredeyse dünyanın tümünde benimsenen ve meydana gelen problemlerin çözümünde tercih edilen bir denetim haline gelmiştir. Aşağıdaki tabloda ulusal ombudsman kurumunun faaliyet göstermekte olduğu bazı ülkelere ve kuruluş yıllarına yer verilmiştir:

Tablo 2. Ülkelere göre ombudsman kurumunun kuruluş yılları:

Yıl	Ülke	Yıl	Ülke	Yıl	Ülke	Yıl	Ülke
1809	İsveç	1967	İngiltere	1981	İspanya	2000	Kosova
1919	Finlandiya	1971	İsrail	1993	Belçika	2002	Azerbaycan
1955	Danimarka	1973	Fransa	1993	Kuzey Kıbrıs	2002	Kazakistan
1962	Yeni Zelenda	1976	Portekiz	1998	Ukrayna	2003	Ermenistan
1963	Norveç	1981	İrlanda	1998	Yunanistan	2005	Sırbistan
1959	Batı Almanya	1981	Hollanda	1999	Çek Cumhuriyeti	2012	Türkiye

Kaynak: Büyükavcı, 2008: 10; Çolakoğlu, 2018: 115; Kestane, 2006:132; 7-8; Pickl, 1986: 41, çev. Turgay Ergun.

1.4. Ombudsman Kurumunun Özellikleri

Çalışmanın başında da belirtildiği üzere ombudsmanlık kurumunun uygulamalarının tümü uygulanan ülkenin ihtiyaçlarına ve özel niteliklerine göre değişiklik göstermektedir. Bu sebeple ombudsmanlık kurumunun özelliklerinden bahsederken genel geçer tanımlamalar yapmak oldukça zordur. Bununla beraber yine de bir kuruma ombudsman denilebilmesi için o kurumun asgari bazı şartları yerine getiriyor olması gerekmektedir (Erhürman, 2000: 157).

İnsan hakları, demokratikleşme, hukuk devleti gibi mefhumlar günümüzde oldukça önemli hale gelmiştir. Ombudsmanlık kurumunun önemlerinden biri de bu mefhumlara hizmet etmek ve içini dolu hale getirmektir. Bu durum ombudsmanlığın önemini arttırmış ve popüler bir hale gelmesine vesile olmuştur (Büyükavcı, 2008: 11). Ombudsman kurumunun popüler hale gelmesi, yargı haricinde oluşturulan şikayet mercilerinin neredeyse hepsinin ombudsman olarak zikredilmesine neden olmuş ve ombudsmanlık kurumunun aslında ne olduğuyla ilgili bir kavram kargaşasına yol açmıştır (Temizel, 1997: 39). Oysa ombudsmanlık kurumunun kendine özgü temel özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler hem ombudsmanlık kurumunun diğer alışlagelmiş şikayet ve denetim kurumlarından ayırt edilmesine olanak sağlamakta hem de kurum ya da kişinin ombudsman olarak nitelendirilebilmesi için gerekli ön koşul görevi görmektedirler (Ünal, Ö., 2014: 84).

Ombudsman kurumunun en belirgin özelliklerinden biri kurumun yasa ile kurulmasıdır. Ombudsmanlık Türkiye’de, Fransa’da ve diğer ülkelerin birçoğunda anayasal statüye sahip bir kurumdur. Anayasal statüye sahip oluşuyla kurumun yasama organı eliyle ortaya çıkmış olması kastedilmektedir. Ombudsmanlığın önemli özelliklerinden biri de kurumun yasama, yürütme ve yargı organlarına karşı bağımsız olmasıdır. Ombudsmanlığın bir diğer özelliği ve esasında varlık sebebi denetim özelliğidir. Kurum idareyi denetlemekle görevlidir (Çalışkan, 2020: 1271). Ombudsman özellikle bahsi geçen bu üç temel özelliği taşımaz ya da vatandaş ombudsmanının bu özellikleri yerine getirdiğine inanmazsa güvenilirliğini kaybedecek, vatandaşların haksızlıklar neticesinde başvuru yapamayacağı işlevsiz bir kurum haline gelecektir (Kaya, 2018: 156).

Ombudsmanın özellikleri konusu iki şekilde değerlendirilmelidir. Ombudsmanlık kurumunun kurumsal özelliklerinin yanı sıra ombudsmanın kişisel

özellikleri ayrıca değerlendirilmeli ve bu iki unsur birbirine karıştırılmamalıdır. Ombudsmanın kişisel özellikleri denilirken, ombudsmanlık kurumuna seçilecek olan ve ombudsman sıfatını taşıyacak olan kişinin kişisel nitelikleri, kurumsal özellikleri denilirken kurum olarak ombudsmanlık kurumunun taşıması gereken özellikler kastedilmektedir (Arklan, 2006: 86).

Her ne kadar uygulandığı ülkenin iç düzeni ve ihtiyaçlarına göre farklılık gösteriyor olsa da ombudsmanlık kurumunun evrensel nitelikte sayılabilecek özellikleri bulunmaktadır (Büyükavcı, 2008: 12);

- Siyaseten tarafsızdırlar
- Tüm kişi ve kurumlara karşı bağımsız karar almaktadırlar
- Yüksek standartlara sahiptirler
- Tüm başvurular ile tek tek ilgilenmektedirler
- Pozisyon ve fonksiyonları kuruma ait ayrı bir Ombudsman Kanunu ile belirtilmektedir
- Kamu kurumları ile iş birliği içerisinde hareket etmektedirler
- Ombudsmana başvurular kolay ve masrafsız bir şekilde yapılabilmektedir
- Parlamento desteği bulunmaktadır
- Medya ile aktif ilişki içerisinde dirler

1.4.1. Bağımsızlık ve Tarafsızlık

Vatandaşların büyük çoğunluğu, bir mesele hakkında şikayette bulunmak yahut hak ve özgürlüklerini aramak istediklerinde çabalarının beyhude olacağını hissetmekte ve kendilerini idare karşısında güçsüz görmektedir. Bu durumun en önemli nedeni, karşılaştıkları bir olumsuzluk neticesinde başvuracakları kurumun “bağımsız ve tarafsız” bir şekilde değerlendirme yapmayacağını düşünmeleri ve bundan endişe etmeleridir. Vatandaşlar başvurdukları kurumun “bağımsız ve tarafsız” olmasını istemektedirler. Ombudsmanlığın en önemli özelliklerinden biri şüphesiz “bağımsız ve tarafsız bir şekilde hareket etmesidir. Kurumun bu özelliği sayesinde vatandaşlar ombudsmanlık kurumuna karşı güven duymakta, adalete duydukları inanç artmaktadır (Safalı, 2021: 11-12).

Ombudsmanlık kurumu, kendisini tayin eden gücün ya da yetki alanında bulunan kurum ve kuruluşların hiçbir şekilde etkisi altında kalmadan, makam ve mevki fark etmeksizin hiç kimseden talimat almadan son derece bağımsız biçimde görev yapan bir kurumdur (Ünal, 2014: 81). Ombudsmanların anayasal organlara karşı bağımsız olması, siyasi ve idari neticelerden çekinmeden hakikati arama hürriyeti sağlamaktadır (Avşar, 2012: 132).

Bağımsızlık ve tarafsızlık ombudsmanın temel niteliğidir. Ombudsman idareyi tanımalı, denetlemeli ancak idareye bağlı olmamalıdır. Ombudsman hiçbir makam veya kişiden talimat almamalı, kendisini atayan organ da dahil olmak üzere tüm otorite gruplarına karşı tam bir bağımsızlık içinde olmalıdır. Böylece olası bir yönlendirme ve baskının önüne geçilmesi sağlanabilmektedir. Bağımsızlık sadece ombudsmanı tayin eden organa karşı değil, ombudsmanın denetimine tabii olan tüm otoritelere karşı muhafaza edilmelidir (Sezen, 2001: 81).

Ombudsman, görevini yerine getirirken tarafsızlığının muhafaza edilmesi için yasama dokunulmazlığı benzeri bir dokunulmazlığa sahiptir. Buna göre ombudsman yerine getirdiği görev nedeniyle “sorgulanamamakta, yargılanamamakta, tutuklanamamaktadır”. Hiçbir kurum ya da kişiden emir ve talimat almamakta, ombudsmana telkin, tavsiye verilememektedir (Sürekli, 2016: 68).

1.4.2. Kolay Ulaşılabilirlik

Ombudsmanlık, ulaşılması kolay ve ucuz bir denetim aracıdır. Re’sen ya da vatandaştan gelen bir ihbar neticesinde harekete geçebilmektedir. Yapılan başvurular karşılığında çoğunlukla herhangi bir ücret alınmamakta ve başvurular yazılı yahut sözlü bir şekilde alınmaktadır. Ombudsmana başvuru biçimleri ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir. İngiltere’de ombudsman görevi gören “Parlamento Komiserine” başvuruda bulunabilmek için önce bir “Avam Kamarası” üyesine başvurmak gerekmekte, Fransa’da ise Mediatör’e bir vekil veya senatör aracılığı ile başvuruda bulunulabilmektedir (Yıldırım, 2014: 200-201)

Ombudsmanın görevinde en sağlıklı neticeyi alabilmesi için vatandaşın doğrudan ombudsmana başvurabiliyor olması gerekmektedir. Bunun yanında ombudsmana başvuru yolu kolay olmalıdır. Ombudsmana başvuru için katı şekil

şartlarının istenmesi ombudsmanın işlevini tam manası ile yerine getirememesine ve onun diğer denetim yollarından bir farkının kalmamasına neden olacaktır (Sağlam, 2012: 46). Böyle bir durumda idarenin denetim yollarını tamamlayıcı nitelikte geliştirilen ombudsman kurumu da atıl duruma düşecektir.

Vatandaşın ombudsmana erişiminin basit olması idarenin denetimi bakımından da önemli bir niteliktir. Bu şekilde vatandaş maruz kaldığı haksız iş ve işlemlere karşı bir formaliteye ya da şekil şartına ihtiyaç duymadan direkt kendisi ombudsmana başvuruda bulunabilmektedir. Vatandaşın yalnızca başvurusu yeterli olmaktadır. Yapılan her başvuru ombudsman tarafından değerlendirilmekte ve sonuca ulaştırılmaktadır (Sürekli, 2016: 70). Ombudsmana ulaşımın bu denli kolay olması onu diğer çok tercih edilir bir denetim mekanizması haline getirmektedir.

1.4.3. Kararların Bağlayıcı Olmaması

Ombudsmanın yürütmeden bütünüyle bağımsız bir kurum olması onu yargıya yakın hale getiriyorsa da yargı ile arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Ombudsman aldığı başvuruları inceler ve sonuçlandırır ancak ombudsmanın aldığı kararlar neticesinde idarenin gerçekleştirdiği işlemin iptaline karar vermesi, geri alması, kaldırması veya gerçekleştirilen işlemde dolayı meydana gelen zararın idare tarafından karşılanmasına karar vermesi mümkün değildir. Ombudsmanın aldığı kararların hukuken bağlayıcılığı bulunmamaktadır (Erhürman, 2000: 159), ombudsmanın aldığı kararlar ancak tavsiye niteliğinde kararlardır (Usta, 2014: 61). Ombudsmanın idare ve yönetime karşı bağımsız ve tarafsız olmasına, bu yönüyle yargı organına benzetilmesine rağmen yargının elinde bulunan ve hayati öneme sahip olan hukuki yaptırım gücü ombudsmanda bulunmamaktadır.

Bununla beraber ombudsmanın kararlarının bağlayıcı nitelikte olmaması aldığı kararların dikkate alınmadığı veya geçersiz olduğu manasına gelmemektedir. Ombudsmanın başvurular sonucu ya da re'sen inceleyip tespit ettiği haksız eylemin müsebbibi kurumu kamuoyu ile paylaşma hakkı bulunmaktadır. Bu durum idarenin tedirgin olmasına, ombudsmanı dikkate almasına tedbirli hareket etmesine sebep olmaktadır (Yılmaz, 2017: 56). Bunun da ötesinde ombudsmanın idare ve vatandaş arasında çatışmacı değil uzlaşmacı bir tutum sergileyerek aldığı tavsiye kararları açıklamadan evvel konu ile alakalı idarenin görüşlerine başvurması, kamuoyu ve

parlamentonun desteğinin bulunması, aldığı kararları vatandaşla paylaşması, tavsiye kararları belirli dönemlerde bir rapor haline getirerek parlamentoya sunması ombudsmanı her ne kadar kararları bağlayıcı olmasa da sözü dinlenir bir kurum haline getirmektedir (Usta, 2014: 61).

Ombudsmanın aldığı kararların bağlayıcı değil tavsiye niteliğinde olması durumu, kurumun adli meselelerde vatandaşla destek olma konusunda uzman hale getirmiştir. Ülkelerin büyük kısmında arkasına ombudsman desteği almış olan davalarda idare bir taraf olmaktan çekinmektedir (Demiral ve Demiral, 2010: 927).

Ombudsmanın kararlarının bağlayıcı nitelikte olabilmesi ve kararlarının gücünün arttırılabilmesi için alınan tavsiye kararlara uymayan idareciler üzerinde bir siyasi baskı oluşturulması vasıtası ile kurumun kararlarının uygulanır hale getirilmesi mümkündür (Kestane, 2006: 134).

1.4.4. Geniş Araştırma ve İnceleme Yetkisi

Ombudsmanlık müessesesi nitelikleri bakımından ülkeden ülkeye farklılıklar gösteriyor olsa da yetki ve sorumlulukları incelendiğinde, kamu kurumları, yerel yönetimler, kamu hizmeti vermekle görevlendirilmiş devlet kurumları ve özel kurumlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ombudsmanlık müessesinin yetki alanı dahilinde oldukları görülmektedir. Ombudsmanlar tüm bu kurumları kötü yönetimi engellemek adına ya da bu kurumların işlemleri neticesinde ortaya çıkan kötü yönetim sonuçlarını detaylıca inceleme ve araştırma yetkisine sahiptir (Ünal, 2008: 121).

Ombudsmanlar görevlerini en iyi şekilde yerine getirebilmeleri için geniş inceleme ve soruşturma yetkisine sahiptirler. Kendilerine doğrudan gelen şikayetlerle ilgili ya da hiç başvuru olmaksızın gerekli gördükleri durumlarda istedikleri gibi inceleme ve denetleme yapabilmektedirler. Ombudsmanların denetim yapmak üzere harekete geçmeleri için idarecilerin kamunun idare edilmesi ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirmiyor oluşu ya da bu yükümlülükleri yerine getirirken bireylerin bazı haklarının ihlal ediliyor oluşu yeterli olmaktadır (Akıncı, 1999: 287 aktaran; Yıldırım, 2014: 201). Ombudsmanların bu şekilde geniş araştırma ve inceleme yetkisinin olması, aldıkları bir şikayet neticesinde ihlal edilen hakkın tespit edilmesi, bireylerin

şikayetlerinin derinlemesine incelenmesi ve tarafların haklılıkları ile ilgili araştırmaların kolayca yapılabilmesi için oldukça önemlidir. Ombudsman bu yetkinin verimli bir şekilde kullanılması, Şikayetlerin detaylıca araştırılması, nedenlerinin saptanması ve en uygun çözüm önerilerinin getirilmesi ile yükümlüdür (Arklan, 2006: 86).

1.4.5. Ombudsmannın Kişisel Nitelikleri

Kimi ülkelerde ombudsman belirlenirken göreve seçilecek kişinin belli bir dönem yargıçlık deneyiminin olması, kişinin hukuk eğitimi almış olması veya kamu yönetiminde üst düzey bir birimde yöneticilik yapmış olması gibi özelliklerinin olması beklenmektedir. Ombudsman yaygın olarak hukuk eğitimi almış ve kamuoyunun güvenini kazanmış kişiler arasından seçilmektedir. Tamamı ile tarafsız olmasını sağlamak ve bu tarafsızlığı güvence altına almak amacıyla ombudsman olarak seçilen kişiye parlamento üyesi olamamak, bir ücret karşılığında başka bir işte çalışmamak gibi bazı görev kısıtlamaları da getirilmektedir (Sezen, 2001: 78).

Ombudsmanın yaptığı iş neticesinde denetlediği kurumların veya diğer çıkar gruplarının baskısına maruz kalma ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle ombudsmanlık görevini yürütecek kişinin hukuk kurallarına tam manası ile vakıf, vatandaş ile olumlu ilişkileri bulunan, kibar, halka hizmet ettiğinin bilincinde olan, doğruluktan Őaşmayan, dürüst ve güvenilir olması gerekmektedir (Ökten, 2015: 137).

Ombudsmanların önlerine gelen problemlere nitelikli çözümler bulabilmeleri için geniş bir bilgi birikime ve tecrübeye sahip kişiler olmaları gerekmektedir. Bu yüzden ombudsmanlar iyi eğitim almış, kamuoyu tarafından tanınan, güvenilen, kariyer sahibi bununla birlikte mevzuata hakim hukuk ve en önemlisi kamu yönetimi bilgisi yüksek kişiler arasından seçilmelidir (Yıldırım, 2014: 201).

Özetle iyi yönetilen bir ombudsman kurumu için görevlendirilecek kişi; alanında uzman, iyi eğitim almış, kişi hak ve hürriyetlerine saygılı, mağdur olan vatandaşın yanında aynı zamanda vatansever, vatandaşlar arasında hiçbir şekilde ayırım yapmayacak ve halkın her kesiminin sempatisini kazanmış bir kişi olmalıdır.

1.5. Ombudsmanlık Kurumunun Görevleri

Dünya genelinde ombudsmanlık kurumunun görevi ile alakalı farklı tanımlamalar yapılmakta, kuruma farklı sorumluluklar yüklenmektedir. Bazı ülkeler ombudsmanlığın görevini yalnızca hakların korunması olarak açıklarken bazıları, idare ve vatandaş ilişkilerinin iyileştirilmesinde bir araç olarak görmekte bazılarında ise yönetimin denetiminin sağlanması ya da vatandaşın hukuksuz işlemlere karşı korunması olarak görülmektedir. Ombudsmanın çıkış yeri olarak bilinen İsveç'te ombudsman yargı ve ordunun da denetiminden sorumlu tutulmaktadır (Fendoğlu, 2016: 15). Ombudsman uygulanmakta olduğu ülkelerin bazısında bu özelliklerden bir veya birkaçını yerine getirmekle sorumluyken, bazılarında ise bunların tümünden mesuldür.

Yine birçok ülkede ombudsman, idarelerin hizmet verirken ve yetkilerini kullanırken hukuk çerçevesinde hareket etmelerini sağlamak için denetim yapmaktadır. Ombudsmanın görevleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekte, kurumun uygulanmakta olduğu ülkenin ihtiyaçlarına göre ombudsman görevlendirilmektedir. Kurumun görev alanlarının ve sorumluluklarının ülkeden ülkeye değiştiği gerçeğinin yanı sıra İsveç'te kurulduğu ve uygulanmaya başladığı tarihten günümüze kadar geçen sürede daha çok hak ve hürriyetlerin korunması, kötü yönetimin önüne geçilmesi ve hakkaniyetin sağlanması görevlerini üstlendiği görülmektedir (Ünal, 2014: 93-94). Küçüközyiğit (2006)'e göre ombudsmanın temel görevi; idareciler ile vatandaş ilişkileri konusunda köprü görevi görüp ortaya çıkan problemlerle alakadar olmaktır. Ombudsmanlar vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini koruma görevi üstlenmektedirler. Vatandaş hiçbir aracı olmaksızın, karşılaştığı idare kaynaklı bir problem nedeniyle ombudsmana başvurmakta ya da ombudsman inceleme görevini re'sen yerine getirmekte ve müdahil olunması gereken tüm konularda soruşturma görevini ifa etmektedir (Küçüközyiğit, 2006: 96).

1.5.1. Hak ve Özgürlüklerin Korunması

Ombudsman kurumunun temel özelliklerinden biri şüphesiz hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlamaktır. Kişilerin anayasadan ve yasalardan aldıkları temel hak ve özgürlüklerin korunması ombudsman kurumunun asli görevlerinden biridir. Ombudsmanlık kurumunun görev alanının ülkeden ülkeye farklılık

göstermesiyle beraber, genel olarak ombudsmanlar, elinde kamu gücü bulunan idarenin, işlemlerini nesnel ve tarafsız bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamayı ve vatandaşların hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasının önüne geçilmesini amaçlamaktadır (Avşar, 2012: 112). Bir aracıya ihtiyaç duymaksızın doğrudan kendilerine ulaşan vatandaş şikayetlerini ya da kendilerinin gerekli gördüğü durumları inceleyip, idarenin işlemlerinin kanunlara uygun bir şekilde yürütülmesi, bireyin hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmemesi için soruşturma vazifelerini yerine getirmektedirler (Işıkay, 2004: 24).

Ombudsmanın asli vazifesi olan hak ve hürriyetlerin muhafaza edilmesi ile bireyler arası özel ilişkiler konusunda değil elinde kamu gücü bulunduran idare ve vatandaş arasındaki ilişkiden doğabilecek hak ve özgürlük ihlalinin önüne geçilmesi kastedilmektedir. İdare kamu hizmeti görevini yerine getirirken elinde bulunan güç sebebi ile kişilerin haklarını ihlal edebilmektedir. Haklarının ihlal edildiğini düşünen vatandaşlar da konu ile alakalı olarak yargıya başvurmaktadır. Ombudsmanlık kurumu böyle bir durumda alternatif başvuru mercii görevi görmekte vatandaşların haklarının ihlal edilmesinin önüne geçilmesini hedeflemektedir (Ünal, Ö., 2014: 14-15).

1.5.2. Kötü Yönetimin Önlenmesi

Kötü yönetim denilince zihinlerde birkaç kötü yönetim örneğinin canlanması oldukça muhtemeldir. Kötü yönetim, hemen herkesin hakkında fikir sahibi olduğu ve hatta örneklerine şahit olduğu, yönetilenlerin hayatına doğrudan etkisi olan bir kavramdır. Yönetilenlerin günlük yaşantısı içerisinde kötü yönetim örnekleri ile zaman zaman karşılaşması mümkündür. Şehirlerin çeşitli altyapı sorunları, yol kenarlarında biriken çöpler, sağlık kurumlarındaki uzun kuyruklar kötü yönetim uygulamalarının sadece birkaçıdır. Kötü yönetim olgusu yönetilenlerin günlük yaşantısını doğrudan ilgilendiren bir kavram olduğu için idareciler ve yönetilenler arasında oldukça önemli bir problemdir.

Eken (1998), kötü yönetim olgusunu, idarenin işlemleri ve eylemleri nedeniyle meydana gelen olumsuzluklar, kimi kamu hizmetlerinin yerine getirilmemesi, idarenin sorumlulukları hususunda hareketsiz kalması veya yavaş hareket etmesi, yönetilenlerin hoşnutsuz olmasına neden olan bir süreç şeklinde özetlemektedir (Eken, 1998: 129).

Kötü yönetim, tarihin hemen hemen her döneminde var olmuş ve yönetilenler tarafından eleştirilere maruz kalmış bir olgudur. Bireyler, STK'lar ve toplumsal aktörler farklı sebeplerle kamu yönetiminde karşılaşılan kötü yönetimlerle ilgili olumsuz görüşlere sahip olmakta ve şikayet etmektedir. Bu şikayetlerden kamu yönetiminde görevli olan en üst düzey yöneticiden memura kadar yönetim sürecinin bütün çalışanları etkilenmektedir (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005: 113).

