

TÜRKİYE'DE
İDARİ DENETİM VE
KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

HAZAL DURAN

SETA | ANALİZ

MART 2021 · SAYI 344



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

HAZAL DURAN



COPYRIGHT © 2021

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama vd.) yollarla basımı, yayımı, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları

ISBN: 978-625-7712-19-4

Uygulama: Said Demirtaş

Baskı: Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Cd. No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE

Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43

34050 Eyüpsultan İstanbul TÜRKİYE

Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 410

Washington D.C., 20036 USA

Tel: 202 223 98 85 | Faks: 202 223 60 99

www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Berlin

Kronenstraße 1, 10117 Berlin GERMANY

berlin@setav.org

SETA | Brüksel

Avenue des Arts 27, 1000 Brussels BELGIUM

Tel: +322 652 0486

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
OMBUDSMANLIK MEKANİZMASI VE TEMEL DİNAMİKLERİ	9
TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FAALİYET ALANLARI	10
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN PERFORMANS ANALİZİ	14
SONUÇ	18

YAZAR HAKKINDA

HAZAL DURAN

TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Uluslararası İlişkiler ile Türk Dili ve Edebiyatı (çift ana dal) bölümlerinden 2012’de mezun oldu. İstanbul Şehir Üniversitesi Modern Türkiye Çalışmaları Programı’nda yüksek lisans öğrenimini tamamladı. Doktora eğitimine Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü’nde devam etmektedir. Duran’ın çalışma alanları arasında Kürt meselesi, azınlıklar ve insan hakları bulunmaktadır. SETA Ankara Siyaset Araştırmaları Direktörlüğü’nde araştırmacı olarak görev yapmaktadır.

ÖZET

Bu analizde Kamu Denetçiliği Kurumunun performansı kapsamlı bir şekilde değerlendirilmekte ve kurumun mevcut idari yapıda sahip olduğu avantaj ve dezavantajlara odaklanılmaktadır.

Vatandaşların idare ile yaşadığı sorunların yargı organlarına gerek kalmadan etkili ve hızlı bir şekilde çözülmesi, iyi yönetim ilkelerine uygun bir şekilde daha şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir idari anlayışın yaygınlaşması amacıyla ombudsman mekanizması dünya genelinde yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Türkiye'de de 1970'lerden itibaren bir ombudsman mekanizması kurulması tartışılrsa da bazı başarısız girişimlerin ardından 2012'de Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) kurulmuştur. Kurum 2013'te faaliyete geçmesinin ardından vatandaşlar tarafından yapılan yaklaşık 170 bin başvuruyu çözüme kavuşturmuştur.

Bu analiz KDK'nın 2013'ten itibaren yürüttüğü faaliyetlere odaklanarak kurumun performansını kapsamlı bir şekilde değerlendirmekte ve bu değerlendirme ışığında kurumun mevcut idari yapıda sahip olduğu avantaj ve dezavantajlara odaklanmaktadır. Bu bağlamda birinci bölümde ombudsmanlık kurumunun işlevinin daha iyi anlaşılması amacıyla ombudsmanlık mekanizması ve temel dinamikleri kısaca ele alınmaktadır. İkinci bölümde KDK'nın faaliyet alanları ve başvuru değerlendirme süreçleri detaylı olarak incelenmektedir. Analizin üçüncü bölümünde ise kurumun yıllar içerisindeki performansı ve sahip olduğu avantaj ve dezavantajlar mevcut veriler üzerinden değerlendirilmektedir. Analizin sonucunda ise kurumun idari yapıdaki ağırlığının artması için atılması gereken bazı adımlara değinilmektedir.

GİRİŞ

Kamu denetçisi, ara bulucu, kamu hakemi, medeni hakların savunucusu ve parlamento komiseri gibi isimlerle de adlandırılan ombudsman; idarenin denetlenmesi, daha şeffaf ve hesap verebilir bir idare anlayışının yaygınlaşması açısından dünya genelinde yaygın olarak kullanılan bir mekanizmadır. İlk örneği 1809'da İsveç'te görülen kurum 1950'lerle birlikte dünya genelinde hızla yayılmaya başlamıştır.