Sözü edilen bu problemler ve şikayetler karşısında geleneksel denetim yolları yetersiz kalmış problemlerin giderilmesi için hakkaniyete uygun çözümler bulunamamıştır. Bu durum kötü yönetimin önüne geçilebilmesi ve vatandaşın şikayetlerinin giderilmesi için yeni ve daha etkin bir denetim mekanizması oluşturulmasını gerekli hale getirmiştir (Şengül, 2005: 128-129). Ombudsmanlık kurumu ile elde edilmek istenen şey var olan diğer denetim metotlarına alternatif yeni bir denetim metodu oluşturmak değil, halihazırda bulunan denetim yollarının açıkta bıraktığı hususları tamamlayıcı nitelikte bir denetim mekanizması oluşturmaktır (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 92). Ombudsman, yöneticilerin hukuk kurallarına uygun olarak ama yerindelik kavramını ihlal ederek uygulamaya koyduğu işlemleri, sorumluluk alanındaki işlere karşı hareketsizliğini ya da yavaş hareket edişini denetlemek üzere oluşturulmuştur. Dünyanın genelinde benimsenmiş ve uygulanmaya başlamıştır. Bütün dünyada benimsenmesinde şüphesiz ombudsman kurumunun kötü yönetim yakınmalarını dikkatle inceleyip, yönetilenleri bu uygulamalar karşısında koruyucu oluşunun büyük önemi vardır (Şengül, 2005: 128-129).

1.5.3. Hakkaniyetin Sağlanması

Hakkaniyet, "hak ve adalete uygunluk" anlamına gelmektedir (TDK, 2021). Hukuk devleti normlarına göre yönetilen ülkelerde hak ve adalete uygun bir yönetim sistemi oturtmak bir zorunluluktur.

İdareciler kamu hizmeti verirken gerçekleştirdikleri eylem ve işlemlerin tümünü hukuka uygun bir şekilde gerçekleştirmek mecburiyetindedirler. İdare hukukun kendine çizdiği alan içerisinde hareket ettiği takdirde yönetilenler hak ve özgürlüklerinin korunması hususunda güvence altında olabilmektedir. Ancak bir ülkenin hukuk normlarına göre yönetiliyor oluşu da hakkaniyetin sağlanması için yeterli değildir. Kimi işlemler hukuk normlarına uygun olsa da hakkaniyete uygun değildir (Ünal, Ö., 2014:

17). Bu gibi durumlarda bireyler haklarının temini için yargıya başvurmaktadır. Ancak yargı denetiminin, idarenin hukuka uygun ancak hakkaniyet gözetmeden gerçekleştirdiği işlemler üzerinde bir yaptırım gücü olmadığı için bir boşluk oluşmaktadır. Böyle bir boşluğun giderilmesinde en etkili kurum ombudsmandır (Temizel, 1997: 46). Ombudsman kurumu idarenin olumsuz işlemleri ile ilgili aldığı şikayetlerde, idari işlemlerin sadece hukuka uygun olup olmadığını değil aynı zamanda işlemin hakkaniyet ölçütlerine uygunluğunu da denetlemektedir (Ömeroğlu, 2013: 19). Bu yönüyle ombudsman kurumu hakkaniyetin temininde oldukça önemli bir yere sahiptir.

1.6. Ombudsman Türleri

Dünya üzerinde ombudsmanlar görevlendirilme biçimlerine göre genellikle, yasama tarafından seçilen ombudsmanlar, yürütme tarafından atanan ombudsmanlar ve belirli bir alanda uzmanlaşmış olan ombudsmanlar olarak üç gruba ayrılmaktadır. Bunların içerisinde en yaygını ise yasama tarafından seçilen ombudsman kurumudur. Yasama tarafından seçilen ombudsman bağımsız hareket etmekle birlikte parlamentoya karşı sorumludur. Yürütme tarafından atanan ombudsmanlar belirli bir grubun denetiminden sorumludur. Uzmanlık alanı olan ombudsmanlar ise spesifik alanlarda görevlendirilmiş ombudsmanlardır ve parlamento ya da yürütme erki tarafından görevlendirilmektedir (Şahin, 2010: 134-135).

Ombudsman müessesesi, tarihte ilk defa parlamento ombudsmanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat ombudsman kurumunu uygulayan ülkelerin coğrafi yapısı, ülkelerdeki nüfus artışı ve bu artışın beraberinde getirdiği birtakım sorunlar, teknolojinin de gelişmesi ile beraber yeni ihtiyaç ve hizmet alanlarının ortaya çıkması ve ortaya çıkan hizmet alanları ile ilgili denetime ihtiyaç duyulması gibi etkenler, ombudsmanlık kurumunun farklı alanlarda uygulanmasına sebep olmuş ve bu da farklı alanlarda ombudsmanlık türlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Gökçe ve Kulu, 2020: 157-158). Ombudsmanların çalışma alanları ve işlevleri uygulanmakta oldukları ülkelerin idari sistemine göre değişmektedir (Büyükcavcı, 2008: 11). Ombudsmanları çalışma alanlarına göre genel ve özel amaçlı ombudsmanlar olarak iki gruba ayırmak mümkündür.

Ombudsmanlık türleri ile ilgili olarak gerçekleştirilen literatür taraması neticesinde çoğunlukla, özel amaçlı ombudsman, genel amaçlı (klasik) ombudsman,

insan hakları ombudsmanı ve uluslararası ombudsman kurumunun uygulanmakta olduğu gözlemlenmiş ve ombudsmanlık türleri konusunda bu ombudsmanlıklar ele alınmıştır.

1.6.1. Genel Amaçlı (Klasik) Ombudsman

Genel amaçlı ombudsmanlar “klasik ombudsman” olarak da isimlendirilmektedir. Genel amaçlı ombudsmanlar aldıkları şikayetler konusunda herhangi bir ayırım yapmazlar, her türlü şikayeti incelemek ve denetlemekle görevlendirilmişlerdir. Görev alanında herhangi bir sınırlama bulunmayan genel amaçlı ombudsmanların uygulandıkları ülkeye göre uygulama yerleri bazen değişebilmektedir. Ülkenin tamamında görevlendirilebildikleri gibi yalnızca bir eyalette ya da yerel yönetimlerde de görevlendirilebilmektedir (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 96). Örneğin Amerika Birleşik Devletleri, Hindistan, Kanada, İtalya gibi ülkelerde bulunan ombudsman bölgesel/yerel düzeyde görevlendirilmektedir. Almanya’da ise hem ulusal düzeyde görevlendirilmiş bir ombudsman hem de askeri alanda görevlendirilmiş bir ombudsman kurumu bulunmaktadır. Demokratik ilkeler ile yönetildiği bilinen İngiltere’de ise ulusal düzeyde ve yerel düzeyde görevlendirilmiş olan ombudsman kurumu bulunmaktadır (Ünal, F., 2014: 88). Bu ombudsmanlar çoğunlukla ülkelerin parlamentoları tarafından görevlendirilmektedirler (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 96).

Genel amaçlı ombudsmanın çalışma alanında bir sınır olmaması, her türlü başvuruyu inceleme yetkisinin verilmiş olması onu daha çok tercih edilen ve uygulanan bir kurum haline getirmiştir. Ombudsman türleri arasında en kapsamlı çalışma alanına sahip olan genel amaçlı ombudsmanlardır. Genel amaçlı ombudsmanın idareye yöneltilebilir, yönetimle alakalı tüm şikayetleri inceleme ve çözüm bulma yetkisi bulunmaktadır. Ombudsmanın dünya üzerinde uygulama örnekleri incelendiğinde çoğunlukla genel amaçlı ombudsman denetiminin uygulanmakta olduğu görülmektedir.

1.6.2. Özel Amaçlı Ombudsman

Özel amaçlı ombudsmanlar, adından da anlaşılacağı üzere yalnızca belirli bir konu üzerine yoğunlaşan ve o konu ile alakalı problemlerle ilgilenen bu yönüyle genel amaçlı ombudsmanlardan ayrılan ombudsman türüdür. Klasik ombudsmanın tersine

bütün konularda değil, yalnızca özel ihtisas alanları ile ilgili olarak görevlendirilmekte ve çalışmaktadırlar. Uzmanlar belirli alanlarda uzmanlaşmakta ve uzmanlık alanlarına göre başvuru alıp denetim yapmaktadırlar. Kimi ülkelerde sadece klasik amaçlı ombudsman kimi ülkelerde özel amaçlı ombudsman kimisinde ise hem klasik amaçlı hem de özel amaçlı ombudsman aynı anda uygulanmaktadır (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 96; Efe ve Demirci, 2013: 53).

Askeri ombudsman, çocuk hakları ombudsmanı, üniversite ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, çevre ombudsmanı, kadın hakları ombudsmanı özel ombudsman türlerinden birkaçıdır. Özel ombudsman kurumlarının işleyişinin daha iyi anlaşılabilmesi için bu tür ombudsman örneklerine aşağıda kısaca yer verilmektedir.

1.6.3. İnsan Hakları Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumu kurulduğu dönemden günümüze kadar geçen sürede birtakım değişiklikler yaşamış olsa da asli görevi olan insanların temel hak ve özgürlüklerini ülke yönetimlerinin keyfi uygulamalarına karşı koruma vazifesi değişmemiştir. İdare tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin, hukuka uygunluğunu ve yasallığını denetleyen kurum, başta Avrupa’da olmak üzere dünyanın pek çok ülkesinde aktif bir şekilde faaliyetlerini sürdürmektedir (Akman ve Chiftchi, 2018: 183).

Ombudsmanlık kurumunun temel hedefi insan haklarını korumak ve idarenin işlemlerinin insan hakları ölçütlerine uygunluğunu incelemektir. Bu yönüyle insan hakları konusunda ulusal boyutta faaliyet gösteren kurumlardan biri olma özelliği taşımaktadır (Akdemir ve Şahyar, 2019: 3533). İnsan hakları ombudsmanlığı demokrasinin faal bir biçimde işlemesine olanak tanıyan kurumlardan bir tanesidir (Güngör, 2020: 368). Günümüzde insan hakları konusu ülkelerin iç meselesi olmaktan çok uluslararası bir mesele haline gelmiştir. Dolayısı ile bu alanla ilgili bir ombudsmanlık kurumu kurulmuş olması doğaldır (Akdemir ve Şahyar, 2019: 3542).

İnsan hakları ombudsmanlığı kurumu, “Orta Avrupa’da”, “Doğu Avrupa’da”, “Latin Amerika, Asya ve Afrika’da” ülkelerin, insan hakları koşullarını yerine getirmelerini sağlamak için uyarlanmışlardır (Ünal, F., 2014: 89). İnsan hakları ombudsmanlığı, bilhassa belli bir dönem sömürge altında yaşamış sonra bağımsızlığını kazanmış olan ülkelerde, sıkı yönetim rejimlerinden sonra daha demokratik bir yönetim

sistemine geçen ülkelerde ve “Demir Perde” döneminin son bulmasının ardından bağımsız hareket eden Doğu Avrupa ülkelerinde uygulanmaktadır. Bu doğrultuda insan hakları ombudsmanlığının uygulanmakta olduğu ülkelere; Arjantin, Gana, Peru, Meksika, Macaristan, Hırvatistan’ı örnek vermek mümkündür (Şahin, 2020: 35).

1.6.4. Uluslararası Ombudsman

Dünyada farklı amaçlara hizmet etmek üzere kurulmuş olan çok sayıda dernek, vakıf benzeri uluslararası örgütlenmeler bulunmaktadır. Bu uluslararası örgütlenmelerde yaşanan problemlerin çözümü için uluslararası ombudsmanlık kurumu kurulmuştur.

Ombudsmanlık müessesinin dünyanın pek çok ülkesinde, çok farklı hizmet alanlarında uygulanması ve uygulamalar sonucunda genellikle başarı elde edilmesi kurumun uluslararası örgütlerin yaşadığı problemlerin çözümüne hizmet etmesi için kurulmasına neden olmuştur. Uluslararası ombudsmanın görev alanı; Dünya Bankası, BM, DSÖ, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütlerde yaşanan problemlerin çözümü ve burada görevlendirilmiş olan personelin şikayetleri ile ilgilienmektedir (Ünal, F., 2008: 128). 1992 yılında Maastricht Antlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma ile uluslararası bir biçimde faaliyet göstermesi planlanan Avrupa Ombudsman Kurumu kurulmasına karar verilmiştir. Maastricht Anlaşması ile kurum, Avrupa Birliği’ne üye olan devletlerin vatandaşlarından ve birliğe üyeliği bulunan ülkelerde ikamet eden vatandaşlardan gelen idarenin kötü yönetilmesi ile ilgili şikayetlerin incelenmesi ile görevlendirilmektedir (Efe, 2011: 7).

1.7. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu Çalışmaları

Ombudsmanlık kurumunun Türk denetim sistemine entegre edilmesi oldukça uzun zaman almış olsa da kurum ile ilgili yapılan çalışmalar epey eskiye dayanmaktadır. Bu araştırmalardan biri “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü” tarafından hazırlanan ve 1991 yılında yayımlanan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir”. KAYA raporunun denetim başlığı altında, mevcutta bulunan denetim yöntemlerinin idarenin işleyişine katkı sağlama noktasında eksik kaldığı belirtilmekte ve Devlet Denetleme Kurulu’nun kamu denetçisi görevi görebilmesi için gerekli çalışmaların yapılmasını önerilmektedir (KAYA, 1991: 41).

Bununla beraber Türkiye koşullarına uygun, ombudsmanlık niteliğinde yeni bir kurum oluşturulması adına atılan ilk somut adım 1982 yılında anayasa hazırlıkları yapıldığı dönemde “Gerekçeli Anayasa Önerisi” isimli yayımla, Ankara Üniversitesi SBF ve Hukuk Fakültesi öğretim üyeleri tarafından atılmıştır (Demirkol, 2011: 49).

Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde halkın isteklerini ve şikayetlerini dinleyecek, kişisel hak ve hürriyetlerin korunmasını sağlayacak bir kurum oluşturulmasından ve bu kuruma “Kamu Denetçileri Kurulu” adının verilmesinden bahsedilmiştir. Öneri’de kurulun personel seçiminden de bahsedilmiş, ayrıca Kamu Denetçileri Kurulu’nun sorumluluklarının, yetkilerinin ve işleyişinin de yasa ile belirlenmesi tavsiye edilmiştir. Kurulması önerilen kurulun beş üyeden oluşması ve kamu denetçisi olarak atanacak kişinin, TBMM, Sayıştay, Danıştay, TBB ve Savcılar Yüksek Kurulunun aday göstereceği ikişer kişi arasından birinin cumhurbaşkanınca beş yıllığına görevlendirilmesi tavsiye edilmiştir. Anayasa önerisine göre, oluşturulan kurul her yıl ve gerekli gördüğü durumlarda faaliyetleri ile ilgili rapor hazırlayacak, hazırlanan rapor Resmi Gazete’de yayımlanacaktır (Ünal F., 2008: 119-120).

Verilen önerge ile kurulması planlanan “Kamu Denetçiliği Kurulu” sayesinde daha şeffaf bir yönetim elde edilmesi planlanmıştır. Ancak o dönemin Anayasa yapmakla görevli kişileri tarafından böyle bir kurulun kurulmasına ihtiyaç olmadığı belirtilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurulu yerine, DDK kurulması uygun bulunmuştur. Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde Türkiye için bir Kamu Denetçiliği Kurulu’nun kurulmasına dair öneri her ne kadar Anayasa yapıcılar tarafından uygun bulunmasa da ülkede böyle bir kuruma ihtiyaç duyulduğu manasına gelmektedir (Yılmaz, 2019: 84).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun uygulanması ile ilgili görüşlere yer verilen diğer çalışmalar ise Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planlarıdır. Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanan kalkınma planlarında ombudsmanlık benzeri bir kurumdan ilk defa 1979-1983 yılları için hazırlanan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda söz edilmiştir. “Adalet Hizmetleri” bölümünde, “İlkeler ve Politikalar” alt başlığında yaşanan problemlere yargıya intikal etmeden evvel müdahale edebilecek yetkilerle donatılacak olan “Devlet Avukatlığı Kurumu” kurulması önerilmiştir (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979: 484).

Yine Devlet Planlama Teşkilatının hazırladığı, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde

Ücret Adaletinin Sağlanması” bölümünün, “Amaçlar, İlkeler ve Politikalar” başlığı altında idare ve vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için mevcut yargısal denetim haricinde yeni bir denetim modeline ihtiyaç duyulduğundan söz edilmiştir. Oluşturulması önerilen denetim modelinin yargı haricinde bir denetim olması, yönetimden bağımsız işlemesi gerektiği vurgulanmıştır. Planda Avrupa Birliği’nde ve Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde uygulanmakta olan “Kamu Denetçisi Sistemi” örnek gösterilmiştir (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1995: 118). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Beşinci Kalkınma Planı’ndan farklı olarak “Devlet Avukatlığı Sistemi” yerine doğrudan “Kamu Denetçisi Sistemi” ismi zikredilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması” bölümünün “Hukuki ve Kurumsal Düzenlemeler” başlığı altında yine ombudsman kurumunda söz edilmiş, Yedinci Plan’da sözü edilen “Kamu Denetçisi Sistemi’ne” benzer ifadeler yer verilmiştir. Burada da oluşturulması tavsiye edilen sistemin adı yine “Kamu Denetçisi Sistemi” olarak belirlenmiştir. Sistemin idarenin bütün eylem ve işlemlerini kapsamaya dikkat edileceği belirtilmiştir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000: 193). Ancak tıpkı Gerekçeli Anayasa Önerisi’nde olduğu gibi Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan kalkınma planlarında yer alan Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulmasına dair girişimler de sonuçsuz kalmıştır. Bununla beraber tüm bu çalışmalar ilerleyen dönemde ülkede kurulacak olan ombudsmanlık kurumu için ışık tutmuştur.

Türkiye’de ombudsmanlık konusu ile ilgili çalışma yapan kişilerden biri Prof. Dr. Yılmaz Altuğ olmuştur. Altuğ, 1968 yılında yazdığı “Vatandaş İdarenin Yetki Tecavüzlerine Karşı Koruyan Ombudsman Müessesesi” isimli makalesinde, İsveç, İngiltere, Norveç ve Yeni Zelanda’da uygulanmakta olan ombudsman kurumları ile alakalı genel bilgilere yer vermiştir. Altuğ makalesinde, ombudsman kurumunun demokratik ilkelere sahip olduğundan bahsedip, uygulayan ülkeler tarafından başarı elde edildiğini belirtmiş, kurumun Türkiye’de uygulanıp uygulanmaması konusunu kamu hukukçularının değerlendirmesine bırakmıştır (Isır, 2004: 266).

Kurum ile alakalı çalışma yürütüp, makale yazan bir diğer yazar ise dönemin Anayasa Mahkemesi Raportörü Muammer Oytan olmuştur. Oytan “Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme” isimli bir makale yazmış ve

makalesinde İngiliz, İsveç, Fransız ve Alman ombudsmanlarından bahsetmiştir (Oytan, 1975: 266).

Türkiye’de oluşturulması istenen ombudsmanlık kurumu çalışmaları yalnızca akademik çalışmalarla, tasarı ve raporlarla sınırlı değildir. Ombudsmanlık kurumunun kurulması için dönemin iktidarı ve Adalet Bakanlığı komisyonları tarafından kanun tasarısı hazırlanmıştır (Demirkılıncı, 2019: 63). Bu tasarı Avrupa Birliği uyum sürecinde bulunan dönemde, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Türkiye’de ombudsman kurumu kurulması yönündeki teşvikleri neticesinde, Adalet Bakanlığı ve hükümetin ortak çalışması ile oluşturulan komisyonca hazırlanmıştır. Oluşturulan bu komisyon tarafından önce “Yurttaş Sözcülüğü Kanun Tasarısı” ismi ile hazırlanan tasarı daha sonra “Kamu Denetçiliği Kurumu” şeklinde düzenlenmiş ve 2000 yılında Bakanlar Kuruluna sunulmuştur (Sezen, 2001: 85).

Tasarı Bakanlar Kurulunca kabul edilmiş ve aynı yıl görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmiştir ancak komisyonlar tarafından görüşülememiştir. Tasarı altı yıl sonra yani 2006 yılında, “5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” olarak TBMM tarafından görüşülmüş, kabul edilmiş ve 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır (Ünal, 2008: 229).

Kurulduğu yıldan itibaren dünyanın genelinde benimsenen ve hızla yayılıp uygulamaya konulan ombudsmanlık müessesesinin Türkiye’de kurulması için birçok çalışma gerçekleştirilmiş, çok kez farklı kaynaklarda bahsedilmişse de kurumun Türkiye’de oluşturulması ve faaliyete geçirilmesi epey geç olmuştur. Uzun yıllar boyunca siyasetçiler, bürokratlar, araştırmacılar ve akademisyenlerin çalışmalarına konu olduğu gözlemlenen kurum Türkiye’de 2012 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

1.7.1. Kamu Denetçiliği Kurumu

Ombudsmanlık kurumunun dünyanın genelinde tanınıyor olması, uygulanması ve başarı elde edilmesi Türkiye’nin de kurumla ilgilenmesine ve kurumun Türkiye’nin yönetim şekline göre uyarlayıp, uygulamasına neden olmuştur. Uzun uğraşlar neticesinde “5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun’u” meclisten geçtiyse de dönemin cumhurbaşkanı tarafından Anayasa’da değişiklik yapılmadan kurumun kurulamayacağı gerekçesiyle veto edilmiştir. Meclis Kanun’u ikinci kez kabul etmiştir

ve kanun 28.09.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kez Cumhurbaşkanı Kanun'un iptali istemi ile Anayasa Mahkemesine müracaat etmiştir ve mahkeme 25.12.2008 tarihinde Kanun'u iptal etmiştir (Şahin, 2020: 150). Kanun'un yürürlüğe girememesine rağmen atılan bu adım Türkiye'nin ombudsman oluşturma konusunda attığı en mühim ve somut adım olmuştur.

1990'lı yılların sonlarından beri devam eden, Türkiye'de bir ombudsman müessesesi kurma çalışmaları 12 Eylül 2010 tarihinde gerçekleştirilen referandumla nihayet kabul edilmiş ve Anayasanın 74. maddesine eklenen hüküm ile anayasal bir statü kazanmıştır. Nihayetinde kurum 14.06.2012 tarihinde kabul edilmiş ve Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 2012 yılında kabul edilip Resmi Gazete'de yayımlanan kurum 2013 yılının mart ayında idarenin olumsuz eylem ve işlemleri ile ilgili şikayet başvurusu almaya başlamıştır (Ömeroğlu, 2013: 19). Türkiye'de denetim sistemine dahil edilmiş olan Kamu Denetçiliği Kurumu çalışmalarına bakılarak, yerel yönetim ombudsmanının uygulanması halinde ne gibi kazanımlar elde edileceği, yerel bir ombudsmana ihtiyaç olup olmadığı gibi konularda fikir yürütmek mümkündür.

1982 Anayasası'nın 74. maddesinde; Türkiye'de ikamet eden yabancılar da dahil olmak üzere tüm Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının Kamu denetçiliği Kurumuna başvuruda bulunabileceği bilgisi yer almaktadır. Kurum, TBMM'ye bağlı olmakla birlikte özerk bir biçimde faaliyet göstermektedir. Vatandaşın idarenin işlemleri ile ilgili şikayetlerini incelemekle görevlendirilmiştir (1982 Anayasası, m. 74). İdarenin kötü bir işlemi neticesinde hakkını aramak amacıyla yargıya başvuran bir vatandaş, şikayet sürecinin uzun zaman alması, haklı ve haksızın geç ayırt edilmesi gibi sebepler nedeniyle adalete ve devlete olan güvenini yitirmektedir. İdari işlemler neticesinde ortaya çıkan kötü uygulamaların şikayeti için ikinci bir denetim mekanizması da idari başvuru yollarıdır. Ancak idari başvuru yolları da idarenin yine idareyi denetliyor oluşu sebebi ile vatandaşın kafasında şüphe uyandırması mümkün bir denetim türüdür. Böyle bir durumda çözümsüz kalan vatandaş idareye karşı olumsuz düşüncelere sahip olmaktadır (Gökçe, 2013: 9-10). Bu sebeple Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin kötü uygulamaları ile ilgili şikayette bulunmak isteyen bir vatandaş için elverişli bir denetim mekanizması olarak düşünülmüştür (Ömeroğlu, 2013: 19)

Kurulduğu ilk yılda kuruma toplam 7638 şikayet başvurusu yapılmıştır. Başvuruların %57'lik bir kısmı e-başvuru yöntemi ile alınmış, bunun haricinde elden,

posta ya da e-posta ve faks yolları ile de başvuru kabul edilmiştir. Kuruma yapılan başvuruların 2142'sini yani %27'sini "Kamu Personel Rejimi" ile ilgili şikayetler oluşturmuştur. Bunu 1203 başvuru ile "Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor" konularında yapılan şikayet başvuruları ve 888 başvuru ile "Çalışma ve Sosyal Güvenlik" alanında yapılan şikayet başvuruları takip etmiştir. Kuruma yapılan 7638 başvurunun 6097 tanesi incelenmiş ve neticelendirilmiştir. İncelenen başvuruların %37'si gönderme kararı ile %35'i incelenemezlik kararı ile %1'i tavsiye kararı ile %0,6'sı ret kararı ile %0,2'si kısmen tavsiye kısmen ret kararı ile neticelendirilmiştir. 2013 yılında kuruma yapılan başvuruların 455'ini mahalli idareler alanında yapılan başvurular oluşturmuştur ancak kurum mahalli idareler ile ilgili başvuruları 2014 yılında kabul etmeye başlamıştır. 2017 yılında kurumun kuruluş amacına düzgün bir biçimde hizmet edebilmesi ve çalışmalarının doğru bir şekilde aktarılabilmesi maksadı ile aldığı kararlara bir de "Dostane Çözüm Kararı" eklenmiştir (KDK Raporu).

Tablo 3. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen tavsiye, ret, kısmi tavsiye kısmi ret kararları:

Kararın Türü	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Toplam Başvuru	18.843	90.209	20.968	17.585	17.131	5519	6055	5639	7638
Tavsiye Kararı	1201	68.128	832	677	245	62	56	93	64
Ret Kararı	1320	941	893	662	353	191	109	150	37
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret	403	704	410	269	177	32	26	26	11

Kaynak: Tablo Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık faaliyet raporlarından derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

2017 yılında kuruma yapılan başvuruların %10,68'i dostane çözüm önerisi ile %1,6'sı tavsiye kararı ile %2,39'u ret kararı ile %1,20 ise kısmen tavsiye kısmen ret

kararı ile neticelendirilmiştir. 2018 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen 677 tavsiye kararının 459 tanesine idare tarafından uyulacağı bildirilmişken 198 tavsiye kararına ise idare tarafından gerekçe belirtilmiştir. 263 idare kurumun kararına herhangi bir yanıt vermemiş, 26 idare ise kararın kendilerine ulaştığını bildirmiştir. Verilen kararların takibi neticesinde, kurumun 2018 yılında verdiği tavsiye kararlarının 441 tanesine uyulduğu saptanmıştır. 2019 yılında verilen 832 tavsiye kararının 772 tanesine idare tarafından uyulmuş, 255 karar için ise gerekçe bildirilmiştir. 2020 yılında verilen tavsiye kararlarının 1012 sine uyulmuş 313 karar için ise idare tarafından gerekçe bildirilmiştir. 2021 yılına gelindiğinde ise verilen tavsiye kararlarının %79,50'sine uyum sağlanmıştır (KDK Raporu).

6328 sayılı Kanun'un 1.maddesine göre; Kamu Denetçiliği Kanunu'nun amacı, idarenin kamu hizmetlerinde her türlü etkiden bağımsız ve herkese karşı tarafsız işleyişini sağlamak ve idarenin olumsuz işlemlerine karşı etkili bir denetim mekanizması oluşturmak amacıyla, idarenin bütün işlemlerinin insan hakları, adalet, hukuk normlarına ve hakkaniyet ölçülerine uygunluklarını araştırıp, denetlemek, gerekli durumlarda düzeltici yönde önerilerde bulunmaktır (6328 Sayılı Kanun, m. 1). Kurum Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlıdır ve özel bütçesi bulunmaktadır (KDK Raporu, 2013: 30). Başkenti Ankara'dadır. Kamu Denetçilik Kurumunda görevli 1 baş denetçi, 5 denetçi ve genel sekreter bulunmaktadır. Kurum lüzum gördüğü taktirde istediği yerde büro açabilmektedir (6328 Sayılı Kanun, m. 4).

İdarenin tüm işlemlerinin hukuk kurallarına ve hakkaniyet ölçütlerine uygun bir biçimde gerçekleştirilmesini sağlayan, idare ve vatandaş arasında bir arabulucu vazifesi görüp, vatandaş idarenin olumsuz işlemlerine karşı muhafaza eden kurum, devlet ile vatandaşın ilişkileri noktasında oldukça olumlu ve önemli bir özelliğe sahiptir. Kamu Denetçiliği Kurumu, idare ve vatandaş arasındaki problemlerde daima idarenin yanında duran bir anlayışın aksine vatandaş yönetim sürecinin bir parçası olarak kabul eden ve hatta yönetimin merkezine vatandaş oturttan YKY (Yeni Kamu Yönetimi) anlayışı ile hareket etmektedir (Elkatmış, 2013: 25).

Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin olumsuz işlemleri ile ilgili aldığı ihbarlar neticesinde, idarenin tüm eylem ve işlemlerini insan haklarına uygunluk, adil, hukuk kuralları ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk yönlerinden incelemek ve elde ettiği bulgular sonucunda da idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir. Yasama

yetkisinin kullanılması ile ilgili konular ve yargı erkinin görev alanına giren konular ile TSK'nın yalnızca askeri faaliyetleri kurumun görevlerine dahil değildir, istisnai bir özellik taşımaktadır. 2018 yılında yapılan bir değişiklik ile CB'nin tek başına yaptığı işlemler ile kendiliğinden imzaladığı kararlar da Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetki alanının dışında bırakılmıştır (6328 Sayılı Kanun, m. 5).

Bir eylem ve işlemin Kamu Denetçiliği Kurumunun görev ve yetki alanına girmesi için o eylem veya işlemin kamu gücü kullanılarak gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir (Yılmaz, 2019: 99).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 4.maddesinin a ve b bentlerinde Kamu Denetçiliği Kurumunun görev alanı içerisine girenler aşağıdaki şekildedir (ombudsman.gov.tr);

- Merkezi yönetime bağlı kamu idareler
- SGK
- Yerel yönetimler
- Yerel yönetimlere bağlı idareler
- Yerel yönetim idare birlikleri
- Kanunlar ile kurulmuş fonlar
- Döner sermayeli kuruluşlar
- Kamu tüzel kişiliği bulunan kurumlar
- KİT'lerin ve sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler
- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde kuruma yapılan başvuruların her geçen yıl artmakta olduğu görülmektedir. Kuruma yapılan müracaatlar göz önünde bulundurulduğunda Kamu Denetçiliği Kurumu sayesinde vatandaşın beş yılda bir tekrarlanan seçimler haricinde bir de kurum vasıtası ile yönetim sürecine dahil olduğu söylenebilir. Bu yönüyle Kamu Denetçiliği Kurumu için katılımcı demokrasiye önemli katkısı olduğu yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır (Sesli, 2021: 90).

Tablo 4. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru sayıları ve başvuruların neticelendirilmesi:

	2021	2020	2019	2018	2017
İncelenen Başvuru Sayısı	21.782	94.039	25.000	17.585	18.808
Sonuçlandırılan Başvuru	19.740	91.100	21.170	17,615	14,746
Dostane Çözüm Önerisi	3.160	2.867	2,707	1,916	1,574
Tavsiye Kararına Uyum	1.275	97	75	441	422

Kaynak: Tablo Kamu Denetçiliği Kurumunun 2017, 2018, 2019, 2020 ve 2021 yıllık faaliyet raporlarından derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde 2020 yılında kuruma yapılan başvuru sayısının diğer yıllara oranla çok daha yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Bu durumun ana sebebi 2019 yılında Çin'in Wuhan şehrinde ortaya çıkan ve tüm dünyada hızla yayılan COVID-19 salgınıdır.

Tablo 5. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların başvuru usulü:

Başvuru Şekli	2021	2020	2019	2018
Fax	17	74	81	83
Elden	461	645	1.739	1.076
Posta	3.192	3.279	3.339	2.552
E-Başvuru	15.118	86.129	15.489	13.489
E-Posta	55	82	320	385

Kaynak: Tablo Kamu Denetçiliği Kurumunun 2018, 2019, 2020 ve 2021 yıllık faaliyet raporlarından derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

1.8. Türkiye'de Faaliyet Gösteren Ombudsman Benzeri Kurumlar

1.8.1. Devlet Denetleme Kurulu (DDK)

Devlet Denetleme Kurulu, 1 Nisan 1981 tarihinde 2443 Sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun" ile kurulmuştur. Kuruluşundan bir yıl

sonra 1982 yılında, 1982 Anayasası'nın kabulü neticesinde anayasal bir kurum haline gelmiştir.

1982 Anayasası'nın 108. maddesine göre DDK; idarenin hukuk kurallarına uygun bir şekilde işlenip işlenmediğini belirlemek ve işlemlerin düzenli ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesini sağlamak maksadı ile kurulmuştur. Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurumdur. Dolayısı ile Cumhurbaşkanının talebi üzerine yargı haricindeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarını aynı zamanda sermayesinin yarısından çoğu devlete ait olan iştirakleri, toplum yararına faaliyet göstermekte olan vakıf ve dernekleri, kamu kurumu niteliğindeki bütün meslek kuruluşlarını ve işçi ve işveren meslek kuruluşlarını denetleme, inceleme ve araştırma görevi bulunmaktadır (1982 Anayasası, m. 108).

Devlet Denetleme Kurulu ve ombudsmanlık arasında birtakım benzerlikler bulunmaktadır. Her iki kurum da geniş inceleme ve araştırma yetkisine sahiptir ve bu inceleme araştırma süresi sonrasında rapor hazırlamaktadır. Her iki kurumun da verdiği kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun da Devlet Denetleme Kurulunun da soruşturma yaptıkları kurum ve işlemlerle ilgili her türlü belgeye erişim imkanları bulunmaktadır. İki kurumun amacı da idarenin kötü yönetiminin önüne geçip, idari işlemlerin verimliliğini ve etkinliğini arttırmaktır (Yılmaz, 2019: 91). Bununla birlikte bu iki kurumu birbirinden ayıran birtakım özellikler de bulunmaktadır. Ombudsmanlık kurumu vatandaşların mağdur olduğu idari işlemler neticesinde başvuruda bulunabildikleri bir kurumken, Devlet Denetleme Kurulunun harekete geçebilmesi için Cumhurbaşkanının talimatta bulunmuş olması gerekmektedir. Ombudsmanlık kurumu gerekli gördüğü durumlarda re'sen işlem yapabilmektedir ancak Devlet Denetleme Kurulu re'sen harekete geçememektedir. Devlet Denetleme Kurumu, Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilmekteyken, ombudsman tüm kamu kurum ve kuruluşlarından bağımsız bir şekilde hareket etmektedir (Ünal, F., 2014: 148).

1.8.2. TBMM Dilekçe Komisyonu

Vatandaşların istek ve şikayetlerini yöneticilere ve meclise iletme hakkı bulunmaktadır. İlk defa 1876 Kanun-i Esasi ile Türk hukuk sisteminde yer alan dilekçe hakkı 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer almıştır. 1982 Anayasası'na göre

dilekçe hakkı; Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının ya da karşılık esası gözetilmek koşulu ile Türkiye Cumhuriyeti'nde ikamet etmekte olan yabancıların idare ile ilgili şikayetlerini yahut kendileri ile ilgili isteklerini yazılı bir şekilde yetkili mercilere veya TBMM'ye iletme hakkıdır. Vatandaşa tanınmış olan bu hak bireysel olarak kullanılabilceği gibi toplu bir şekilde de kullanılabilir (tbmm.gov.tr).

TBMM Dilekçe Komisyonu, yukarıda bahsedilen dilekçe hakkını kullanıp TBMM'ye gönderilmiş olan dilekçelerin toplanıp incelendiği ve karara bağlandığı komisyondur. TBMM'ye bağlı on dokuz sabit komisyondan biridir. Şikayet ve dilek dilekçesi göndermiş olan vatandaşların dilekçesine cevap geciktirilmeden yazılı olarak bildirilmektedir. Komisyonun siyasi parti mensuplarından oluşan on iki üyesi bulunmaktadır (tbmm.gov.tr).

Ombudsmanlık kurumu ve Dilekçe Komisyonu ellerinde bulunan inceleme yapma yetkisi, inceleme sonrası rapor oluşturma ve bu raporu parlamentoya sunma, vatandaştan doğrudan başvuru alma gibi yönlerden birbirlerine benzemektedirler (Yıldırım, 2016: 125). İki kurumun benzerlikleri bulunmakla birlikte farklılıkları da mevcuttur. Ombudsman parlamento dışından, tüm kurum ve kuruluşlardan tam bağımsız kişiler arasından seçilmekteyken Dilekçe Komisyonu mecliste bulunan partilerin vekilleri oranında seçilmektedir. Bu da komisyonun, ombudsman kurumu kadar tarafsız olamayacağı anlamına gelmektedir. Kurumlar arası ikinci farklılık ise komisyonların parlamento ile olan bağlantılarıdır. Ombudsmanlarında komisyonlar gibi parlamento ile sıkı ilişkileri bulunmaktadır ve parlamentoya rapor sunmaktadırlar ancak Dilekçe Komisyonu gibi üyeleri parlamentolar arasından seçilmemektedir (Esgün, 1996: 266-267).

1.8.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türkiye'de ombudsmanlık kurumunun görev tanımına yakın faaliyet gösteren kurumlardan bir diğeri de Kamu Görevlileri Etik Kuruludur. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu yönetimi sisteminde etik bilincinin benimsenip, oturtulması; etikle alakalı problemlerin ortadan kaldırılması, kamu hizmeti vermekle görevlendirilmiş kişilerin görevlerini yerine getirirken dürüstlük, şeffaflık, hesap verilebilirlik, kamu yararının ön planda tutulması gibi etik değerlere uygun davranılmasının sağlanması amacıyla (Muradova, 2013: 155) 25.5.2004 tarihinde, 5176 sayılı Kanun ile kurulmuştur. 5176

sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a göre; Kurul bir kamu personelinin etik davranışı ihlal ettiğini tespit ederse veya bir kamu personeli ile ilgili etik davranışı ihlal ettiğine dair şikayet alırsa konu ile ilgili olarak inceleme gerçekleştirip ortaya çıkan sonucu gerekli mercilerle paylaşmaktadır (5176 Sayılı Kanun, m. 3).

10 üye ve bir başkandan oluşmakta olan kurulun üyelerinin tamamı Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Yine 5176 sayılı Kanun'a göre; (5176 Sayılı Kanun, m. 1).

“Bu Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.”

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tıpkı ombudsman kurumu gibi re'sen harekete geçebilmektedir. Etik Kurulu da ombudsman kurumunda olduğu gibi inceleme yaptığı konu ile alakalı olarak gerekli kurumlardan dilediği bilgi ve belgeye erişebilme imkanına sahiptir. İki kurum da araştırmaları sonucunda elde ettikleri bulguları rapor haline getirmekte ve bireysel başvuru kabul etmektedir. Bu sayılanlar iki kurumun benzer yönleridir. Bir de bahsi geçen kurumların birbirinden ayrılan yönleri bulunmaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu mali özerkliğe sahip değilken, ombudsman kurumunun mali yönden özerk oluşu ve ombudsman tüm kişi ve kurumlara karşı tam bir bağımsızlığa sahipken, etik kurulunun siyasi etkilere açık oluşu bu iki kurumun birbirinden ayrılan yönlerine örnek gösterilebilir (Yılmaz, 2019: 96).

1.8.4. Tüketici Hakem Heyeti

6502 sayılı “Tüketici Haklarının Korunması Hakkında Kanun'a göre Tüketici Hakem Heyetinin görevleri; Tüketicinin sağlığını, güvenliğini ve ekonomik çıkarlarını kamu yararı ilkesi doğrultusunda korumak, eğer varsa tüketicinin zararının tazmin edilmesini sağlamak, tüketicinin bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi için gerekli tedbirleri almak ve bu yönde özendirici ve destekleyici politikaların oluşturulmasını sağlayıp gönüllü oluşumları teşvik etmektir (6502 Sayılı Kanun, m. 79).

Tüketici Hakem Heyetine yapılan başvurular kişinin bizzat kendisi veya avukatı tarafından, elden verilerek, posta yolu ile e-Devlet üzerinden ya da TÜBESİS sistemi ile yapılmaktadır. Tüketici Hakem Heyeti yapılan başvurular üzerine ilgili dosyayı inceleyebilmekte, eğer gerekli görürse uyuşmazlığın taraflarını ve bilirkişiyi dinleyebilmektedir. İnceleme neticesinde heyetin aldığı kararlar bağlayıcı niteliktedir. Verilen kararlara uyulmaması halinde konu ile ilgili yetkili icra dairesine başvuruda bulunulabilmektedir (mevzuat.gov).

Ombudsmanlık kurumu ve Tüketici Hakem Heyeti arasında birtakım benzerlikler bulunmaktadır. THH'ye yapılan başvurularda tıpkı ombudsmanlık kurumuna yapılan başvurular gibi kişinin bizzat kendisi ya da yasal vekili aracılığı ile yapılmaktadır. Başvurular dilekçe şeklinde verilmekte ve başvurudan hiçbir ücret alınmamaktadır. İki kurumun amacı da yaşanan uyuşmazlıkların yargıya intikal etmeden çözülmesini sağlamaktır. İki kurumun da başvuruları incelerken gerekli görülen tüm belgeleri talep etme hakkı bulunmaktadır (Yılmaz, 2019: 97). Bu iki kurumun benzer yönlerinin yanı sıra birbirlerinden ayrılan yönleri de bulunmaktadır. Ombudsman kurumu vatandaşların tümünün idareyle ilgili şikayetlerini incelerken Tüketici Hakem Heyeti yalnızca tüketicilerin şikayetleri ile ilgilenmektedir. Ombudsmanlık kurumunun yetki alanı Tüketici Hakem Heyetinin yetki ve sorumluluk alanına kıyasla çok daha geniştir.

2. YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI

2.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Tanımı

Yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetimlerin iş yükünün zamanla artması ve buna bağlı olarak ulusal ombudsmanın da sorumluluk alanının genişlemesi nedeniyle, ulusal ombudsmanın sorumluluk alanını azaltmak ve iş yükünü hafifletmek amacıyla kurulmuşlardır. Yerel yönetim ombudsmanları, ulusal ombudsmanın tüm özelliklerini aynı şekilde taşımaktadırlar. Ulusal ombudsmandan farklı olarak yalnızca bir ilde ya da bölgede faaliyet göstermektedirler (Temizel, 1997: 65).

Yerel ombudsmanlar, belirli yerleşim bölgelerinde yerel yönetimlerin olumsuz eylem ve işlemleri neticesinde ortaya çıkan problemleri inceleyen, vatandaşların şikayetlerini dinleyip bu şikayetlere çözüm arayan, bireylerin haklarını gözeten ombudsmanlardır (Kutlu, Örselli ve Kahraman, 2018: 21; Kocaoğlu ve Akman, 2015: 438).

Yerel yönetim ombudsmanlığı ilk defa 1974 yılında, İngiltere’de uygulanmaya başlanmıştır. Yerel yönetimlerin denetimi ve iyi hizmet koşullarının mümkün kılınması için oldukça önemli bir niteliğe sahip, özel amaçlı ombudsmandır (Karasoy, 2015: 47-48) Vatandaş, yönetimle alakalı şikayetleri için yerel yönetim ombudsmanına daha kolay bir şekilde ulaşabilmekte ve yerel yönetim ombudsmanları kuruma gelen şikayetlere daha hızlı çözüm bulabilmektedir (Kutlu, Örselli ve Kahraman, 2018: 21).

Yerel yönetim ombudsmanı da tıpkı ulusal ombudsman gibi vatandaş ve yöneticiler arasındaki uyuşmazlıklar neticesinde bazen aldığı şikayetler üzerine bazen de kendiliğinden inceleme ve idareye tavsiye niteliğinde karar verme yetkisine sahiptir. Parlamento tarafından seçilen ombudsmandan ayrılan en büyük özelliği yerelde görevlendirilmiş olmasıdır (Önen ve Küçük, 2021: 88). Ulusal ombudsmanlar ülkenin tümünde yaşanan yönetsel aksaklıklarla ilgilenmekteyken yerel ombudsmanların görev alanı yalnızca görevlendirildikleri yerle sınırlanmaktadır.

Ombudsmanlığın uygulanmakta olduğu ülkelerin bazılarında, ulusal ombudsman dışında bir yerel yönetim ombudsmanına ihtiyaç olup olmadığı tartışma konusu olmaktadır (Temizel, 1997: 64). Kimi ülkelerde yerel yönetimlerin denetimi ulusal ombudsmanın görev alanına girmektedirken kimi ülkelerde ise yerel yönetimlerde

meydana gelen problemlerle görevlendirilmiş ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı bulunmaktadır (Şahin, 2020: 36). Türkiye’de halihazırda ulusal ombudsmandan ayrı bir yerel yönetim ombudsmanı bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerde yaşanan yönetsel aksaklıklarla da Kamu Denetçiliği Kurumu alakadar olmaktadır.

2.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri ve Yetkileri

Yerel yönetim ombudsmanları uygulanmakta olduğu ülkelerde ulusal ombudsmanla benzer yetki ve görevlerle donatılmıştır. Yetkileri yerelle sınırlandırılmıştır ve yerelde faaliyet göstermektedir. Tıpkı ulusal ombudsmanda olduğu gibi yerel ombudsmanlarda yerel idareciler tarafından çözüme kavuşturulamayan konularla ilgili şikayetleri alır ve bağımsız bir biçimde bu şikayetleri inceler.

İlk defa İngiltere’de kurulmuş olan yerel yönetim ombudsmanının görev ve yetki alanları “Mahalli İdareler Yasası’nda” aşağıdaki şekilde belirlenmiştir (Avşar, 2012: 154);

- Büyükşehir Belediyeleri
- Kent ve İl Belediye Meclisi
- New Towns Komisyonu
- Yalnızca planlama işleri olmak üzere Kentsel Gelişme İdaresi
- Polis, Ulusal Park Yönetimleri, İtfaiye
- Eğitim Başvuru Komiteleri

Yerel yönetim ombudsmanının görevleri de tıpkı ulusal ombudsman da olduğu gibi bulunduğu bölgenin ihtiyaçlarına göre şekillenmekte, yetki alanları görevleri doğrultusunda belirlenmektedir (Bengli, 2013: 37). Bu sebeple yine ulusal ombudsmanda olduğu gibi yerel yönetim ombudsmanında da ülkelerin yerel/bölgesel yönetimlerinin farklı amaçlara hizmet eden farklı adlarla adlandırılmış yerel ombudsmanları bulunmaktadır. Ombudsman kurumunun ilk defa uygulamaya konulduğu İsveç’te ve Norveç, Danimarka gibi İskandinav ülkelerinde ombudsmana, kişi hak ve özgürlüklerinin yöneticilere karşı korunması ve bu konu ile alakalı geniş bir inceleme/araştırma yapma yetkisi tanınmıştır. İngiltere’de görevlendirilen yerel yönetim ombudsmanı ve parlamento ombudsmanının görevi, yönetilenleri kötü yönetim

koşullarına karşı muhafaza etmekken, Fransa’da “Mediateur” ün görevi ise yöneticiler ve halk arasında hakkaniyetin temin edilmesini sağlamaktır (Ünal, F., 2014: 94).