Türkiye'de bir ombudsmanlık kurumuna yönelik ihtiyaç 1970'lerden itibaren kamuoyunda sıkça gündeme gelmiştir. Ombudsmanlık kurumu Türkiye'de idarenin denetlenmesi,¹ şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artırılması,² demokratik kültürün yaygınlaştırılması³ ve Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin hızlanması⁴ temelli tartışmalar da 1970'lerden itibaren mevcut sorunların çözümü için öneri olarak sunulmuştur. Söz konusu

1 Serije Sezen, "Ombudsman: Türkiye için Nasıl Bir Çözüm? Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 34, Sayı: 4, (2001).

2 Zakir Aşar, *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye için Bir Model Önerisi*, (Hak-İş Konfederasyonu Yayınları, Ankara: 1988).

3 Ramazan Şahin, "Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurulmasının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 468, (2000), s. 131-158.

4 AB'ye üyelik sürecinde ombudsman temelli tartışmalar için bkz. Didem Buhari Gülmez, "Ombudsmanship and Turkey's Europeanization in 'World Society'", *Journal of Contemporary European Studies*, Cilt: 19, Sayı: 4, (2011), s. 475-487.

çalışmalarda dünya örnekleri detaylı bir şekilde incelenerek Türkiye'ye yönelik bir model önerisi oluşturulmaya çalışılmıştır.⁵

Kamuoyunda süren uzun tartışmaların sonucunda 15 Haziran 2006 tarihli 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) kabul edilmiş, fakat dönemin cumhurbaşkanı olan Ahmet Necdet Sezer tarafından yeniden görüşülmesi için TBMM'ye iade edilmiştir. TBMM tarafından herhangi bir değişiklik yapılmadan kabul edilen kanunu cumhurbaşkanı imzalamış ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak 28 Eylül 2006'da *Resmi Gazete*'de yayımlanmıştır. Fakat söz konusu kanun cumhurbaşkanının ve muhalefet partisinin başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Bu başarısız girişimin ardından 26 Eylül 2010 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte tüm vatandaşlara kamu denetçisine başvurma hakkı tanınmıştır. Bu bağlamda 29 Haziran 2012'de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu *Resmi Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından kurum 2012 sonunda resmi olarak kurulmuş, 29 Mart 2013 itibarıyla da başvuru almaya başlamıştır.

KDK, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 74. maddesi uyarınca idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri incelemekle yükümlüdür. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'na dayalı olarak "kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikayet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bu-

5 Türkiye özelinde model önerileri için bkz. Tufan Erhürman, "Türkiye için Nasıl Bir Ombudsman Formülü?". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 49, Sayı: 1-4, (2000), s. 155-180; Ömer Baylan, *Vatandaşın Devlet Yönetimi Karşısındaki Şikayetleri ve Türkiye için İşlev Ombudsman Formülü*, (Gaye Matbaası, Ankara: 1978).

lunmak” amacıyla kurulmuştur.⁶ Kurumun temel işlevleri ise “idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesi”, “iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesi”, “insan haklarının gelişmesi”, “hukukun üstünlüğünün sağlanması”, “hak arama kültürünün yaygınlaşması”, “şeffaf, hesap verebilir insan odaklı bir idarenin oluşması” olarak tanımlanmıştır.⁷ Bu işlevlerin yanı sıra kamusal alanda şeffaflık ve hesap verebilirliğin yaygınlaşması, kamu kurumları ile vatandaşların arasında diyalog ve iş birliği geliştirilmesi ve katılımcı demokrasinin yaygınlaştırılması da kurumun amaçları arasındadır. Kurum bu amaçlar doğrultusunda idare ile uyumsuzluk yaşayan vatandaşların başvurularını incelemekte ve dostane çözüm ve tavsiye karar başta olmak üzere uyguladığı çeşitli yöntemlerle söz konusu uyumsuzlukların çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır.

Kamu başdenetçisi ve denetçileri ilgili kanunda belirtilen kriterlere uygun olarak TBMM Genel Kurulunda yapılan seçimlerle dört yıllığına görev yapmak üzere seçilmektedir. Her ne kadar kurum TBMM'ye bağlı olarak kurulmuş ve kamu başdenetçisi ile denetçileri TBMM tarafından seçiliyor olsa da kurum bağımsız ve tarafsızdır. Bu durum 6328 sayılı Kanun'un 12. maddesinin 1. fıkrasındaki “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz” ifadesiyle güvence altına alınmıştır.