Yerel yönetim birimlerinde bir işlem hatalı uygulanır veya olması gerektiği gibi uygulanmazsa, yönetilenler verilen hizmetten memnun kalmadıysa, yapılan işlemler dolayısı ile herhangi bir şikayetleri söz konusuysa ya da söz konusu işlemlerin daha iyi bir şekilde yapılabileceğine inanılıyorsa özetle yerel yönetimin verdiği hizmetlerle ilgili bir şikayetleri varsa bu şikayetlerini öncelikle buldukları yerel yönetim birimine bildirmektedirler (Demiral ve Demiral, 2010: 929). Bütün yerel denetim yollarını tükettikten sonra hala sorununa çözüm bulamamış olan bireyler bu kez ombudsmanlık kurumuna başvurabilmektedir. Ombudsman başvuruları encümen vasıtası ile kabul etmektedir (Avşar, 2012: 154).

2.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Statüsü

Yerel yönetim ombudsmanının da tıpkı ulusal ombudsman gibi bir denetim mekanizması olarak kabul görebilmesi için birtakım özel niteliklere sahip olması gerekmektedir. Her iki ombudsmanlık türünün de uygulanmakta olduğu ülkelerde yerel yönetim ombudsmanlarının ve ulusal ombudsmanların nitelikleri birbirine oldukça benzemektedir. Yerel yönetim ombudsmanlığı için müdahale alanları ulusal ombudsmanlara göre daha dar ve sınırlı olmakla birlikte hemen hemen aynı niteliklere sahip ombudsman türüdür tanımlaması yapılabilir.

Yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği işlemlerin büyük çoğunluğu meclis kararları neticesinde uygulanmaktadır ve dolayısı ile halkın yerel yönetimlerle alakalı şikayetleri bu yönde olmaktadır. Yerel yönetimler ombudsmanlığının amacı yalnızca yerel meclislerin aldığı kararları sorgulamak, yerel meclislere karşı bir tutum içerisinde olmak değil, yerel yönetimlerin idari yöndeki kararlarını da kapsamak üzere her türlü işlemlerinin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağlayıp, yerel meclislerin aldığı her türlü kararın kalitesini arttırmaktır (Temizel, 1997: 65-66). Yerel yönetim ombudsmanlığının amacı, yerel yönetimlerin iş ve işlemlerine karşı bir tutum sergilemek değil aksine yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin iyileştirilmesini sağlamaktır.

Yerel yönetim ombudsmanlarının sorumluluklarını ve yetkilerini olması gerektiği gibi bağımsız ve tarafsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için bu kurumların mali yönden ve personel yönünden de bağımsız olmaları gerekmektedir. Yerel ombudsmanlar yeterli bütçeye ve kendilerine tahsis edilmiş ya da kendilerinin belirlediği personellerle çalışmaktadırlar. İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı personelleri, yerel yönetim komisyonları tarafından devamlı görevlendirilmek üzere istihdam edilirken, Hawaii’de yerel yönetim ombudsmanı personeli kurumun kendisi tarafından atanmaktadır (Ünal, F., 2008: 134). Bu bağlamda yerel yönetimler ombudsmanının tüm kişilere ve kurumlara karşı tam bağımsızlık elde edebilmesi için kurumun anayasada yer alması ve yasalarla teminat altına alınması gerekmektedir (Yılmaz, 2019: 33).

2.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının İşlevi

Yerel yönetim birimlerinin günden güne büyümesi, bölgesel nüfus artışları yaşanması bu yerleşim yerlerinde hizmet anlayışının da değişmesine neden olmaktadır. Bununla birlikte eskisinden daha fazla vatandaşa hizmet sağlamak durumunda olan yerel yönetimlerin iş yükü arttığı için yapılan işlemler ve eylemler komplike hale gelmekte, zaman zaman hatalar yapılmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimlerde denetime gereksinim duyulmaktadır. İhtiyaç duyulan bu denetim bağımsız, tarafsız, ucuz ve kolay ulaşılabilir olmalıdır. Bu ihtiyaçlara cevap verecek kurum ülke genelinde ulusal ombudsman iken yerelde yerel yönetimler için kurulmuş ombudsmanlardır.

2.4.1. Yönetimin İyileştirilmesi İşlevi

Yerel yönetim ombudsmanının, yönetimi iyileştirme işlevi iki farklı şekilde gerçekleşmektedir. Bunlardan birincisi önleme ikincisi caydırıcıdır. Yerel yönetim ombudsmanının varlığı kamu idarecileri üzerinde olumlu yönde bir baskı oluşturmakta bu sayede idareciler, olması gerektiği gibi, kanunlara uygun ve özenli bir şekilde kamu hizmeti vermektedirler. Caydırıcılık etkisi ise, usulsüz bir eylem veya işlemde bulunmak üzere olan idarecinin ombudsmanın varlığı sebebi ile bu işlemi gerçekleştirmemesi olarak açıklanmaktadır (Erhürman, 1998: 100).

Yerel yönetim ombudsmanı ve ulusal ombudsman kıyaslandığında, yerel yönetim ombudsmanının idareyi iyi yönetime yönlendirmesi noktasında çok daha başarılı olduğunu söylemek mümkündür. Halk tarafından seçilen ve halkın desteği olduğu sürece yerel yönetimlerde yöneticilik yapabilecek olan kişiler vatandaşın isteklerine oldukça duyarlıdır. Bu sebeple halkın desteğini kaybetmek istemeyen yerel yönetimler, yerel ombudsmanlar tarafından verilen kararlar her ne kadar tavsiye niteliğinde olsa da kararları uygulama konusunda merkezi yönetimlere oranla daha isteklidirler. Bunun sebebi, yerel yöneticilerin dünyanın genelinde saygınlığı olan, hak ve özgürlükleri savunucu nitelikte hareket eden ombudsmanı ve kamuoyunu karşılarına almak istememeleridir (Ünal, Ö., 2014: 109-110).

2.4.2. Koruma İşlevi

Yerel yönetim ombudsmanı uygulanmakta olan ülkelerin büyük bir çoğunluğunda hak ve özgürlüklerin korunmasını amaçlamaktadır. İdarenin olumsuz eylemleri bazen vatandaşların haklarının ihlal edilmesine neden olmaktadır. Kurulan yerel yönetim ombudsmanları idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk ve hakkaniyet ölçütlerine göre incelemekte, kişilerinin hak ihlaline maruz kaldığının tespit edilmesi halinde, bu durumu kurumlarla görüşüp sorunun çözümü için tavsiye verebilmektedir.

Türkiye’de 2012 yılında geçirdiği trafik kazası sonucu felç geçiren bir vatandaş malulen emekli olmuş ve kendisine bakım aylığı bağlanmıştır. Bir süre sonra hastanede yapılan bir evrak işlemi neticesinde vatandaşa bağlanan aylık kesilmiştir. Konu ile ilgili önce hastaneye başvuran vatandaş bir sonuç elde edememiş ve durumu Kamu Denetçiliği Kurumuna taşımıştır. Kurum gerekli incelemeleri yaptıktan sonra vatandaşın haklı olduğuna dair tavsiye kararında bulunmuş bunun neticesinde vatandaşa bağlanan bakım aylığı tekrar ödenmeye başlanmıştır bu sayede vatandaşın hakkının korunması sağlanmıştır. Verilen örnek her ne kadar ulusal ombudsman türü olan Kamu Denetçiliği Kurumuna ait olsa da yerel yönetim ombudsmanlığının koruyucu işlevi de bundan farklı değildir.

2.4.3. Denetim İşlevi

Daha önce de bahsedildiği üzere yerel yönetim ombudsmanları hızlı hareket etmekte, kolay ve ucuz bir biçimde işlemektedirler. Bu özellikleri ile yerel yönetim ombudsmanlığı, devamlı denetlenme gereksinimi duyan yerel yönetimlerin denetim ihtiyacına karşılık vermekte ve yerel yönetimlerin denetimi noktasında önemli katkı sunmaktadır. Yerel ombudsmanların denetleme işlevi sayesinde, yerel yönetim kurumlarında görevli olan personelin vatandaşlara karşı davranış ve tutumu olumlu yönde değişmekte ayrıca denetim işlevinin, yerel yönetimlerin kötü yönetimi önleme ve yönetimin iyileştirilmesi işlevlerine de katkısı bulunmaktadır (Ünal, F., 2008: 141-142). Yerel yönetim ombudsmanı diğer yerel denetim yöntemlerine alternatif bir denetim yöntemi olarak değil, aksine diğer denetim yöntemlerini tamamlayıcı nitelikte düşünülmüş bir denetim modelidir. Yerel yönetim ombudsmanlığının ortaya çıkışındaki temel faktör, gelişen yerel yönetim faaliyetlerinden en yüksek verimi alabilmek adına kaliteli bir denetim mekanizması elde edebilmektir. Etkin bir denetim, yönetimin eylem ve işlemlerinden en yüksek verimin alınması anlamına gelmektedir.

2.5. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü ve Kararlarının Niteliği

Yerel yönetim ombudsmanlığının ilk defa uygulandığı ülke olan İngiltere’de kötü bir yerel yönetim uygulaması neticesinde ortaya çıkan sorunları şikayet etmek için öncelikle yerel yönetim birimlerine başvurmak gerekmektedir.

Diğer denetim yollarına başvurup sorununun çözümünden tatmin olmayan vatandaşlar, yerel yönetim ombudsmanına başvurulabilmektedirler. Yerel yönetime yapılan başvurular encümen vasıtası ile kabul edilmektedir. Encümenin yapılan şikayeti kabul etmemesi halinde vatandaş şikayetini doğrudan kendisi gerçekleştirebilmektedir (Avşar, 2012: 154). Yerel yönetim ombudsmanına başvuru öncesinde yerel yönetim birimlerine başvuru yapma kuralı ile ilgili istisnai durumlar mevcuttur. Eğer şikayet edilen konunun aciliyeti yüksekse ya da önceki aşamalar beklendiği taktirde durum daha da kötü olacaksa bu durumda yerel yönetim ombudsmanı başvuruyu direkt kendisi almayı kabul edebilmektedir. Durum acil değilse ve direkt ombudsmana başvuru yapıldıysa bu kez ombudsman yerel yönetim birimleri ile kendi irtibata geçmekte ve söz

konusu şikayetin usulüne uygun olarak başlatılmasını istemekte, verilen karar vatandaşın tatmin etmezse soruşturmayı ombudsmanlık olarak kendi devralmaktadır (Demiral ve Demiral, 2010: 929).

Yerel ombudsmanlar, kötü yönetim uygulamaları sebebiyle kendilerine yapılan başvuruları inceleyebilmekte ancak yerel yönetim birimlerinin takdir yetkileri ile verdikleri kararların esasları konusunda işlem yapamamaktadırlar. Yerel ombudsmanlar aldıkları şikayetler neticesinde gerçekleştirdikleri incelemelerde vatandaşın mağdur edildiğini tespit ettikleri takdirde konu ile ilgili bir rapor oluşturmaktadırlar. Oluşturulan bu rapor yerel yönetim birimlerince dikkate alınmak ve mağduriyetin önlenmesine yönelik yapılan çalışma ombudsmana bildirilmek zorundadır. Yerel yönetim birimlerinin, yerel ombudsmanın önerisi sonucuna atabileceği iki adım bulunmaktadır. Bunlar mağdur olan vatandaşın mağduriyetinin giderilmesi ve yaşanan mağduriyetin tekrarlanmaması için gerekli önlemlerin alınmasıdır (Temizel, 1997: 67). Tıpkı ulusal ombudsmanda olduğu gibi yerel yönetim ombudsmanlarının da verdiği kararlar bağlayıcı nitelikte değil tavsiye niteliğindedir.

Kurumun ilk uygulandığı ülke olan İngiltere’de yerel ombudsmanlar tarafından verilen tavsiye kararları, yerel yönetim yetkilileri tarafından çoğunlukla kabul edilip uygulanmaktadır. Bunun en önemli sebebi, yerel yönetim yetkililerinin ombudsmanların verdiği kararlara uymadıkları takdirde kamuoyu baskısına maruz kalmaktan çekinmeleridir. Yerel yönetim yetkilileri ombudsmanların verdiği tavsiye kararlara uymakta ve yapılan hatayı tekrarlamaktan da kaçınılmaktadırlar. Özellikle yerel yönetimlerde seçimle görev almakta olan yerel yönetim organları üyeleri, seçim kaygısı ile ve kamuoyunun gözündeki itibarlarını kaybetmemek için yerel ombudsmanların kararlarını uygularken oldukça özenli ve istekli davranmaktadırlar (Ünal, F., 2008: 147). Buradan hareketle, yerel yönetim ombudsmanları için, verdikleri karar her ne kadar kurumları bağlayıcı nitelikte değil, tavsiye niteliğindeyse de yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin iyileştirilmesi açısından oldukça önemli olduğu yorumunu yapmak mümkündür. Türkiye’de bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu da kurumlara verdiği tavsiye kararların uygulanması hususunda kurumun bizzat takibi, TBMM’nin desteği, medyanın ve kamuoyunun desteğinden faydalanmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanına yapılan başvurulardan bir ücret alınmamaktadır. Başvurular bizzat şikayeti olan kişi ya da vekalet verdiği kişi tarafından yapılmaktadır.

Yapılan şikayet başvuruları yazılı bir şekilde elden teslim edilmekte ya da e-posta olarak birime ulaştırılmaktadır. Şikayet mektubu ya da e-posta olabildiğince kısa ve öz yazılmalı aynı zamanda şikayet olabildiğince net bir biçimde ifade edilmelidir. Şikayet belgesinde gerektiği zaman kişiye ulaşılması adına iletişim bilgileri yer almalıdır. Şikayetle ilgili varsa kanıt sunulması faydalı görülmektedir (lgo.org.uk).

2.6. Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı Uygulama Örnekleri

Tıpkı ulusal ombudsmanda olduğu gibi yerel yönetim ombudsmanının da uygulanma nedeni ve uygulanma biçimi ülkelerin yerel yönetimlerinin niteliklerine, hukuki şartlarına, vatandaşın beklentilerine, yerel yönetimlerde mevcut denetim yöntemlerinin açıkta bıraktığı hususlara göre farklılık göstermektedir. Yerel yönetim ombudsmanı, ulusal ombudsmandan sonra uygulamaya konulmuştur. Genel olarak ulusal ombudsman kadar yaygın uygulanmamakla beraber, uygulanmakta olduğu ülkeler bulunmaktadır. Bazı ülkelerde yerel yönetimlerdeki ombudsman ihtiyacı ulusal ombudsmanla giderilmektedir. Türkiye de bu ülkelerden biridir. Çalışmanın bu kısmında yerel yönetim ombudsmanlığının uygulandığı ülkeler incelenecek ve Türkiye için örnek bir sistem çıkarımında bulunulacaktır.

Yerel yönetimler ombudsmanlığının uygulandığı birçok ülke bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak Kanada, Birleşik Krallık, ABD, İspanya ve İtalya verilebilir. Birleşik Krallık'ta; İngiltere, Galler ve İskoçya da yerel yönetim ombudsmanı ifadesi kullanılmaktadır (Yılmaz, 2019: 50).

İngiltere'de hukuk birliğine dayalı üniter yapılı bir devlet olmanın yanı sıra güçlü de bir yerel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yazısız anayasal yönetime sahip olmakla birlikte yerel yönetim konusu güçlü tutulmakta ve ülkede yerinden yönetim ilkesi benimsenmektedir. Ülkenin yerel yönetim tarihi oldukça eskidir. Bunun bir neticesi olarak ülkede karmaşık bir yerel yönetim yapısı bulunmaktadır. Ülkede gerçekleştirilen yerel yönetim alanlarındaki yenilikler sayesinde bu karmaşıklık bir nebze de olsa düzeltilebilmiştir. Hayata geçirilen yeniliklerle çağın koşullarına uygun bir yerel yönetim yapısı ve görevlendirme oluşturulmaya çalışılmış ancak bu yenilikler de bazı kesimlerce eleştirilmiş ve düzenlemeler tekrar ele alınmak durumunda kalmıştır (İnanç ve Ünal, 2006: 125).

1960'lı yılların başında Ombudsmanlık kurumu Avrupa'da hızla yayılmaya başlamış ve birçok ülkede uygulamaya konulmuştur. Kurumun Avrupa'da yayıldığı sırada İngiltere'de de ülkenin iç nedenlerine bağlı olarak birtakım denetim problemleri bulunmaktadır. İdarenin denetimi konusunda adliye mahkemeleri yetkisiz, parlamento denetimi ise çoğunluğun oluşturduğu hükümetin desteğini kaybetmemek için neredeyse işlevsiz bir hale getirilmiştir. Böyle bir ortamda vatandaşlar şikayetlerini bildirememiş, idarenin denetimi hiçbir kuvvet tarafından gerçek manasıyla sağlanamamıştır. Ülkenin içinde bulunduğu bu denetim açığı, ombudsmanlık gibi bağımsız, tarafsız bir denetim modelinin uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir (Oytan, 1975: 199).

İdari kurumların hatalı işlemleri ya da hareketsizlikleri neticesinde zarar gören vatandaşların şikayetlerini bildirebilecekleri ve idarenin çalışmalarını denetleyebilecek kurumların yetersiz olması 1960 yılının başından itibaren kamuoyunun gündeminde yer alan bir konu olmuştur. Ülkede 1967 yılında parlamenter ombudsman kurulmuştur. Parlamenter ombudsmanın kurulmasını takiben yerel bir ombudsmana olan ihtiyaç vurgulanmış ve böyle bir kurum kurulması için hükümete baskı yapılmaya başlanmıştır. Parlamenter ombudsman, kurulduğu ilk yılda yerel yönetimlerde yaşanan problemlerle ilgili 61 şikayet aldıysa da yerel yönetimler bağımsız olduğu ve parlamenter ombudsmanın görev alanının dışında bulunduğu için bir işlem yapamamış ve şikayetleri reddetmek durumunda kalmıştır (Chinkin ve Barley, 1976: 268 aktaran; Uyanık, 1994: 207). İngiltere'de ulusal ombudsmanın ardından 1974 yılında yerel yönetim ombudsmanlığı kurumu kurulmuştur. Yerel ombudsman ulusal ombudsmandan farklı olarak, yerelde yaşanan sorunlarla ve yerel yönetimlerin olumsuz işlemleri ile ilgilenmiştir (Ünal, 2008: 160).

Kurumun temel görevleri yasada; (LGO, 2022):

- Yerel yönetim hizmetlerinin ve sosyal bakım hizmetlerinin kötü yönetimi sonucu yapılan başvuruları araştırmak
- Kamu hizmetinden doğan kusurlar neticesinde kuruma yapılan başvuruları incelemek
- İyi bir idari yönetimin nasıl olması gerektiği ile ilgili rehberlik desteği sağlayıp tavsiye vermek şeklinde düzenlenmektedir.

Kurulduğu günden bu yana İngiltere'de yerel yönetim ombudsmanının temel gayesi yerelde bulunan idari kurum ve kuruluşların ya da bu kurum ve kuruluşların

yetkililerinin idareyi kötü yönetmesi sonucu ortaya çıkan vatandaş şikayetlerini incelemek olmuştur. Yasalara göre, İngiltere’de faaliyet göstermekte olan yerel yönetim ombudsmanı, kötü yönetim sonucu “kişisel adaletsizliğe” yol açılıp açılmadığını incelemektedir. İdarenin sorumluluğunda olan bir iş veya işlemi yapmaması ya da hatalı yapması sonucu kişinin mağdur olup olmadığıyla ilgilenmekte ve bunu araştırmaktadır.

Yerel yönetim ombudsmanı, şikayetçinin şikayetlerini ve şikayetin nedenini araştırma hakkına sahip olmakla beraber vatandaşın şikayetçi olduğu kişi ya da kurumun işlemlerini ve kararlarının doğruluğunu ve yanlışlığını sorgulayamamaktadır (Ünal, 2008: 160-161). Yerel ombudsman vatandaşın şikayeti sonucu gerçekleştirdiği inceleme neticesinde gerçek bir mağduriyet olduğuna kanaat getirirse ilgili birimden zararın tazmin edilmesini ve mağduriyetin giderilmesini tavsiye edebilmekte ancak idarenin kararlarını esas yönünden değerlendirememektedir. Bu tanıma örnekle bayan D evinin yanında bulunan kreşin gürültüsünden dolayı Kirklees Belediyesine ihbarda bulunmuş ancak belediye konunun araştırılması ve çözümü noktasında yavaş davranmıştır. Bayan D bu kez konuyu yerel ombudsmana taşımıştır ve yerel ombudsman, Bayan D ile iletişimsiz kalınması, şikayete verilen cevabın gecikmesi sebepleri ile belediyeyi kusurlu bulmuştur. Yerel ombudsmanın tavsiye kararı neticesinde belediye Bayan D’den özür dilemiş ve zararını karşılamayı kabul etmiştir. Yerel ombudsman konu ile alakalı gerçekleştirdiği incelemeyi, esas yönünden değil yalnızca şekil yönünden gerçekleştirmiştir (lgo.org.uk).

İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı belirlemek için önce gerekli temsil organlarına danışılmaktadır. Yerel ombudsmanlar ilgili temsil organına danışılmasının ardından Çevre Bakanının önerisi ile Kraliçe tarafından görevlendirilmektedir (Temizel, 1997: 66). Yerel yönetim ombudsmanlarının da tıpkı parlamento ombudsmanı gibi bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir. Bu bağımsızlık ve tarafsızlığın tam olarak güvence altına alınabilmesi için ombudsman olarak görevlendirilecek kişilerin taşınması beklenen bazı nitelikler bulunmaktadır. Bu nitelikler ülkede yasalarla belirlenmektedir. Ombudsman görevini yürüten kişiler son beş yıl içerisinde üyesi oldukları hiçbir kurum ya da bu kurumun yetkilileri ile ilgili belgeleri inceleyememekte bu soruşturmayı yürütememektedirler. Bunun yanı sıra belli bir bölgede yerel yönetim ombudsmanı olarak görev almış olan kişiler, görevlerinden sonra üç yıl içerisinde görevli oldukları bölgede bir kurumda ücretli olarak çalışmamaktadırlar (Bengli, 2013: 46-47).

İngiltere ve Galler için kurulmuş olan ombudsman kurulunun kaç üyeden oluşacağı yasalarda belirtilmemiş ama her iki kurul içinde de parlamenter ombudsmanın genel koordinasyonu sağlamak üzere üye olarak yer almasına karar verilmiştir. Uygulamada İngiltere nüfus esasına dayalı olarak üç bölgeye ayrılmıştır. Her bölge için bir yerel ombudsman görevlendirilmektedir. Buna ek olarak Galler ve İskoçya için de ayrıca birer ombudsman görevlendirilmektedir. Kuzey İrlanda'da ise idari işlemlerin denetiminin tümünden sorumlu bir ombudsman faaliyet göstermektedir (Uyanık, 1994: 207-208).

Kimi ülkelerde ise yerel yönetim ombudsmanı ulusal ombudsman ile iş birliği içerisinde faaliyet göstermektedir. Bu ülkelere İspanya örneğini vermek mümkündür. İspanya'da, ulusal ombudsmanla koordinasyonlu bir biçimde çalışması için bölge ombudsmanları oluşturulmuştur. İspanya ulusal ombudsmanı "İspanyol Halk Savunucusu" ismi ile bölge ombudsmanları ise "Defensores" ismi ile anılmaktadır (Temizel, 1997: 64-65).

İspanya'ya bağlı özerk yönetime sahip Katalonya'da da Katalan Ombudsmanı bulunmaktadır. Katalan ombudsmanının görevleri ve yetki alanları anayasa ve yerel yasalarla belirlenmiştir. Katalan Ombudsmanı vatandaşa verilen hizmeti denetlemekle görevlendirilmiştir. Çoğu yerel ombudsmandan farklı olarak Katalan Ombudsmanı kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinden doğan hak ihlallerini incelemenin yanı sıra özel sektörün hizmetlerini de denetlemekle görevlendirilmiştir. Burada Katalan yönetiminin amacı öncesinde kamu hizmeti vermekle görevli olan kurumların özelleştirildiğinde denetimsiz kalmasını önlemek ve vatandaşın olası mağduriyetlere karşı korunmasını sağlamaktır. Katalan Ombudsmanı 9 yıllığına göreve gelmektedir. Ombudsman parlamentoya karşı sorumludur ve belirli dönemlerde parlamentoya sunulmak üzere bir rapor hazırlamakla yükümlüdür (Sanchez, 2011: 54-55). Ombudsman, Katalan Parlamentosu tarafından oy çokluğu ile seçilmektedir. Katalan ombudsmanı siyaseten bağımsızdır. İşlemlerini tam bir bağımsızlık içinde gerçekleştirmekte ve hükümet değişikliklerinden etkilenmemektedir. Ombudsman, vatandaşın kamu kuruluşlarıyla ya da özel işletmelerle ilgili şikayetlerini yazılı olarak, faks yoluyla, internet üzerinden ya da e-posta ile kabul etmektedir. Sağlık, eğitim, barınma, istihdam gibi sosyal ve ekonomik haklar Katalan Ombudsmanının iş yükünün önemli bir kısmını kapsamaktadır. Kurumun aldığı şikayetlerin büyük bir kısmını ise

demokrasinin yerine getirilmesi, kamu güvenliği gibi medeni ve siyasi haklar oluşturmaktadır (sindic.cat).

İtalya'nın özerk bölgesi olan Toskana'da ise bölgesel ombudsman bulunmaktadır. Buradaki bölgesel ombudsman, kamu yönetiminin veya kamu hizmeti vermekle görevli olan bir işletmenin işletmecisi tarafından hak ihlaline uğrayan vatandaşların menfaatlerini korumak ve haklarını savunmakla görevlidir. Bölgesel ombudsman bu menfaat gözetme vazifesini ücretsiz bir şekilde yerine getirmektedir. Ombudsmana yapılan başvurular faks, e-posta, mektup yahut telefon yolu ile gerçekleştirilebilmektedir (Kutlu vd., 2018: 26).

3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM OMBUDSMANLIĞI ÜZERİNE DEĞERLENDİRME

3.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yapısı

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre yerel yönetimler: il, belediye ve köy halkının ortak ihtiyaçlarını gidermek maksadı ile kurulmuştur. Yerel yönetimlerin kuruluş esasları ve karar verme organları kanunda belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır (1982 Anayasası, m. 127).

Türkiye, merkezi yönetim ve yerel yönetim esaslarına göre yönetilmekte olan üniter bir devlettir. Merkezi yönetimde kamu hizmetleri tek bir elden yani başkent tarafından belirlenmekte ve uygulamaya konulmaktadır. Merkezi yönetimin tüzel kişisi devlettir. Merkezden yönetimlerde yetkilerin oluşturduğu teşkilata merkez (başkent) teşkilatı, merkezde uygulanmasına karar verilen hizmetleri ülkenin tümünde uygulamaya koyan personellerin oluşturduğu teşkilata ise taşra teşkilatı ismi verilmektedir. Yerel yönetimler, hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere kendi içinde ikiye ayrılmaktadır (Ünal, Ö., 2014: 56-57). Yer yönünden yönetim kuruluşları mahalli idareler ya da yerel yönetimler olarak, hizmet yönünden yerinden yönetimler ise hizmet kuruluşları ya da kamu kurumları olarak adlandırılmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2015: 79).

1876 Anayasası da dahil olmak üzere bütün anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili hükümlere yer verilmektedir. Bununla beraber yerel yönetimlerin kapsamlı olarak ele alındığı ilk Anayasa 1982 Anayasası olmuştur (Eryılmaz, 2017: 174). Yerel yönetimler, kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez bir unsurudur (Çiçek, Dikmen ve Arslan, 2015: 60).

3.2. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Yerel yönetimlerin sorumluluk alanının genişlemesi, gün geçtikçe daha fazla vatandaşa hizmet vermek durumunda olunması gibi sebepler ile yerel yönetimlerin denetiminin önemi daha da artmıştır. Yerel yönetimlerin denetimi, verilmesi planlanan kamu hizmeti faaliyetlerinin kalitesini arttırmaktadır. Yerel yönetimler, yapılan

denetimler sayesinde gerçekleştirdikleri eylem ve işlemleri daha etkin bir şekilde yürütebilmektedir. Bu bağlamda denetim, kamu kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde, hizmet sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için önemli bir etmendir tanımlamasını yapmak yanlış olmayacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi 1982 Anayasası’na ve kanunlara göre gerçekleştirilmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi bulunmaktadır. Bu hüküm 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir;

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”.

Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi; siyasal denetim, yargısal denetim, yönetsel denetim, mali denetim, kamu denetçiliği kurumu ve kamuoyu denetimi olmak üzere altı şekilde gerçekleştirilmektedir (Kara ve Karakılçık, 2016: 730).

Bu kısımda önce yerel yönetimlerin halihazırdaki denetim türleri incelenecek, ardından bu denetim türlerinin yerel yönetimler için yeterli olup olmadığı, Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığının gerekliliği konuları ele alınacaktır.

3.2.1. Yerel Yönetimlerin Siyasi Denetimi

Siyasi denetim, siyasi organlar eliyle gerçekleştirilmektedir ve kamu kuruluşları üzerindeki en etkili denetim türüdür. Demokratik sistemlerde halkın temsilinden siyasi kurum ve kişiler sorumludur. Siyasi kişi ve kurumlar ile yasalar, kamu bürokrasisine kamu politikalarının yürütülmesi amacı ile yetki ve görevler vermektedirler (Eryılmaz, 2017: 368). Siyasi kişiler, verdikleri yetkilerin amacına uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını denetlemek ve görevlerin yerine getirilişini incelemek maksadı ile kamu bürokrasisi üzerinde denetim gerçekleştirmektedir. Asıl yetkili olan siyasi organlardır, bu sebeple verilen yetkilerin ne şekilde kullanıldığını denetlemek, gerekirse geri almak ya da yetkiyi düzenlemek de yine siyasi organların hakkıdır (Eryılmaz, 1993: 84). Yerel yönetimlerin siyasi denetimi konusunu da kendi içerisinde iki gruba ayırmak mümkündür. Bunlardan biri TBMM tarafından gerçekleştirilen denetim diğeri ise yerel yönetimlerin yine idare tarafından yani kendi organlarınca denetlenmesidir.

TBMM esasında cumhurbaşkanı ve bakanları denetlemektedir. Dolayısı ile bu denetim yolu, yerel yönetimler için dolaylı bir denetimdir. TBMM dört şekilde denetim yapabilmektedir. Bunlar, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve yazılı soru şeklinde gerçekleşmektedir. Türkiye 16 Nisan 2017 tarihinde bir referanduma gitmiş ve referandumdan Anayasa değişikliği kararı çıkmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen Cumhurbaşkanı ve TBMM genel seçimleri sonucunda Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçmiştir. Bu yenilikle birlikte siyasi denetim türlerinden biri olan soru, yerini yazılı soruya bırakmıştır (Yılmaz, Ç., 2019: 78).

Bir diğer denetim yöntemi ise idarenin yine kendi organları tarafından denetlenmesidir. Bu denetim yerel yönetimlerin yasama yargı organları tarafından değil yine kendi organları tarafından denetlenmesidir. Bu denetim türüne göre, hiyerarşik düzende her üst astını denetleyebilmektedir. Ulusal çapta TBMM tarafından gerçekleştirilen siyasi denetim, yerel yönetimlerde, yerel yönetim meclisleri, yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelmiş olan yöneticileri ve yerel yönetim meclisleri tarafından gerçekleştirilmektedir (Tortop, 1974: 32).

3.2.1.1. Siyasi Denetimin Güçlükleri

Gözler ve Kaplan (2015), TBMM'nin gerçekleştirdiği siyasi denetimin pratikte işlevsel bir denetim türü olmadığını belirtmektedir. Gözler ve Kaplan'a göre idarenin gerçekleştirdiği eylem ve işlemler neticesinde olmaması gereken, kanunlara aykırı bir durum tespit edildiği takdirde bu işlem kaldırılrsa dahi, hak ihlaline maruz kalan vatandaşların maddi anlamda zararlarının tazmin edildiğine nadiren rastlanmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2015: 329).

Tortop ise konuyu farklı bir yönden ele almakta, yönetimle ilgili çalışmaların rapor benzeri belgelerle düzenlenmemesi, memurlara bilgi ve demeç verme yasağının getirilmesi gibi sebepler ile yönetsel faaliyetlerin yönetim içerisinde kaldığını, bu durumunda meclis komisyonlarının görevlerini tam olarak yerine getirememesine neden olduğunu belirtmekte ve bunun siyasi denetimi güçleştirdiğini ifade etmektedir (Tortop, 1974: 32).

3.2.2. İdarenin Yargı Denetimi

İdarenin denetim yollarından bir diğeri de yargı denetimidir. İdarenin yargısal denetimi hukuk devleti olmanın beraberinde getirdiği bir zorunluluktur. Demokratik yönetim şeklini benimseyen bütün yönetimlerde idare, yargı tarafından denetlenmektedir (Balkan, 2009: 32). Bu hususa atfen 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” ibaresi yer almaktadır.

İdarenin yargısal denetimi ile hem idarenin olası haksız eylem veya işlemlerine karşı vatandaş korunmakta, hem de idarenin çıkarları korunarak kamu düzeni sağlanmaktadır. İdarenin yargısal denetimi, adından da anlaşılacağı üzere idarenin bağımsız yargı organları tarafından denetlenmesi demektir (Balkan, 2009: 32). İdarenin yargı tarafından denetlenmesindeki temel gaye, vatandaşın idarenin keyfi uygulamalarına karşı korumak, vatandaşa bir güvence oluşturmaktır. İdarenin yargı denetimiyle, vatandaşın haklarının gözetilmesinin yanı sıra idarecilerin de haklarını güvence altına almak hedeflenmektedir. Bu bağlamda idarenin yargı denetimi vasıtası ile idarenin tüm eylem ve işlemlerinin hukuk çerçevesinde gerçekleştirilmesi sağlanmakta ayrıca idarenin yargısal denetimi vatandaşlar ve idareciler için güvence sağlayan bir denetim modelidir denilebilir (Ünal, 2014: 31).

İdarenin yargısal sisteminde temel iki uygulama şekli bulunmaktadır. Bunlardan ilki, “yargı birliği” sistemi ikincisi ise “yargı ayrılığı” sistemidir. Yargı birliği sistemi İngiltere, Amerika gibi Anglo-Sakson ülkelerinde uygulanmakta olan bir sistemken yargı ayrılığı sistemi Türkiye, İtalya, Fransa gibi Kara Avrupası ülkelerinde uygulanmakta olan bir sistemdir. Yargı birliği sistemine adli idare sistemi de denmektedir. Ülkede bulunan tek mahkeme hem idare mahkemesini hem de adli mahkemeleri temsille görevlidir. Yargı ayrılığı sistemi ilk defa Fransa’da geliştirilmiştir. Bu sebeple sisteme “Fransız Sistemi” de denilmektedir. Bu sistemde ayrı ayrı idari yargı ve adli yargı mahkemeleri bulunmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2015: 338).

Yargı denetimi, yönetilenlerin çıkarlarının korunması yönünden çok daha etkili bir yöntemdir. Yargı denetiminde yönetilenler, idarenin uygun olmayan eylem ve işlemlerine karşı yargı organlarına başvurabilmekte ve idarenin hukuka uygun bir biçimde hareket etmesini sağlayabilmektedirler. Gerçekleştirilen yargı denetimi neticesinde idarenin herhangi bir hatalı uygulaması tespit edilirse yaptırımla

karşılaşmaktadır. Bu yaptırım hatalı işlemin iptali ve tazminat şeklinde gerçekleşebilmektedir (Tortop, 1974: 37).

3.2.2.1. Yargı Denetiminin Güçlükleri

Yargı denetimi re'sen harekete geçmemekte ve yerel yönetimlerin faaliyetlerini sadece hukuka uygunluk bakımından denetlemektedir. Yargı denetiminin re'sen harekete geçmemesi yargı önüne çıkarılmadığı müddetçe hukuka aykırı dahi olsa denetimde bulunamamasına neden olmaktadır. Bunun yanı sıra hukuka uygun olduğu halde yönetilenleri zarara uğratan eylemler konusunda da herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır. Bu sebeple Türkiye'de hukuka uygun dahi olsa hakkaniyet ilkesine uygun olmayan eylem ve işlemleri denetlemek, haksız fiillerden muzdarip olan vatandaşın şikayetlerini inceleyip çözüme kavuşturabilecek, hızlı ve aynı zamanda ucuz bir denetim yoluna ihtiyaç duyulmaktadır (Ünal, F., 2016: 122).

Ayrıca idarenin yargı denetiminde yargı çoğunlukla yönetilenlerin haklarını gözetmekte yönetime yabancı kalmaktadır. Böyle bir durumda yerel yönetim birimleri hatalı işlem gerçekleştirmemek maksadı ile bazen iş yapmayabilmekte ve pasif durumda kalabilmektedir. Daima yönetileni gözetken, yönetim kurumlarının özelliklerini göz önünde bulundurmayıp yaptırım uygulayan yargı denetimi sayesinde yönetim birimleri iyi bir biçimde denetlenmiş olacak ama bu kez yönetimde istenen sonuçlar elde edilemeyecektir (Tortop, 1974: 37).

Yerel yönetimlerde yargısal denetimin avantajlı yönleri bulunmakla beraber, pratikte bazı sorunlar ortaya çıkmakta ve yargısal denetimin yerel yönetimlerin denetiminde yetersiz kaldığı durumlar oluşmaktadır. Ulusal düzeyde denetim yollarının yetersiz kalışı ve ombudsman kurumuna ihtiyacın ortaya çıkması durumu yerel yönetimlerde de söz konusudur. Bu durumda mevcutta bulunan denetim yollarına yardımcı olabilecek yerel yönetimler ombudsmanı gibi yeni bir denetim yolu oluşturulması için haklı gerekçeler bulunmaktadır (Ünal, F., 2016: 121).

3.2.3. Yerel Yönetimlerin Uluslararası Denetimi

Yerel yönetimler değişen dünya düzeni ile beraber yönetilenlere daha iyi hizmet sunabilmek, verdikleri hizmetin kalitesini arttırabilmek gibi sebepler ile uluslararası

birliklerle iş birliği içerisinde girmektedirler. Yönetimde karşılaşılan problemlere çözüm bulabilmek için uluslararası düzeyde bağlantılar kurup, diğer yerel yönetim birimlerinin karşılaşılan sorunlara nasıl yaklaştığı incelenmekte, elde edilen bulgular geliştirilerek yerel problemlere çözüm üretilmektedir. Uluslararası kuruluşlar tarafından düzenlenen eğitimlere dahil olunmakta, kimi zaman finansal destek alınarak Türkiye dışındaki yerel yönetimlerle ortak hareket edilmektedir (Durukal, 2013: 47-48). 2003 yılında yapılan yerel yönetimler reformu sonucunda, yerel yönetimlerin gelişip, güçlenmesi için ciddi çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu sayede yerel yönetimler, ulusal ve uluslararası düzeyde diğer yerel yönetimlerle çalışmalar gerçekleştirme imkanına sahip olmuştur. Yerel yönetimler reformu, yerel yönetimlerin uluslararası düzeyde daha etkin bir biçimde faaliyet göstermesine ve iş birliği kurabilmesine olanak sağlamıştır. (Akman, 2017: 485-486).

3.2.4. Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Tarafından Denetlenmesi

Halkın belli bir konu ile ilgili düşünceleri kamuoyu olarak isimlendirilmektedir (TDK, 2022). Kamuoyu kavramının İngilizcede karşılığı “publicopinion”dur. Kelimenin kökü olan “public” halk manasına, opinion “fikir, görüş, kanaat” manalarına gelmektedir. Bir fikrin kamuoyu olarak nitelendirilebilmesi için, kişinin fikrini toplumla paylaşmış olması ve bu fikrin toplumun genel ilgi alanı içerisine giriyor olması gerekmektedir. Genel olarak toplumu alakadar eden meselelerde, devletin dışında ama fikirleri ile de toplumu ve dolayısı ile devleti etkileyebilme gücü olan kişiler tarafından toplumla paylaşılan fikirlerdir (Arıbaş, 2021: 182-183). Akçagündüz (2020) kamuoyu kavramını, halkın büyük bir kısmını ya da tamamını alakadar eden bir fikrin hayata geçirilmesi için halkın hareketlendirilmesi şeklinde tanımlamaktadır (Akçagündüz, 2020: 215).

Teşkilatlanarak bir araya gelen kişiler, birtakım çalışmalar aracılığı ile belirli meselelerle ilgili fikirlerini kamuoyuna sunar, haklılıklarını kanıtlar ve belirli kesimlerin desteğini de alarak konu ile alakalı idareciler üzerinde psikolojik baskı oluşturmaya çalışırlar. Halkın büyük çoğunluğunun ya da tamamının desteğini alan kişiler, bu yöntem sayesinde yönetim üzerinde en az diğer denetim yolları kadar etkili olan kamuoyu denetimini gerçekleştirmiş olurlar. Bu denetimden beklenen verimin alınabilmesi için demokratik bir ortamın varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak hür ve özgür bir

ortamda, sağlıklı işleyen bir kamuoyu denetiminden söz edilebilir (Öner, 1997: 193). Kamuoyu denetiminin, yönetimler üzerinde etkin bir denetim gücünün olabilmesi için vatandaşın demokratik ilkelere sahip, temel hak ve özgürlüklerin gözetildiği bir düzen içinde yönetiliyor olması ve hiçbir baskıya maruz kalmıyor olmaları gerekmektedir (Ünal ve Efe, 2018: 246).

Kamuoyunu etkilemek ve fikirlerin ardına güçlü bir kamuoyu desteği almak için belirli araçlardan faydalanılmaktadır. Bu araçların başında basın-yayın faaliyetleri gelmektedir. Gazete basmak, dergi yayımlamak, televizyon, internet, sosyal medya gibi yayın araçlarından faydalanmak kamuoyunu etkilemek ve propaganda yapmak için en elverişli araçlardandır. Hatta bu sebeple bazı basın yayın organlarının kimi kesimlerin etkisi altına girdiğini söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2010: 385). Kamuoyu denetimi, kitle iletişim araçları, baskı grupları, kanaat önderleri, STK'lar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir (Efe ve Ünal, 2018: 240). Yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği çalışmaların ve verdiği hizmetlerin vatandaşın ihtiyaç ve isteklerine ne denli hitap ettiği önemli bir meseledir. Yerel yönetimlerin bu yönden denetlenmesi gerekmektedir ve bu denetim bizzat o bölgede yaşayan vatandaş tarafından gerçekleştirilmelidir (Yalçındağ, 1992: 5). Özetle kamuoyu denetimi, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin vatandaşlar tarafından denetlenmesidir. Vatandaş bu denetimi baskı grupları, sivil toplum kuruluşları aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları vatandaşları ilgilendiren yönetimle alakalı konularda yine vatandaşın desteğini almak için kitle iletişim araçlarından faydalanmaktadır.

3.2.4.1. Kamuoyu Denetiminin Güçlükleri

Kamuoyu denetiminin araçlarından biri olan baskı gruplarının kamu kuruluşlarını denetlemesi hususunda, kamuoyu denetiminin gücünü etkin bir biçimde kullanmasına engel olan bazı etmenler bulunmaktadır. Bunlardan ilki memurların yasal konumlarıdır. Memurların hakları siyasi iktidarların keyfi uygulamalarına maruz kalmamaları için koruma altına alınmıştır. Günümüzde bu durum memurların kamuoyu ve baskı gruplarına karşı da bağımsız olmasına ve çalışmalarını gerçekleştirirken kamuoyu denetiminden etkilenmemesine sebep olmuştur. Bir diğer husus yerel yönetimlerce alınan kararların tek bir kişi tarafından değil de bir komisyon ya da birden fazla daire tarafından alınmasıdır. Kamuoyununun bir kişinin kararlarına etki etmesi bir

komisyonun ya da birden fazla dairenin kararlarına etki etmesinden çok daha kolaydır (Eryılmaz, 2017: 385-386).

Kamuoyu denetiminin sağlıklı bir biçimde yürütülmesine mani olan faktörlerden bir diğeri de baskı gruplarıdır. Baskı grupları kamuoyunu kendi taraflarının çıkarları doğrultusunda etkilemektedir (Ünal ve Efe, 2018: 247). Böyle bir durumda halkın genelinin çıkarları değil yalnızca belli bir topluluğun çıkarları gözetilmekte ve kamuoyu etki araçları baskı gruplarının kendi menfaatleri için kullanılmaktadır. Bu gibi durumlarda vatandaş yanlış yönlendirilebilmekte ve kamuoyu denetimi ile istenen sonuç elde edilememektedir.

3.2.5. Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi

İdari denetim, idarenin denetim işleminin dışarıdan bir kurum tarafından değil yine idare tarafından gerçekleştirilmesi, kendi içinde denetlenmesi manasına gelmektedir (Gözler ve Kaplan, 2015: 329). İdari denetim “yönetsel denetim” olarak da isimlendirilebilir. İki farklı şekilde gerçekleştirilebilmektedir. İdari denetim, kamu kuruluşlarının kendi kendini denetleyebileceği gibi farklı bir kurum tarafından dışarıdan denetim şeklinde de gerçekleştirilebilmektedir. Dışarıdan yapılan vesayet denetimi, (Koç, 2019: 5) kurumun kendi içerisinde denetlenmesi de iç denetim diğeri bir değişik hiyerarşik denetim olarak adlandırılmaktadır.

Bir başka ifadeyle iç denetim, hiyerarşik amirler ya da hiyerarşik amirler tarafından görevlendirilen özel birimler tarafından gerçekleştirilmekteyken dış denetim, denetlenecek olan birime denk bir başka birim tarafından ya da bu birimin üstünde bulunan bir birim tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu iki denetim türünün de ortak amacı, denetlenen birimin belirlenen amaçlara ulaşp ulaşmadığını kontrol etmek ve belirlenen amaçlara ulaşılırken isteyerek veya istemeyerek bir hata yapılıp yapılmadığını tespit etmektir (Şahan, 2019: 15).

İdari denetim, yönetsel bir denetim olmaktan ziyade hukuki bir denetim olarak ortaya çıkmıştır. İdari denetimin esas amacı, idarenin alt birimlerinin belirlenen kurallara tam olarak uymasını sağlamaktır (Heper, 1985: 174).

3.2.5.1. İç ve Dış Denetim

Yerel yönetimlerin yine kendi organları tarafından denetlenmesi iç denetim olarak adlandırılmaktadır. İç denetim üç şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunlar; Belediye organlarınca gerçekleştirilen denetim, idari teftiş ve hiyerarşik denetimdir. Yerel yönetimlerde asların üstler tarafından denetlenmesi hiyerarşik denetim olarak adlandırılmaktayken, yerel yönetimlerde her mevkideki görevlilerin, daha üst mevkilerdeki yürütmeden sorumlu yöneticiler adına görevlendirilen müfettişlerce denetlenmesi idari teftiş olarak adlandırılmaktadır. İdari teftişte denetimi gerçekleştiren görevlinin yürütme görevi bulunmamaktadır ancak hiyerarşik denetimde denetimi gerçekleştiren üst yürütmede görevlidir. Belediye organlarınca gerçekleştirilen denetim ise belediye encümeni, belediye meclisi gibi yerel yönetim organları tarafından gerçekleştirilmektedir (Özel, 1998: 84).

Alıcı (2008), iç denetimi; yerel yönetimlerin elinde bulunan kaynakların etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını inceleyen danışmanlık etkinliği olarak tanımlamaktadır. İç denetim, yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği çalışmaların niteliğini arttırmak ve çalışmalara verim kazandırmak amacı ile gerçekleştirilmektedir (Alıcı, 2008: 125).

Dış denetim ise kamu kurumlarının kendileri haricinde bir kurum tarafından denetlenmesidir. Yerel yönetimlerin asıl denetim yöntemi dış denetimdir. Dış denetim hem merkezi yönetim tarafından hem de devlet adına hareket eden özel denetim kurumları tarafından gerçekleştirilmektedir (Yılmaz, 2019: 74).

3.2.5.2. İdare Tarafından Denetimin Güçlükleri

Yerel yönetimlerin idari denetimi siyasi denetime oranla daha etkili bir denetim yöntemidir. İdari denetim yönteminin neticesinde idare icrai nitelikte kararlar vermektedir. Fakat idare ile vatandaş arasında yaşanan bir uyuşmazlıkta idari denetim yöntemi ile vatandaşın beklentisi doğrultusunda çözüm bulunma ihtimali düşüktür. Bunun nedeni idari denetim yönteminde, idarenin yine idare tarafından denetleniyor olmasıdır (Gözler ve Kaplan, 2015: 334). İdarenin idare tarafından denetleniyor oluşu vatandaşın sorununun çözümünden emin olamamasına dolayısı ile denetim neticesinde elde edilen verilere karşı güvensizlik duymasına sebep olmaktadır. Vatandaşın

karşılaştığı problemlerin olabildiğince objektif bir biçimde çözüme kavuşturulabilmesi için idarenin idare dışından bir kurum vasıtası ile denetlenmesi gerekmektedir. İdarenin eylem ve işlemlerinin idare dışında bir kurum tarafından denetlenmesi hem idarenin işlemlerinin kalitesinin arttırılmasına hem de vatandaşın idareye karşı daha fazla güven duymasına olanak sağlayacaktır.

3.3. Türkiye'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Gerekliliği

Türkiye’de, yerel yönetimlerde açıklık, şeffaflık, tarafsızlık, hesap verilebilirlik ilkelerine verilen önem artmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlere verilen önem de artmakta ve yerel yönetimlerle ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır.

Kamu hizmeti anlayışının değişmesi ve yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesiyle birlikte, yönetimin iş ve işlemlerinin hesap verilebilir oluşuna, şeffaflığına ve kamu hizmetinde kullanılan kaynakların nasıl kullanıldığına verilen önem artmıştır. Bu durum denetim metotlarının yeniden gözden geçirilip, klasik denetim yöntemlerinin yanı sıra yeni kamu yönetimi çalışmalarına uygun denetim metotlarının doğmasını bir zorunluluk haline getirmiştir (Aktalay ve Abdulkakimoğulları, 2010: 180). MÜSİAD tarafından 1994 yılında hazırlanan “2000’li Yıllarda Yerel Yönetimler” isimli araştırma raporunda, yerel yönetimlerin ileriki yıllarda karşılaşılabileceği problemler ve bu problemlere çözüm yolları konuları ele alınmıştır. MÜSİAD’ın önerilerinden biri Türkiye’ye özgü bir yerel yönetim ombudsmanı oluşturulması olmuştur. Önerilen ombudsman, yetkileri artan yerel yönetimlerin denetimi için oldukça önemli görülmüş, halkın “savcısı ve yargıcı” tanımlaması yapılmıştır (MÜSİAD, 1994: 55). Halkın savcısı ve yargıcı tanımlamasına tam olarak katılmamakla birlikte MÜSİAD’ın yerel yönetimlerin sorumlularının çözümü olarak yerel yönetim ombudsmanı kurulması yönündeki önerisi bizce de gayet işlevsel ve makuldür. Halihazırda bulunan denetim metotlarının bazı noktalarda yetersiz kalması, yerel yönetim çalışmalarını olumlu yönde etkileyip destekleyecek yeni denetim metodu arayışını tetiklemektedir. Kurulacak olan yerel yönetim ombudsmanı idarenin eylem ve işlemlerinin yeni kamu yönetimi ilkelerine uygun bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak aynı zamanda mevcuttaki denetim yöntemlerinin iş yükü hafifletilmiş olacaktır (Arklan, 2006: 96). Yerel ombudsman, verilen kamu hizmetlerinin hızlı, tarafsız, etkin, verimli, adil, şeffaf bir düzlemde verilmesinde etkili olacaktır. Ombudsman sayesinde vatandaş

yerel yönetim süreçlerinde daha katılımcı rol oynayabilecek ve yönetim sürecine dahil olabilecektir.

Bir önceki başlık altında değinilen, yerel yönetim denetim yolları bulunduğumuz döneme kadar birçok probleme çözüm olmuştur. Ancak bu denetim yolları bazen problemlerin çözümünde yetersiz kalmaktadır. Ulusal ombudsmana duyulan ihtiyaç neticesinde Kamu Denetçiliği Kurumu uygulamaya konulmuştur. Benzer durum günümüzde yerel yönetim ombudsmanlığı için konuşulmaktadır. Çok önceleri Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanı niteliğinde bir kurum kurulması gündeme geldiyse de reddedilmiş ve bu konunun üzerinde durulmamıştır. Yine de Türkiye için yerel yönetim ombudsmanı arayışı içerisine girilmiş olması böyle bir kuruma ihtiyaç duyulduğu manasına gelmektedir.

Türkiye’de ulusal ombudsman görevi görmekte olan Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular idareler bazında incelendiğinde, yerel yönetimlerle ilgili yapılan şikayet başvurularının her zaman ilk üç sıradan birinde yer aldığı görülmektedir.

Tablo 6. Kamu Denetçiliği Kurumuna yerel yönetimlerle ilgili yapılan şikayet başvuruları:

	2021	2020	2019	2018	2017
Sayı	4457	2013	2278	1851	1424
Yüzde	13,04	2,23	10,86	10,53	15,56

Kaynak: Tablo Kamu Denetçiliği Kurumunun 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 yıllık faaliyet raporlarından derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıda verilen tabloya göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun bir yıl içerisinde aldığı şikayet başvurularının önemli bir kısmını yerel yönetimlerle ilgili şikayetler oluşturmaktadır. Bu durumdan Kamu Denetçiliği Kurumunun yerel yönetimlerle ilgili oldukça uzun bir mesai harcadığı çıkarımı yapılmaktadır. Yine kurum tarafından hazırlanan yıllık raporlar incelendiğinde, kurumun yıl içerisinde aldığı başvuruların belli bir kısmını o yıl içerisinde değerlendiremediği ve şikayetlerin bir sonraki yıla aktarıldığı bilgisine ulaşılmaktadır. Bu durumun önemli sebeplerinden biri şüphesiz kurumun iş yükünün oldukça fazla olmasıdır. Yerel yönetimlerde yaşanan problemlerin de Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından çözümlenmeye çalışılması neticesinde, kurum iş yükünün çokluğu nedeniyle bazen yetersiz kalabilmektedir. Ombudsmanın verdiği çözüm önerisinden memnun kalmayan vatandaş çareyi yargı erkine başvurmakta

aramaktadır. Bu durum yargı erkinin de ilgilendiği sorunların artmasına neden olmaktadır.

2019 yılında ortaya çıkan ve tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de etkili olan COVID-19 süreci nedeni ile 2020 yılında kuruma yapılan şikayet başvuruları 2019 yılında yapılan şikayet başvuruları ile kıyaslandığında, başvurularda %330,22 oranında bir artış yaşandığı görülmektedir. Bununla beraber kurumun görünürlüğünün artması ve halk tarafından tanınması gibi nedenlerle kuruma yapılan başvuru bu da kurumun iş yükünün daha da artması anlamına gelmektedir (KDK Raporu, 2020). Tüm bu veriler göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmuş olmasının olumlu bir adım olduğu kabul edilmekle birlikte, ülkede kurulacak olan bir yerel yönetim ombudsmanı sayesinde ulusal ombudsmanın iş yükünün hafifletilebileceği, iş bölümü yapılması sebebi ile ulusal ve yerel boyuttaki şikayetlerin çok daha verimli bir biçimde incelenebileceği çıkarımlarında bulunmak zor değildir.

Her ülke kendi iç koşullarına göre ombudsmanlık kurumunu uygulamaya koymaktadır. Yani temelde aynı özellikleri taşımakla birlikte ombudsmanlık denetimi, ülkelerin ihtiyaçlarına, koşullarına, toplumların kültürüne ve ülkenin yönetim şekline göre farklılık göstermektedir. Yerel yönetim ombudsmanlığı uygulanmakta olduğu ülkelerde toplum ve yönetim arasında bir köprü vazifesi görmenin yanı sıra kamu hizmetlerinin vatandaşların ihtiyaçlarına uygun bir şekilde verilmesi, toplumsal demokrasinin kuvvetlendirilmesi gibi amaçlara da hizmet etmektedir. Bunlarla beraber yerel yönetim ombudsmanlığı uygulamaları, yerel yönetimlerin denetimi için oldukça etkili bir yöntemdir (Kutlu, Örselli ve Kahraman, 2018: 24). Yerel yönetimler ombudsmanlığının Türkiye’de de uygulanması halinde, vatandaş ve yönetim arasındaki bağlar kuvvetlendirilebileceği gibi yerel yönetim denetiminde açık kalan noktalarda yeni oluşturulan denetim yolu sayesinde giderilebilmesi mümkün hale gelecektir.

Yukarıda da bahsedildiği gibi yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarının artmış olması, bu birimlerin dönemin koşullarına uyum sağlayabilecek, uzman bir denetim yolu ile denetlenmesini zorunlu hale getirmektedir. Kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanı sayesinde idarenin eylem ve işlemleri neticesinde haksızlığa maruz kalan bireyler TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, TBMM Dilekçe Komisyonu ya da Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurmak yerine direkt yerel yönetim ombudsmanına

başvurabilecektir. Bu sayede bu komisyonların yoğunluğu da azaltılmış olacaktır (Ünal, F, 2014: 174).

Yerel yönetim ombudsman sisteminin Türkiye'ye uyarlanması halinde yerel demokrasinin güçlenmesine katkı sağlanmış olunacaktır. Yerel ombudsman, verilen hizmetlerin daha şeffaf, hesap verilebilir, adam kayırmacılıktan uzak ve yansız verilmesine olanak sağlayacaktır (Tekeli, 2003: 14).

Kurulacak bir yerel yönetim ombudsmanı sayesinde vatandaşlar yerel yönetimlerin işlemleri ile ilgili memnuniyetsiz oldukları konularda yoğun uğraşlara, uzun bürokratik işlemlere gerek kalmaksızın hızlı bir şekilde, kimseye ihtiyaç duymadan kendileri tarafından yazılan dilekçe ile şikayetlerini ilk elden gerçekleştirebileceklerdir. Vatandaşların ilk elden verdikleri şikayetler, yerel yönetim ombudsmanları tarafından incelenip sonuca bağlandıktan sonra belirli dönemlerde bu şikayetler ve inceleme sonuçları şeffaflık ilkesi doğrultusunda vatandaşla paylaşılabilir. Bu sayede hem oluşturulacak bir kamuoyu baskısıyla yerel yönetim çalışanlarının işlerini çok daha titizlikle yapmaları sağlanacak hem de vatandaşların yerel yönetim ombudsmanlarının yaptığı bu şikayet ve sonuç paylaşımları sayesinde kendilerinin yaşadığı problemlere çözüm bulmaları açısından örnek teşkil edecektir.

Vatandaş bazen idarenin işlemleri neticesinde mağdur olabilmekte ancak bu mağduriyetini nasıl gidereceği, hangi kuruma, ne şekilde başvuru yapabileceği noktasında emin olamamaktadır. Kimi vatandaş ise yaşadığı mağduriyet neticesinde şikayetini bildirmekte ama usulde hata yaptığı ya da başvuru süreci karmaşık gelebildiği için bir sonuç alamamakta ve idareye duyduğu güven kırılmaktadır. Oluşturulacak yerel ombudsman vatandaşın şikayetini yalnızca bir dilekçe ile alabileceği için bu vatandaşların çekinmeden ve zorlanmadan başvuruda bulunabileceği bir denetim olacaktır. Yerel yönetim ombudsmanı ücretsiz bir başvuru yoludur. Bu maddi durumu nedeniyle maruz kaldığı bir zarar neticesinde şikayette bulunma yolunu düşünmeyen ve mağduriyeti giderilemeyen vatandaş için oldukça önemli bir niteliktir.

3.4. Türkiye'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı için Yapılan Çalışmalar

Dünyanın genelinde uygulanmakta olan ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de uygulanması için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. 1978 yılında Türkiye için Cumhurbaşkanlığına bağlı ombudsman oluşturulması yönünde bir öneri getirilmiştir. Bundan tam dört yıl sonra Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri tarafından, anayasa tasarısına yönelik çalışma gerçekleştirilmiş ve bu çalışmada iller ve bölgeler için ombudsman kurumu kurulmasına yönelik öneride bulunulmuştur (Demirkol, 2011: 49). Günümüzde Türkiye’de ulusal ombudsmanlık olan Türkiye’deki ismi ile Kamu Denetçiliği Kurumu uygulanıyor olsa da ombudsmanlık çalışmaları alanında ilk adım yerel yönetim ombudsmanlığı için atılmıştır. Ancak atılan adımlar sonuçsuz kalmıştır.

3.4.1. Bayburt Valiliği Önerisi: Kamu Danışmanlar Kurulu

Bayburt Valiliği, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 11/A maddesine dayanarak “Ombudsman Kurumu’nun İl Ölçeğinde Uygulanması” isimli yönerge hazırlamıştır. Hazırlanan yönergede Türkiye’de oluşturulması planlanan kurumun adı “Kamu Danışmanlar Kurulu” olarak tasarlanmıştır (Tayşi, 1997: 96).

“Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması” isimli yönerge ile kurulması tasarlanan kurulun kurulma amacının, dürüst, adil, bağımsız ve tarafsız aynı zamanda verimli yürütülen kamu hizmetinin sağlanması olduğu görülmektedir. Kurulması tasarlanan kurulun bir diğer amacı ise idarenin olumsuz etkileri karşısında zarara uğramış olan vatandaşın hak ve menfaatlerini korumak, vatandaşın devlete olan güvenini arttırarak devamlılığını sağlamaktır (Muradova, 2013: 172).

Kurulun vali başkanlığında ilde görevli olan kaymakamlar, il idare kurulu üyeleri, il merkez ve ilçe belediye başkanları ile il daimi encümen üyeleri arasından seçilmesi tasarlanmıştır. Kurulun yedi üyeden oluşması ve bu yedi kişi arasından bir başkanın seçilmesi planlanmış üye ve başkanların görev süreleri 1 yıl olarak belirlenmiştir. Önergeye göre; kurulun her ay en az bir kere toplanması, gerçek ya da kamu tüzel kişilerinin başvuruları ile yahut re’sen inceleme yapması, kurula yapılan başvuruların sözlü ya da yazılı olarak alınması, kurulun gerçekleştireceği çalışmaların

her yıl rapor haline getirilmesi ve valiye sunulması öngörülmüştür (Muradova, 2013: 172). Oluşturulması planlanan kurulla ilgili çalışmalar gerçekleştirilmiştir fakat dönemin Bayburt Valisi Ali Haydar Öner'in görev yerinin değişmesi ile fiiliyata dökülememiştir. Ali Haydar Öner'den sonra görevlendirilen valiler konu ile alakalı çalışma gerçekleştirilmemiştir (Çakmak, 2008: 104).

Kamu Danışmanlar Kurulu tasarısı, kurula başvuru için herhangi bir ücretin talep edilmemesi, kuruma yapılacak başvuruların kolay bir biçimde gerçekleştirilebilmesi, başvuru sırasında şekil şartının bulunmaması, idarenin kötü iş ve işlemleri ile ilgili tüm vatandaşların şikayetlerine açık bir kurum olması, yıl sonunda gerçekleştirilen çalışmalar neticesinde bir rapor sunulması gibi özellikleri sebebi ile ombudsman kurumuna çok benzemektedir. Bu bağlamda kurulması tasarlanan Kamu Danışmanlar Kurulunun Türkiye'de bir yerel ombudsman oluşturulması yönünde atılmış önemli bir adım olduğunu söylemek mümkündür (Yılmaz, 2019: 106).

3.4.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi

2004 yılında, 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile Türkiye’de ilk defa ombudsman benzeri bir kurum mevzuatta yer almıştır. Kanunla kurulması öngörülen kamu denetim kurumunun ismi “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” olarak belirlenmiştir. Dünya genelinde ombudsman ismi ile kullanılmakta olan kurumun Türkiye’ye uyarlanmış hali için “Halk Denetçisi” kavramı kullanılmıştır (Yılmaz, 2019: 106-107).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun kurulması ile ilgili yapılan çalışmalar ve verilen öneriler ilk kez 5227 sayılı Kanun ile öngörülmüştür. Kanunla kurulması planlanan “Mahalli İdareler Halk Denetçisinin” görev alanı ulusal değil yerel olarak tanımlanmaktadır. Dolayısı ile yerel yönetimler ombudsmanlığı benzeri kuruluştan ilk defa bu Kanun ile tek maddede bahsedilmektedir. Kanun’da, kurulması öngörülen mahalli idareler halk denetçisinin seçilme şekli, sorumluluk ve yetkileri, halk denetçisine başvuru yolları, denetçinin hazırlayacağı rapor ve rapor sonuçları genel itibari ile düzenlenmektedir (Ünal, F., 2014: 168).

5227 sayılı Kanun Tasarısı’na göre halk denetçisi olabilmek için bazı özel şartların bulunması gerekmektedir. Bu tasarıya göre, halk denetçisi olabilmek için,

devlet memuru olabilmenin gerektirdiği şartlara haiz olmak aranmaktadır. Ayrıca özel şartlar olarak, halk denetçisinin 10 yıl mesleki tecrübesi olan, toplum tarafından saygı gören, güvenilir, dürüst olan, en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş kişiler arasından, 5 yıllık dönem için seçilmektedir. Halk denetçisi, il genel meclisi tarafından salt çoğunlukla seçilmektedir. Türkiye’de yaşayan her vatandaş halk denetçisi olabilmek için aday olabilir. Ancak halk denetçiliğine aday olan kişilerin herhangi siyasi partiyle ilişkisinin olmaması gerekmektedir. Halk denetçisi olarak seçilen kişi, il genel meclisinin önünde yemin ederek görevine başlamaktadır (Yıldırım, A., 2016: 139).

“Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” verildiği dönemde, kamu yönetimi ile alakalı gerçekleştirilmek istenilen reform için oldukça önemli bir özelliğe sahiptir. Kanun tasarısı TBMM tarafından kabul edildiyse de dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmiştir (Karcı, 2019: 4). Cumhurbaşkanı kanun tasarısını; “Hukukun genel ilkelerine, Anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı” gerekçesi ile geri göndermiştir. 03.8.2004 tarihinde Meclis’e gönderilen tasarı üzerinde bugüne kadar herhangi bir işlem yapılmamıştır (Muradova, 2013: 174).

3.5. Türkiye’de Oluşturulabilecek Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı için Tavsiyeler

Türkiye’de yerel ombudsmanlık kurumu oluşturulması yönünde adımlar atılmış, birtakım çalışmalar gerçekleştirilmişse de olumlu bir sonuç alınamamıştır. Yerel yönetim ombudsmanlık kurumunun uygulanmakta olan ülkeler incelendiğinde ülkelerin kendi yerel yönetim sistemlerine ve ihtiyaçlarına uygun ombudsmanlar oluşturdukları fark edilmektedir. Yukarıda Türkiye’de yerel yönetimlerin denetim modelleri incelenmiş ve bu modellerin açıkta bıraktığı hususlara değinilmiştir. Buradan hareketle Türkiye’de oluşturulacak yerel yönetim ombudsman modeli için Türk yerel yönetim sistemine uygun, aynı zamanda mevcutta bulunan denetim modellerinin açıkta bıraktığı konuları kapsayacak şekilde çalışması mümkün bir yerel ombudsman oluşturulması faydalı olacaktır. Oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanı için Türk yerel yönetim sisteminin dikkate alınması ne kadar önemliyse, halihazırda yerel ombudsman denetimini uygulamakta olan ülkelerin incelenmesi de bir o kadar önemlidir.

Ombudsmanlık kurumu, dünyanın birçok ülkesinde gerek ulusal düzeyde gerekse yerel düzeyde uygulanmaktadır. Ülkelerin bir kısmı doğrudan ulusal ombudsmanlık kurumunu uygulamaktayken bir kısmında da özel ombudsmanlık kurumları uygulanmaktadır. Kimi ülkelerde ise hem ulusal ombudsmanlık kurumu hem de özel ombudsmanlık kurumu bulunmaktadır. İtalya her iki türlü ombudsmanlık kurumunun da uygulandığı ülkelere örnek olarak verilebilmektedir.

Bir ülkede idarenin eylem ve işlemlerinde meydana gelen aksaklıkların fazla olması, bu aksaklıkların birçok konuda yaşanması gibi nedenler ulusal ombudsmanın iş yükünü arttırmaktadır. Ulusal ombudsmanın yanı sıra yerel, bölgesel ya da özel amaçlı ombudsmanlık kurumlarının kurulması hem ulusal ombudsmanın iş yükünü hafifletecek hem de idarenin gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerin daha sağlıklı işler bir hale gelmesine zemin hazırlayacaktır (Kutlu ve Örselli, 2018: 16-17).

Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular bölgelere göre değerlendirildiğinde, 2017 ve 2021 yıllarının tümünde ilk sıranın Marmara Bölgesine ikinci sıranın ise İç Anadolu Bölgesine ait olduğu görülmektedir (KDK Raporu). Bu bilgiden hareketle, Türkiye’de bütün illerde bir ombudsmanlık kurumunun kurulması başlangıç için zor olacağı düşünüldüğünden, kurumun ihtiyaç oranına göre önce bölgesel bir biçimde, ardından yerel düzeyde oluşturulmasının ülke şartlarında daha uygulanabilir ve gerçekçi bir yöntem olabileceği düşünülmektedir. Ulusal ombudsmanın yoğun başvuru aldığı bölgelerde pilot bir yerel yönetim ombudsman sistemine geçilmesi ardından bu sistemin ülke genelinde faaliyet gösterecek şekilde hayata geçirilmesi hem vatandaş açısından hem de yönetim açısından avantaj sağlayabilir.

Tablo 7. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların bölgesel dağılımı;

Bölge	2021	Yüzde	2020	Yüzde	2019	Yüzde	2018	Yüzde	2017	Yüzde
Marmara	4467	23,71	28273	31,34	5228	27,32	4543	25,83	4778	27,89
İç Anadolu	3593	19,07	15549	17,24	4218	20,12	4140	23,54	3986	23,27
Ege	3386	17,97	12468	13,82	2714	12,94	2008	11,42	1759	10,27
Akdeniz	1873	9,94	12772	14,16	1865	8,89	1965	11,17	1782	10,40
Karadeniz	1594	8,46	2207	10,09	2207	10,53	1647	9,37	1661	9,70
Güneydoğu Anadolu	1472	7,81	1337	6,13	1337	6,38	1503	8,55	954	5,52
Doğu Anadolu	1471	7,81	1392	5,98	1392	6,64	1432	8,14	2083	12,16

Kaynak: Tablo Kamu Denetçiliği Kurumunun 2017,2018, 2019, 2020, 2021 yıllarında hazırlanmış olan yıllık raporlarından derlenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

3.5.1. Yerel Yönetim Ombudsmanının Kişisel Özellikleri

Türkiye’de oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanlığının oluşturulma amacına uygun olarak hareket etmesi, idarenin kötü eylem ve işlemleri neticesinde ortaya çıkabilecek sorunların önlenmesi, idare ve vatandaş arasında gerçek bir köprü görevi görebilmesi ve idarenin iyileştirilmesi amaçlarına hizmet edebilmesi için dikkat edilmesi gereken hususların başında şüphesiz ombudsmanın kişisel özellikleri yer almaktadır. Kurumun yetkilileri ne kadar nitelikli olursa kurumda o kadar nitelikli olacak ve amacına hizmet edecektir.

Oluşturulacak kurumda görevli olan yerel ombudsmanın hukuk ve yönetim alanlarında bilgili olması kurumun daha işlevsel bir hale getirilmesi için önemlidir (Ünal, F., 2014: 181). Öyle ki ombudsmanlık kurumunun başarı ile uygulandığı İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya gibi ülkelerde ombudsman hukuk eğitimi almış kişiler arasından seçilmektedir (Yıldırım, 2016: 168). Ombudsmanın tam bir hukuk bilgisine sahip olması oldukça önemlidir. Hukuk normlarına hakim bir ombudsman vatandaş ve idare arasında yaşanan problemleri çok daha iyi bir şekilde ele alabilecek ve uyuşmazlıkların çözümünde başarı sağlayacaktır.

Ombudsmanın vatandaşın güvenini kazanması ve yaşanan idari aksaklıklar neticesinde bir başvuru merkezi haline gelebilmesi için önemli olan unsurlardan biri de ombudsmanın tarafsız olmasıdır. Ombudsman tüm kişi, kurum ve siyasi oluşumlardan uzak olmalıdır. Ombudsmanın tarafsız olması uyuşmazlıkların incelenmesi sonucunda verilecek kararların niteliği içinde oldukça önemlidir. Kişilere ve kurumlara karşı tam bir tarafsızlık içinde olan bir ombudsmanın, alacağı kararlarda bağımsız olacaktır. Tarafsızlığı ve bağımsızlığından emin olunan kuruma vatandaşların gerekli durumlarda başvuru yapması kolaylaşacak dolayısı ile kurum kuruluş nedenine hizmet etmiş olacaktır.

Ombudsman olarak görevlendirilecek kişinin 657 Devlet Memurları Kanunu’nun 48. maddesinin a bendindeki özellikleri taşıması gerekmektedir. Buna ek ombudsman olarak seçilecek kişinin, kamu yönetimi hususunda deneyimli olmak, kriz yönetebilme ve sorun çözebilme kabiliyetlerine sahip olmak, mevzuata hakim olmak, 40 yaşını doldurmuş olmak, kamu kurum ve kuruluşlarında on yıl hizmet vermiş olmak, toplum tarafından itibar gören bir kişi olmak gibi koşulları da sağlaması gerekmektedir.

3.5.2. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevlendirilmesi ve Statüsü

Dünyada yerel yönetim ombudsmanlığı uygulamaları incelendiğinde ombudsmanların genel olarak yerel meclisler ya da yerel birimlerce göreve getirildikleri gözlemlenmektedir (Önen ve Küçük, 2021: 104). Çalışmanın başlarında da belirtildiği üzere, ombudsman kurumu her türlü siyasi etkiden uzak olmalıdır. Oluşturulacak bir yerel ombudsmanın yalnızca yerel meclis oyları ile belirlenebiliyor olması, ombudsmanın bu gerekliliğine gölge düşürebilecek niteliktedir. Böyle bir sistemde seçilen ombudsman, yaşamı boyunca hiçbir zaman siyasi faaliyetlere dahil olmamış olsa da vatandaşın zihninde tam bir bağımsızlığa sahip olmama riski bulunmaktadır. Vatandaşın tam bağımsız olduğuna kanaat getirmediği bir ombudsman kurumu elde edilmesi hedeflenen işlevselliğe ulaşamayacaktır.

Önen ve Küçük'ün (2021) önerisine göre yerel ombudsman adayları önce yerel meclislerce belirlenmelidir. Belirlenen bu yerel ombudsman adayları arasından bir kişi TBMM tarafından seçilmelidir. Yerel meclislerin ombudsman adayı seçme işlemi iki farklı şekilde gerçekleştirilebilir. Büyükşehir belediyelerinde adaylar BB meclisince, diğer belediyelerin ombudsman adayı seçiminde ise belediye meclisi ve il genel meclisinin katılımı ile yapılabilir. Ombudsmanlık kurumu için seçilecek ombudsmanlar Bayburt Valiliğinin verdiği önergede olduğu gibi 5 ya da 7 kişiden oluşabilir (Önen ve Küçük, 2021: 104).

Yerel ombudsman görevlendirilirken dikkat edilmesi gereken en önemli noktalardan biri ombudsmanın gerçek bir bağımsızlığa sahip olmasıdır. Sözü edilen bağımsızlığın sağlanabilmesi için ombudsmanın görevlendirilirken, görevini ifa ederken ve görevine son verilirken siyasetin etkisinden uzak olması gerekmektedir (Avşar, 2012: 253). Oluşturulacak olan yerel yönetim ombudsmanının görevlendirilmesi noktasında tek ve kusursuz bir yöntemin varlığından söz etmek pek de mümkün değildir. Yerel ombudsmanın seçiminin yalnızca yerel meclislere bırakılmayıp, TBMM'nin sürece dahil edilmesi fikri baskıdan uzaklaştırılması hedeflenen bir ombudsman için elverişli bir yöntemdir. Ünal (2008), yerel ombudsmanın seçiminin, Türkiye'de uygulanmakta olan Kamu Denetçiliği Kurumunda olduğu gibi, idare haricinde bir organ olan yasama tarafından belirlenmesinin uygun bir yöntem olacağını belirtmektedir (Ünal, 2008: 261-262).

Yerel ombudsmanın görevini baskılara maruz kalmadan yerine getirebilmesi için ombudsman görevi ile görevlendirilen kişinin, yasalara aykırı bir hal ve hareket söz

konusu olmadıkça ya da kişinin kendi talebi olmadıkça görevinden menedilmemesi gerekmektedir. Kişi ombudsman olarak seçildikten sonra, seçilmesine engel teşkil edebilecek herhangi bir nedenin ortaya çıkması durumunda kişi, usulde paralellik ilkesine uygun olarak görevlendirildiği biçimde görevden alınmalıdır (Ünal, F., 2014: 182).

Yerel yönetim ombudsmanının görev süresi Türkiye’de ulusal düzeyde uygulanmakta olan Kamu Denetçiliği Kurumunda olduğu gibi 4 yıl olmalıdır (6328 sayılı Kanun). Ombudsmanlık makamının görev süresi dolmadan boşalması halinde yerine gelecek yeni ombudsmanın görev süresi de 4 yıl olmalıdır.

Bunlara ek olarak kurulacak olan yerel yönetim ombudsmanının başarılı bir şekilde işlemesi için kurumun vatandaşlar tarafından bilinir olması, kurumun görünürlüğünün sağlanması gerekmektedir. Kurulacak olan kurum vatandaşların kolay erişebileceği ve sorunlarını hızla çözebileceği bir şekilde oluşturulmalıdır (Şahin, 2020: 51). Bunun için gerekirse kurumun tanıtımı için kamu spotları oluşturulmalı, vatandaşların yoğun olarak kullanmakta olduğu sosyal medya platformlarında ve televizyon kanallarında kurumun tanıtılması için yayınlar yapılmalı ve reklamlar verilmelidir. Vatandaşlar hakları ve haklarını arama yolları konularında bilgilendirilmelidir.

3.5.3. Yerel Yönetim Ombudsmanının Görevleri ve Yetkileri

Türkiye’de kurulacak yerel yönetim ombudsmanı yerel yönetimler, yerel yönetimlerce kurulan birlik ve işletmelerle yerel yönetimlere bağlı kuruluşlar üzerinde yetkili ve görevli olmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı, yetkili olduğu birimler tarafından gerçekleştirilen eylem ve işlemleri araştırma, soruşturma ve inceleme hususlarında tam yetkili olmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı kendisine herhangi bir şikayet gelmeksizin, kötü yönetimin önlenmesi ve idarenin işlemlerinin iyileştirilmesi hususlarına hizmet etmek amacıyla yetkili olduğu kurumları denetleyebilmeli, raporlayabilmelidir (Ünal, F., 2014: 183). Ombudsmanın yetki alanlarının belirlenmesi kadar, yetkisi dışında kalan konuların belirlenmesi de önemlidir. Yargıya intikal eden meseleler yerel yönetim ombudsmanının yetki alanının dışında kalmalıdır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ulusal ombudsman olan Kamu Denetim Kurumunu idarenin işleyişi ile alakalı meselelerde vatandaşın gelen şikayetler üzerine harekete geçmekle görevlendirmiştir. Kanun kuruma, idare tarafından gerçekleştirilen her türlü eylem ve işlem üzerinde hukuk kurallarına ve hakkaniyet ölçütlerine uygunluk yönlerinden araştırıp inceleme ve araştırma neticesinde ilgili idari kuruma önerilerde bulunma yetkisi vermiştir (6328 sayılı Kanun, m.5). Buradan yola çıkarak, oluşturulacak yerel yönetim ombudsmanı da vatandaşın şikayetlerini incelemek maksadıyla ilgili kamu kurumlarını ve bu kurumların eylem ve işlemlerini inceleyebilmelidir. Gerekli gördüğü durumlarda şikayet olmaksızın yine kamu kurum ve kuruluşlarını denetleyebilmeli, gerçekleştirdiği denetim neticesinde bir rapor oluşturmalı ve bu raporu yerel meclislerle ve yerel halkla paylaşabilmelidir.

Yerel yönetim ombudsmanları vatandaşların mağdur olmalarının önüne geçmekle, yaşanacak mağduriyetleri en aza indirmekle görevlendirilmeli ve bu doğrultuda yetkilendirilmelidir. Ancak yerel ombudsmanın görevi yalnızca mağduriyetleri gidermekle sınırlanmamalı aynı zamanda yaşanan problemlerin tekrür edilememesi için de idarenin noksan yönlerinin giderilmesi noktasında gereken çalışmaları da gerçekleştirmelidir (Şahin, 2020: 31). Yerel yönetim ombudsmanı kendisine gelen şikayetler neticesinde gerçekleştirdiği denetimlerde yerel yönetimleri kusurlu bulunduğu takdirde mağduriyetin madden ve manen giderilmesi ve mağduriyete yol açan durumun tekrarlanmaması için gerekli tedbirlerin alınması yönünde tavsiye karar verebilme yetkisine sahip olmalıdır.

3.5.4. Yerel Yönetim Ombudsmanının Çalışma Usulü

Kurulacak olan yerel yönetim ombudsmanına yerelde bulunan vatandaşların tümü ya da ilgili yerel yönetim kurum ve kuruluşunca mağduriyet yaşayan bireyler başvurabilmelidir. Kurum, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının ve yabancıların başvurularına açık olmalıdır. 6328 sayılı Kanun'a göre Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvurular neticesinde harekete geçmektedir. Bu da kurumun kendiliğinden araştırma ve inceleme yapabilirliği konusunda kafa karışıklığına yol açmaktadır. Kurulacak olan yerel yönetim ombudsmanı şikayet üzerine harekete geçebileceği gibi kendiliğinden de harekete geçebilmeli, bu hususa ilgili mevzuatta yer verilmelidir.

Farklı ülkelerde uygulanmakta olan ombudsman kurumunun harekete geçme hususu incelendiğinde farklı yöntemlerin uygulamada olduğu görülmektedir. Örneğin İngiltere ve Fransa'da ombudsmana başvuru için bir milletvekiline ihtiyaç duyulmaktadır. Milletvekili kendisine gelen şikayeti gerekli gördüğü takdirde ombudsmana iletmektedir (Erhürman, 2000: 172). Türkiye'de uygulanacak olan yerel yönetim ombudsmanı, başvuruları şekil şartı gözetmeksizin ve hiçbir aracıya ihtiyaç duyulmadan birinci elden almalıdır. Alınan başvuruların konusunun açık ve net olmasına, yargıya intikal etmemiş olmasına, yargı tarafından neticelendirilmiş uyuşmazlıklar olmamasına, kurum tarafından öncesinde incelenmiş ve sonuçlandırılmış bir mesele olmamasına ve ilgili yerel yönetim denetim aşamalarının tamamlanmış olmasına dikkat edilmelidir (6328 Sayılı Kanun, m. 17). Kuruma yapılan başvurular herkesin kolayca başvurabileceği şekilde kabul edilmeli ve ücretsiz olmalıdır.

Bir yerel yönetim biriminin eylem veya işlemi neticesinde mağduriyet yaşayan birey yerel yönetim ombudsmanına altı ay içerisinde şikayet başvurusunda bulunabilmelidir. Kurulacak olan yerel yönetim ombudsmanı süresi içerisinde şikayet edilmeyen meseleler üzerinde işlem gerçekleştirip gerçekleştirilmeme hususunda, konunun önem ve hassasiyetine göre takdir hakkı bulunmalıdır (Ünal, Ö., 2014: 136). Dava açma süreci içerisinde gerçekleştirilen başvurular, dava açma sürecini durdurmalıdır (6328 sayılı Kanun, m. 17).

Yerel yönetim ombudsmanı gelen şikayeti inceleme kararı verdiği takdirde şikayet sahibini ve şikayetin muhatabını bilgilendirmelidir. İlgili yerel yönetim biriminden 10 iş günü içerisinde konu ile alakalı bir rapor talep edebilme hakkına sahip olmalı ve bu sürede gerekli görülürse araştırma ve keşif faaliyetine başlanmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanı konu ile alakalı istediği belge ve bilgiye ulaşabilme hakkına sahip olmalıdır. Buna istisna olarak devlet sırrı niteliğindeki ya da ticari nitelikli belgeler gerekçesi bildirilmek kaydı ile paylaşılabilir. Bu belgeler yalnızca baş denetçi tarafından yerinde incelemeye açık olabilir (6328 sayılı Kanun, m. 18).

Yerel yönetim ombudsmanının beklenildiği gibi hızlı hareket etmesi, hantal yapıya sahip olmaması ve katılımcı demokrasiye katkı sağlaması hedeflerine erişilebilmesi için yerel ombudsmana yapılan şikayet başvuruları Kamu Denetçiliği Kurumundan farklı olarak 6 aydan daha kısa sürede sonuçlandırılmalıdır. Yerel yönetim ombudsmanının verdiği kararlar da yine Kamu Denetçiliği Kurumu gibi tavsiye

niteliğinde olmalıdır. Ancak etkinliğinin daha da arttırılabilmesi için kurumun tanınırlığı arttırılmalı gerekli tanıtım ve eğitim çalışmaları yine kurum tarafından gerçekleştirilmelidir.

SONUÇ

Yerel halkın ihtiyaçlarını karşılama konusunda en etkili yöntem olan yerel yönetimler, uzun yıllar boyunca gereken değeri görmemiş, merkezin taşra uzantısı muamelesi ile gölgede kalmıştır. Türkiye merkezi yönetim ve yerel yönetim esaslarına göre yönetilmektedir. Yerel yönetimler 1876 Kanun-i Esasi dahil olmak üzere bütün Türk Anayasalarında yer aldıysa da gereken önemi görmemiştir. Yerel yönetimlere ilk defa 1982 Anayasası'nda kapsamlı bir biçimde yer verilmiştir.

Demokratik değerlerin güçlenmesinde yerel yönetimlerin büyük önemi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerde demokrasinin güç kazanması ve benimsenmesi için vatandaşın yönetime dahil olması ve yönetimin vatandaşın denetimine açık olması gerekmektedir. Türkiye tarihine bakıldığında yerel yönetimlerde denetim konusunun ya gerektiği şekilde yapılamadığı ya da denetim metotlarının çokluğu nedeni ile bir görev karmaşası meydana geldiği görülmektedir. Denetim konusunda ortaya çıkan bu karmaşa, denetimden beklenen verimin alınamamasına, yönetimin iyileştirilmesi gibi hedeflere ulaşılamamasına neden olmuştur.

Türkiye'de yerel yönetimler genel olarak iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimlerin merkez eli ile denetlenmesi dış denetim olarak adlandırılmaktayken, yerel yönetimlerin kendi birimleri ve personeli tarafından denetlenmesine iç denetim denilmektedir. Gerçekleştirilen iç ve dış denetim hukuk kurallarına uygun, şeffaf, adil ve hesap verilebilir bir yerel yönetim sistemi oturtulması için oldukça önemlidir.

2004 yılında Türkiye'de yerel yönetimler alanında reform başlatılmıştır. Başlatılan bu reform sayesinde, öncesinde sorumluluğu merkezi yönetime ait olan yerel yönetim alanında birçok görev ve yetki yerel yönetimlere verilmiştir. Yeni görev ve yetkilerle donatılan yerel yönetimlerin sorumluluk alanı artmıştır. Sorumlulukları ve yetkileri artan yerel yönetimlerin eski denetim metotları ile amacına uygun, sağlıklı bir biçimde denetlenmesi imkansız hale gelmiştir.

Yerel yönetimlere verilen yeni yetki ve görevlendirmeler neticesinde, halkın ihtiyaç ve beklentilerine hitap edebilecek, hukuk kurallarına uygun, adil, işlevsel ve verimli bir yerel yönetim sisteminin oturtulabilmesi için mevcutta bulunan denetim metotlarına ek yeni bir denetim metodu ihtiyacı hasıl olmuştur.

Aranan yeni denetim metodu ile amaçlanan var olan denetim metotlarının denetlenmesi ya da bu denetim metotlarının ortadan kaldırılması değil aksine yardımcı olmasıdır. Farklı alanlara hizmet eden, farklı sorunların çözümünü sağlayan denetim metotları bazen bazı konularda yetersiz kalabilmekte ya da fazla karmaşık hale gelebilmektedir. Örneğin yargı denetimi bazı sorunlar için fazla komplike kalmaktayken, kamuoyu denetimi bazen sorunun çözümünde yeterli olmayabilmektedir.

Böyle bir arayış içerisinde Türk akademisyenler, araştırmacılar ve bürokratlar zaten Türkiye tarihine uzak olmadığı düşünülen ombudsmanlık sistemini incelemeye başlamıştır.

Uzun süre boyunca bilimsel yazılara konu olan ombudsmanlık sisteminin Türkiye’de uygulanması için yoğun uğraşlar verilmiştir. Dünya genelinde kabul gören ve uygulamaya konan ombudsmanlık sisteminin Türkiye uygulaması için önce yerel ombudsmanlık teklifinde bulunulduysa da bu girişimler Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle neticelendirilememiştir. 1990’lı yılların sonundan itibaren birkaç defa Türk yönetim sistemine kazandırılmak istenilen ombudsmanlık sistemi, nihayetinde 2010 referandumu ile halka sunulmuş ve evet oyu almıştır. 2012 yılında TBMM tarafından kabul edilen sistem 2013 yılının Mart ayında şikayet başvurusu almaya başlamıştır. Türkiye’de uygulanmaya başlanan ombudsmanlık sistemi dünyanın genelinde de çoğunlukla uygulanmakta olan parlamento ombudsmanlığıdır. Dünya genelinde ombudsman ismi ile kullanılmakta olan sistemin Türkiye’deki adı Kamu Denetçiliği Kurumudur.

Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin hukuka uygun olmayan eylem ve işlemleri karşısında vatandaşın haklarını gözetmektedir. Kurum idarenin eylem ve işlemlerinin yalnızca hukuka uygunluğunu değil aynı zamanda hakkaniyet ölçütlerine uygunluğunu da denetlemektedir. Kurumun temel amacı yönetim ve vatandaş arasındaki anlaşmazlıklara çözüm bulmak ve vatandaşın haklarını muhafaza etmek olmakla beraber, idarenin eylem ve işlemlerinin iyileştirilmesini sağlamayı da amaçlamaktadır.

Yerel yönetimlere verilmesi gereken önemin artması, yeni görev ve sorumlulukların yüklenmesi, nüfus artışı, nüfus artışına bağlı olarak yeni hizmet birimlerine ihtiyaç duyulması, daha çok vatandaşa hizmet vermek durumunda olan yönetimlerin birtakım aksaklıklar yaşaması gibi etmenler yerel yönetimlerde denetimin artırılmasını gerekli kılmaktadır. Böyle bir durumda Türkiye’de uygulanmakta olan

parlamentar ombudsman; Kamu Denetçiliği Kurumu devreye girmektedir. 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması ile bu kuruma yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri üzerinde de denetim yapma yetkisi verilmiştir.

Ancak ulusal ombudsmanın zaten ulusal konularla alakalı birçok denetim alanının bulunması ve bu sorumluluklara bir de yerel yönetimlerde yaşanan problemlerin denetlenme yetkisinin verilmesi hem Kamu Denetçiliği Kurumunun iş yükünü arttırmakta hem de iş yükü artan kurumun kendisinden beklenen performansı gösterememesine sebep olmaktadır.

Yerel yönetimlerde yaşanan problemlerin çözümünün ağırlıklı merkezi yönetimin işlemlerini denetleyen ulusal ombudsmanın olması birçok sıkıntıyı da beraberinde getirmektedir. İdare ile yaşadığı problemler neticesinde başvurduğu kurumların yetersiz kalması vatandaşın bu denetim yollarına karşı güvensizlik hissetmesine, dolayısı ile devlete olan güveninin de sarsılması söz konusu olacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerde yaşanan problemlerle ilgili olarak ulusal ombudsman yerine yerel denetim metodlarından birine başvurmak isteyen vatandaş her zaman istediği neticeyi elde edememektedir. İdarenin kötü işlemleri neticesinde hakkının ihlal edildiğini düşünen ve yargı denetimine başvuran bir vatandaş, yargı sürecinin karmaşıklığı, ücretli oluşu, hantal bir yapıya sahip oluşu, yerindelik denetimi değil yalnızca hukuka uygunluk denetimi gerçekleştiriyor oluşu sebepleri ile istediği sonuca ulaşamamaktadır. Yerel yönetimlerin diğer denetim metodları da beklentiye gereken karşılığı verememektedir. Bununla beraber mevcutta bulunan denetim yollarının, ombudsmanlıkta olduğu gibi direkt idarenin işlemlerini iyileştirme ve vatandaşın hakkını koruma, kaybedilen hakkı tazmin etme gibi amaçları yoktur.

Yaşanan bu problemler akıllara ulusal ombudsman olan Kamu Denetçiliği Kurumuna yerel yönetim birimlerinin sorumluluğu alanında olan işlemlerin denetlenme yetkisinin verilmesi yerine, ombudsmanlık kurumunun Türkiye’ye uygulanması çalışmalarında ilk düşünülen sistem olan yerel yönetimler ombudsmanlığının Türkiye’ye uygulanması fikrini getirmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanının kurulması öncelikle ulusal ombudsmanın iş yükünü azaltacak dolayısı ile ulusal ombudsmanın görev ve yetki alanındaki meselelerle daha etkin ve verimli bir biçimde alakadar olmasına olanak sağlanmış olacaktır.

Türkiye’de ombudsmanlık sisteminin uygulanması hususunda yapılan ilk çalışmalarda ulusal bir ombudsman yerine yerel ombudsman kurulması ve Kamu Denetçiliği Kurumu raporlarına göre kuruma yerel yönetimlerde yaşanan aksaklıklar nedeni ile sık başvuru yapılıyor olması gibi faktörler akıllara Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanı uygulamasının nasıl bir etkisi olacağı sorusunu getirmektedir.

Türkiye’de ulusal ombudsmanın varlığının olumlu bir durum olduğu düşünülmeyle birlikte, günümüz şartlarında yerel yönetimlerin ihtiyaçları doğrultusunda Türkiye’ye uyarlanmış bir yerel yönetim ombudsmanının olmasının da faydalı olacağı düşünülmektedir. Türkiye’de uygulanacak bir yerel yönetim ombudsmanı, yetki ve faaliyet alanı genişleyen yerel yönetim birimlerinin daha iyi bir biçimde denetlenmesine ve yerel yönetim birimlerinin çok daha dikkatli, özenli, verimli, olabildiğince az hatalı bir şekilde çalışmasına olanak sağlayacaktır. Kurulacak olan yerel ombudsman hali hazırda bulunan yerel denetim metodlarının da yükünü hafifletecektir.

Türkiye’de uygulanmakta olan Kamu Denetçiliği Kurumunun istediği yerde büro açma yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkiden hareketle yerel yönetimlerin ombudsman denetimi için önce bölgesel bazda ombudsman ofisleri kurulabilir. Halihazırda ülkede bir yerel yönetim ombudsmanı olmadığı için hemen her ilde yerel ombudsman açma fikri istenilen sonuca ulaşılmasını engelleyebilir. İlk etapta kurulacak bölgesel ombudsmanlar sayesinde kurumun işleyişi, amaçları ve hedeflerini oturtuktan sonra tüm illerde yerel ombudsman kurmak atılan adımların daha sağlam olmasına katkı sağlayacaktır.

Önce bölgesel olarak kurulan ardından tüm illerde faaliyet göstermesi sağlanan bir ombudsmanın vatandaşın problemlerine çözüm bulabilmesi, idarenin eylem ve işlemlerinin iyileştirilmesi, idarenin kötü işlemleri neticesinde haksızlığa uğramış olan vatandaşın hakların korunması kısaca kurulacak olan yerel ombudsmanın işlevsel bir hal alması için vatandaş kurumla alakalı bilgilendirilmeli, kurum tarafından eğitimler düzenlenmelidir.

Bütün bu yazılanlarla birlikte, yerel yönetimler ombudsmanının mucizevi bir denetim metodu olduğu düşünülmemelidir. Kurulacak olan yerel yönetim ombudsmanlığı ile yerelde yaşanan problemler bir bıçak gibi anında kesilecek değildir. Yerel yönetim ombudsmanı da uygulanmakta olduğu kimi ülkelerde bazı eleştirilere maruz kalmış, hatta yerel yönetim ombudsmanını denetlemek üzere yeni denetim yolları

oluşturulmuştur. Halihazırda Türkiye’de faaliyet göstermekte olan Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarının bağlayıcı nitelikte değil, tavsiye niteliğinde olması da zaman zaman eleştirilere neden olmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık raporları incelendiğinde kurum tarafından verilen tavsiye kararlara uyum oranının yüksek olduğu görülmektedir. Bununla beraber cevapsız kalan ya da yerine getirilmeyen tavsiye kararları mevcuttur. Ancak yine de yerel yönetimlerle ilgili mevcutta bulunan problemler için en iyi ek denetim yönteminin yerel ombudsman olduğu düşünülmektedir. Gelişmiş ülkelerin bir kısmında uygulanmakta olan yerel ombudsman, Türkiye koşullarına ve yerel yönetimlerin ihtiyaçlarına göre şekillendirilmeli ve uygulanmalıdır. Türk yerel yönetim yapısına uygun bir şekilde oluşturulacak yerel ombudsmanın idarenin işleyişine, vatandaş ile idare ilişkilerine şüphesiz ki büyük katkısı olacaktır. Yukarıda bahsedildiği üzere oluşturulacak olan yerel ombudsman hakkında vatandaşın bilgilendirilmesi kurumun daha işlevsel bir hale gelmesi için önemlidir. Bununla birlikte kurumun kamu yöneticileri tarafından benimsenip vatandaşın yönlendirilmesi kurumun etkili olması için önemli faktörlerden biri olacaktır. Oluşturulacak yerel ombudsmanın tıpkı ulusal ombudsmanda olduğu gibi toplum tarafından takdir gören, güvenilen ve kararlarına saygı duyulan bir başdenetçi tarafından idare edilmesi de yine yerel yönetim ombudsmanından beklenen sonucun alınabilmesi için mühim faktörlerden biridir.

KAYNAKÇA

- Akçagündüz, E. (2020). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetim Yöntemlerinin Etkinliği ve Kamuoyu Denetimi Üzerine Nitel Bir İnceleme. Ekev Akademi Dergisi, 84(24).
- Akdemir, D. Ş. (2019). Uluslararası Alanda Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye. Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, 8(4), 3533-3552.
- Akman, Ç. (2017). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Uluslararası Kuruluşlara Üyelikleri Üzerine Bir Değerlendirme. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 22(2), 485-510.
- Akpınar, E. (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- Akman, E., & Çiftçi, A. (2018). İnsan Haklarını Koruma Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Rusya Federasyonu Örneği. Ombudsman Akademik, Kamu Hizmetlerinde İyi Yönetim İlkeleri 2018 Özel Sayı, s.183-212.
- Aldemir, C. (2020). Cezaevi Ombudsmanlığı Sistemi: Almanya, Kanada, İngiltere ve Galler Örnekleri. Ombudsmanlık - Dünyada Uygulanan Özel Amaçlı Ombudsmanlık Türleri ve Uygulamaları – (Ed: Oğuzhan Erdoğan), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 305-327.
- Aldemir, C., & Şen, E. (2018). Yerel Yönetimlerde Denetim ve İyi Yönetişim İlişkisi: Muğla Büyükşehir Belediyesi Örneği. Ombudsman Akademik, Özel Sayı (1).
- Alıcı, O. V. (2008). Belediyelerin Denetlenmesi Üzerine Bir Değerlendirme. Akademik İncelemeler Dergisi, 3(2), 223-233.
- Arap, K. Sultan. (2015). 40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı. Ege Akademik Bakış, 15(1), 65-80.
- Arklan, Ü. (2006). Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Dergi Park, 4(3), 82-100.
- Aslan, B. (2010). Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak İç Denetim. Sayıştay Dergisi, S.77, s.63-86.
- Atay, E., E. (2014). Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu. Ombudsman Akademik, S.1.
- Avşar, Z. (2012). Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi. Hayat Yayın Grubu, İstanbul.

- Balkan, A. (2009). İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Erzurum.
- Bengli, V. (2013). Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul.
- Bozkurt, P. (2016). Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. Denetim, S.12, s.56-62.
- Büyükavcı, M. (2008). Ombudsmanlık Kurumu, Ankara Barosu Dergisi, 66(4), 10-13.
- Coşkun, B., & Günaydın, H. (2015). Ombudsmanlığın Kökeni Meselesi Bağlamında Türk – İslam Devlet Geleneğinde Şikayet Hakkının Kurumsal Tekamülü. Ombudsman Akademik Dergisi, 2(3), 9-60.
- Çakmak, C. (2008). Kamu Denetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumunun Türkiye’de Yeri ve Önemi. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Çalışkan, A. Z. (2020). Ombudsmanlık ve Avrupa Birliği Ombudsmanı. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 28(3), 1263-1302.
- Çeliksoy, E. (2020). Yerel Yönetim Ombudsmanlığı. Ombudsmanlık-Dünyada Uygulanan Özel Amaçlı Ombudsmanlık Türleri ve Uygulamaları- (Ed: Oğuzhan Erdoğan), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 385-412.
- Çeliksoy, E., & Bayan, B. (2020). Genel ve Özel Amaçlı Ombudsmanlık Örnekleri: İngiltere ve Türkiye . Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi , 3 (1) , 92-103.
- Çiçek, Ş. E., Dikmen, S. & Arslan, P. (2015). Türkiye’de Belediyelerin Performansının Harcama Yapıları Açısından Analizi . Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 11 (24), 59-74.
- Çolakoğlu, Ş. (2018). Türkiye’de ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Ombudsmanlık: Karşılaştırmalı Bir Analiz. Ombudsman Akademik Dergisi, 10(5), 107-155.
- Demiral, B., & Demiral, N. (2010). Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği. II. Turgut Özal Uluslararası Siyaset ve Ekonomi Kongresi Bildiri Kitabı, s.915-943, Malatya.
- Demirkılınç, A. (2019). Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ve Etkinliği. Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Konya.

- Demirkol, S. (2011). Uluslararası Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Toplantısı. UCLG MEWA & Düzce Belediye Başkanlığı.
- Doğan, K. Caner. (2015). Ahilik Teşkilatı, Ombudsman ve Etik İlişkisi. Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, C.4, S. 7, (28-36).
- Doğan, M. (2004). Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi: Yerel Ombudsman. Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahallî İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul.
- Durukal, O. (2013). Yerel Yönetimlerin Proje Bazlı Uluslararası Fonlara Erişimi: Türkiye'deki Büyükşehir Belediyeleri Üzerine Bir İnceleme. Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Aydın.
- Efe, H. (2011). Avrupa Ombudsmanının Ab İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. Avrupa Çalışmaları Dergisi, 19(2), 1-30.
- Efe, H., & Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. Sayıştay Dergisi, (90), 49-72 .
- Eken, M. (1998). Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu. Türk İdare Dergisi, 419(70), 128-139.
- Eken, M., & Tuzcuoğlu, F. (2005). Kötü Yönetimi Tedavi Etmek. II.Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya.
- Elkatmış, M. (2013). T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu. https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2013_yili_yillik_rapor/kdk-2013-yillik-rapor.pdf, Erişim Tarihi:10.02.2022.
- Engin, S., & Önen, M. (2020). Cezaevi Ombudsmanlığı Sistemi: Almanya, Kanada, İngiltere ve Galler Örnekleri. Ombudsmanlık-Dünyada Uygulanan Özel Amaçlı Ombudsmanlık Türleri ve Uygulamaları- (Ed: Oğuzhan Erdoğan), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 95-118.
- Erçiçek, M. (2016). Türkiye'de Denetimin Gelişimi ve Yeni Gelişmeler Işığında Denetimin Dönen Varlıklara Etkisi ve Bir Uygulama. Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Aydın.
- Erdengi, T. B. (2009). Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye. Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Erhürman, T. (1998). Ombudsman. Amme İdaresi Dergisi, 31(3), 87-102.

- Erhürman, T. (2000). Türkiye İçin Nasıl Bir Ombudsman Formülü? Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 49(1-4), 155-180.
- Erkal, H. (2011). Yeni Bir Anayasal Kurumu: Ombudsman. İdarecinin Sesi Dergisi, S. 145, s. 57-61.
- Erkul, H., & Kara, H. (2014). Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. Yönetim Bilimleri Dergisi, 12(24), 205-237.
- Ertekin, Y. (1998). Çağdaş Yönetim ve Denetim. Türk İdare Dergisi, 421(70), 493-515.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. Amme İdaresi Dergisi, 26(4), 81-106.
- Eryılmaz, B. (2017). Kamu Yönetimi. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Esgün, İ. U. (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 45, s. 251-278.
- Fenoğlu, H. T. (2016). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Ombudsman Denetimi: İdarenin Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Denetlenmesi. Ombudsman Akademik Dergisi, 5(3), 13-36.
- Gökçe, A. F. (2013). Kamu Denetçiliği Sistemi Kapsamında Mahalli İdarelerde Ombudsman Denetimi. KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı 11.12 Mayıs, Hatay.
- Gökçe, A. F., ve Kulu, S. (2020). Askeri Ombudsmanlık. Ombudsmanlık-Dünyada Uygulanan Özel Amaçlı Ombudsmanlık Türleri ve Uygulamaları- (Ed: Oğuzhan Erdoğan), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 157-184.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2015). İdare Hukukuna Giriş. Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
- Günaydın, H., & Coşkun, B. (2018). İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti'ne İlticası (1709-1714) ve İltica Sürecinde Ülkesinde Ombudsman Görevlendirmesine İlişkin Bir Değerlendirme, Ombudsman Akademik Dergisi, 5(9), 16-17.
- Günel, N. (1995). 2000'li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış. Türk İdare Dergisi, 67(409), 23-24.
- Güngör, N. (2020). İnsan Hakları Ombudsmanlığı. Ombudsmanlık-Dünyada Uygulanan Özel Amaçlı Ombudsmanlık Türleri ve Uygulamaları- (Ed: Oğuzhan Erdoğan), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 367-384.

- Heper, M. (1985). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 6(1-3), 171-180.
- Isır, T. (2004). Mukayeseli Hukukta Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Işıkkay, M. (2004). Avrupa Birliği Hukuku'nda Ombudsman. Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı, İzmir.
- İnanç, H., & Ünal, F. (2006). İngiltere'de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 16, s. 125-140.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu (2017). Ankara Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2017_yili_yillik_rapor/2017-y%c4%b1ll%c4%b1k-rapor-SON-PDF.pdf, Erişim Tarihi: 10.02.2022
- Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu (2018). Ankara Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2018_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, Erişim Tarihi: 10.02.2022.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu (2019). Ankara Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, Erişim Tarihi: 10.02.2022.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu (2020). Ankara Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2020_yili_yillik_rapor/mobile/index.html, Erişim Tarihi: 10.02.2022.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu (2021). Ankara Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu, <https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/kdk-2021-faliyet/mobile/index.html> Erişim Tarihi: 10.02.2022.
- Kara, H., & Karakılçık, Y. (2016). 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(3), 727-738
- Karasoy, H. A. (2015). Ombudsman İn Turkey : It's Contributions and Criticism. *Europen Scientific Journal*, 11(22), s. 46-59.
- Karcı, Ş. Mert., (2018). Türkiye'de Mahalli İdareler Halk Denetçisi Düzenlemesi Üzerine Bir Değerlendirme. *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (2) , 184-198.
- Karcı, Ş., M. (2019). Kamu Yönetimi Temel Kanunundan Günümüze Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı Mevzuatının Gelişimi. *Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1 (1), 1-18.

- Kaya, E. (2018). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Denetim Vizyonu: Ombudsmanlık. *International Journal of Academic Value Studies*, 4(20).
- Kestane, Doğan. (2006). Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği). *Maliye Dergisi*, 151 (2), 128-142.
- Kocaoğlu, M., & Akman, Ç. (2015). Türkiye 'de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı Gerekli Midir ? Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri Kayfor 13 Bildiri Kitabı, 15-17 Ekim, s. 437-454, Konya.
- Koç, H. İbrahim. (2019). Türkiye ve ABD'de Baskı Grupları ve Kamuoyunun Denetimi. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Alanında Araştırma ve Değerlendirmeler*, C.1, s. 51-66.
- Köksal, E. (1974). Türkiye'de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünü Denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(1), 51-61.
- Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine. *Sayıştay Dergisi*, S. 63, s. 3-37.
- Kutlu, Ö., Örselli, E., & Kahraman, S. (2018). Türkiye'de Yerel Ombudsmanın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 4 (8), 15-38.
- Küçüközyiğit, H. G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 2(5), 90-111.
- LGO. (2021). Making A Complaint".<http://www.lgo.org.uk/making-a-complaint/>, Erişim Tarihi: 22.06.2021.
- Muradova, D. (2013). Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Ankara.
- MÜSİAD. (1994). 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler: Sorunlar-Çözümler. MÜSİAD Araştırma Raporları, 5.
- Nazlı, N. A. (2021). Kamu Yönetiminde Kamuoyu Denetiminin Araçları. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), 181-196.
- Okur, Y. (2010). Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme. *Maliye Dergisi*, S.158, s.570-586.
- Oytan, M. (1975). Ombudsman Eli ile İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme. *Danıştay Dergisi*, 18-19(5), 193-214.

- Ökten, S. (2015). 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Komisyon Raporlarında Yer Alan Eleştiriler Çerçevesinde Bir Değerlendirme. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 11(2), 6-151.
- Ömeroğlu, N. (2013). T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yıllık Raporu, https://www.ombudsman.gov.tr/document/raporlar/yillik_rapor/2013_yili_yilli_k_rapor/kdk-2013-yillik-rapor.pdf, Erişim Tarihi:10.02.2022.
- Önen, M., & Küçük, Ü. (2021). Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Sistemi: Türkiye'ye Uygulanabilirliği. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 8(19), 88-111.
- Öner, Ş. (1997). Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım. *Türk İdare Dergisi*, 415(69), 189-203.
- Özel, M. (1998), Yerel Yönetimlerimizin Temel Ayakbağı: İdari Vesayet Denetimi. *Öneri Dergisi*, 2(10), 81-90.
- Özkaral, M. (2020), Üniversite Ombudsmanlığı. *Ombudsmanlık-Dünyada Uygulanan Özel Amaçlı Ombudsmanlık Türleri ve Uygulamaları-* (Ed: Oğuzhan Erdoğan), Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 347-366.
- Safalı, A. (2021). Ombudsmanlık ve Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- Sanchez, J., (2011). Uluslararası Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Toplantısı. UCLG MEWA & Düzce Belediye Başkanlığı.
- Sağlam, A. (2012). İdarenin Yargı Dışı Denetim Yollarından Biri Olan Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği) Kurumu ve İdari Yargı ile İlişkisi. Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Saran, M. U. (1995). Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi. *Türk İdare Dergisi*, 409(67), 53-70.
- Sesli, M. (2021). Türkiye'de Ombudsman Kurumunun Bilinirlik ve Etkinlik Açısından Katılımcı Demokrasiye Katkısının Değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*, 8(15), 83-102.
- Sezen, S. (2001). Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. *Amme idaresi Dergisi*, 34(4), 71-96.
- Sürekli, N. C. (2016). Kamu Yönetiminin Denetlenmesinin Bir Aracı Olarak Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, Çin, Hindistan ve Türkiye'deki

- Uygulamaları. Doktora Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.
- Şahan, Y. (2019). Türk İdari Denetim Sisteminde Değişim. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Ankara.
- Şahin, M., Serkan, (2020), Kamu Denetçiliği (Ombudsman) ve Uygulama Örnekleri. ASTANA Yayınları, 2.Baskı, Ankara.
- Şahin, R. (2010). Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri. Türk İdare Dergisi, S.468, s.131-158.
- Şengül, R. (2005). Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi? II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu.
- Tayşi, İ. (1997). Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği. Sayıştay Dergisi, S.25, s..106-123.
- Tekeli, İ. (2003). Siyasal Toplum ile Sivil Toplum Arasında Yerini Belirlemede Olan Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler, 12(2), 5-15.
- Temizel, Z. (1997). Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı: Ombudsman. Kent Basımevi, İstanbul.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1991). Kamu Yönetimi Araştırması Raporu, Ankara: TODAİE Yayını.
- Tortop, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. Amme İdaresi Dergisi, 7(1), 27-50.
- Usta, H. (2014). Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu. Denetim Dergisi, S.14, s.59-64.
- Ünal, F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Ünal, F. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanlığı, Savaş Kitap ve Yayınevi, 2. Baskı, Ankara.
- Ünal, F. (2016). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yargısal Denetimi ve Adaletin Gerçekleşme Düzeyi. Sosyal Bilimler Dergisi ICEBSS Kasım Özel Sayısı, s. 114-124.

- Ünal, F., & Efe, F. (2018). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Denetiminde Etkinlik Sorunu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.58, s. 239-249.
- Ünal, Ö. (2014). Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği. Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Varcan, N., Taraktaş, A., & Hacıköylü, C. (2013). Yerel Yönetimler. Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir.
- Viktor J. Pickl, (1986). Ombudsman ve Yönetimde Reform, çev: Turgay Ergun, *Amme İdaresi Dergisi*, 19(4), 37-46.
- Yalçındağ, S. (1992). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(4), 3-11.
- Yıldırım, A. (2014). Yerel Yönetim Ombudsmanının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2 (2), 197-217.
- Yıldırım, A. (2016). Türkiye’de Yerel Yönetim Denetiminin Güçlendirilmesinde Ombudsmanlık Sisteminin Uygulanabilirliği. Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Yılmaz, B. (2017). Modern Bir Kamu Denetim Sistemi Olarak Ombudsmanlık Kavramı: Eleştiriler ve Beklentiler Üzerinden Türkiye Deneyimi. Yüksek Lisans Tezi, Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Niğde.
- Yılmaz, Ç. (2019). Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Gerekliliği Üzerine Bir Araştırma. Yüksek Lisans Tezi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Burdur.
- 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 74. Madde, Kabul Tarihi: 18/10/1982, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 9/11/1982, Sayı: 17863, Cilt: 22.
- 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 125. Madde, Kabul Tarihi: 18/10/1982, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 9/11/1982, Sayı: 17863, Cilt: 22.
- 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 127. Madde, Kabul Tarihi: 18/10/1982, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 9/11/1982, Sayı: 17863, Cilt: 22.
- 3686 Sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, Kabul Tarihi: 5/12/1990, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 8/12/1990, Sayı: 20719, Cilt: 45

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/05/2004, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 08/06/2004, Sayı: 25486, Cilt: 43

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 03/07/2005, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 13/07/2005, Sayı: 25874, Cilt: 44.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, Kabul Tarihi: 14/06/2012, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 29/6/2012, Sayı: 28338, Cilt: 52

6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 07/11/2013, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 28/11/2013, Sayı: 28835, Cilt: 54

5 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete Yayım Tarihi: 15/07/2018, Sayı: 30479

(<https://www.tbmm.gov.tr/Komisyon/Dilekce-giris>, Erişim Tarihi: 10.02.2022)

(<https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/39-tbmm-insan-haklarn-inceleme-komisyonu/>, Erişim Tarihi: 10.02.2022).

(mevzuat.gov, 2022); <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6502.pdf>, Erişim Tarihi: 10.02.2022)

(<https://www.etik.gov.tr/kurul-hakkında/>; Erişim Tarihi: 10.02.2022).

(<https://www.lgo.org.uk/how-to-complain>, LGO, 2021; Erişim Tarihi: 22.04.2022)

(<https://www.sindic.cat/en/page.asp?id=1>, Erişim Tarihi: 21.07.2022)

(<https://www.ombudsman.gov.tr/document/711kamu-denetcılığı-kurumu-kanununun-uygulanmasına-ılskın-usul-ve-esaslar-hakkında-yonetmelik.pdf>; Erişim Tarihi: 30.08.2021)

(<https://www.lgo.org.uk/decisions/environment-and-regulation/noise>; Erişim Tarihi: 22.07.2022).

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Farklı isimlendirilmiş ulusal ombudsmanlar:	24
Tablo 2. Ükelere göre ombudsman kurumunun kuruluş yılları:.....	26
Tablo 3. Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen tavsiye, ret, kısmi tavsiye kısmi ret kararları:	44
Tablo 4. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru sayıları ve başvuruların neticelendirilmesi:.....	47
Tablo 5. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların başvuru usulü:.....	47
Tablo 6. Kamu Denetçiliği Kurumuna yerel yönetimlerle ilgili yapılan şikayet başvuruları:	74
Tablo 7. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuruların bölgesel dağılımı;	80

ÖZGEÇMİŞ

Şeyma DAĞCI, ilk ve orta öğrenimini Kocaeli’de tamamlamıştır. 2019 yılında Karabük Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden mezun olmuştur. Aynı yıl içerisinde Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü’nde Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda yüksek lisans eğitimine başlamıştır.