Bu analizde KDK'nın performansı kapsamlı bir şekilde değerlendirilmekte ve kurumun mevcut idari yapıda sahip olduğu avantaj ve dezavantajlara odaklanılmaktadır. Bu doğrultuda analizin birinci bölümünde ombudsmanlık mekanizması ve temel dinamikleri incelenmektedir. Analizin ikinci bölümünde ise kurumun faaliyet alanları ve başvuru değerlendirme süreçleri de-

taylı olarak ele alınmaktadır. Üçüncü bölümünde kurumun performansı ve mevcut yapıdaki avantaj ve dezavantajları veriler üzerinden değerlendirilmektedir. Sonuç bölümünde ise kurumun idari yapıdaki ağırlığının artması için yapılması gereken bazı değişikliklere yer verilmektedir.

Ombudsman; idarenin denetlenmesi, daha şeffaf ve hesap verebilir bir idare anlayışının yaygınlaşması açısından dünya genelinde yaygın olarak kullanılan bir mekanizmadır.

OMBUDSMANLIK MEKANİZMASI VE TEMEL DİNAMİKLERİ

Ombudsman Uluslararası Barolar Birliği (IBA) tarafından başında yasama organı tarafından seçilen üst düzey, bağımsız ve yalnızca yasama organına karşı sorumluluğu olan bir yöneticinin bulunduğu; vatandaşların idari otoritelerle yaşadıkları sorunlara yönelik araştırma yapma, rapor yayımlama ve sorunun çözümüne yönelik öneride bulunma hakkına sahip olan ofis olarak tanımlanmaktadır.⁸ Vatandaşların idare ile yaşadığı sorunların çözülmesini, daha şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir idari anlayışın yaygınlaşmasını sağlayan ombudsmanın dünya genelinde yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde çok farklı örnekleri görülmektedir.

Kurumun 1950'lerle birlikte dünya genelinde yaygınlaşması, yalnızca gelişmiş ülkelerde idarenin denetlenmesi açısından değil idare ile vatandaş arasında yaşanan problemlerin daha

⁶ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 29/6/2012.

⁷ *Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu*, (KDK Yayınları, Ankara: 2020), s. 177.

⁸ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, (Springer, Leiden: 2004).

kolay çözülebilmesi için de kurumu işlevsel hale getirmiştir. 1990'lara gelindiğinde ise Sovyetler Birliği ve Yugoslavya'nın dağılmasıyla kurulan ülkelerde insan hakları ve demokrasinin yaygınlaştırılması amacıyla daha çok bu alanlarda faaliyet gösteren ombudsmanlık ofisleri kurulmuştur.⁹

TABLO 1. AVRUPA'DA OMBUDSMANLIK KURUMUNUN YAYILMASI*	
Dönem	Ülke
1880'ler	İsveç (1809)
1920'ler	Finlandiya (1920)
1950'ler	Danimarka (1955), Batı Almanya (1959)
1960'lar	Norveç (1963), Birleşik Krallık (1967)
1970'ler	Fransa (1973), Lihtenştayn (1976), Portekiz (1976), Avusturya (1977)
1980'ler	İspanya (1981), Hollanda (1982), İrlanda (1984), Polonya (1987), İzlanda (1988)
1990'lar	Avrupa Birliği (1993), Hırvatistan (1994), Belçika (1995), Yunanistan (1995), Macaristan (1995), Letonya (1995), Litvanya (1995), Malta (1995), Slovenya (1995), Bosna Hersek (1996), Andorra (1997), Makedonya (1997), Romanya (1997), Ukrayna (1997), Moldova (1998), Rusya (1998), Estonya (1999)
2000'ler	Arnavutluk (2000), Çek Cumhuriyeti (2000), Kosova (2000), Slovakya (2002), Lüksemburg (2004), Bulgaristan (2005), Sırbistan (2007), Türkiye (2013)

Kaynak: Georges Monogioudis, *Tracing Public Accountability in Serbia: The Ombudsman Institutions in Search of Allies*, (UCL, 2015)

* Tabloda yer verilmeyen bazı güncel örnekler yazar tarafından eklenmiştir.

Ombudsmanlık kurumunun yaygınlaşmasıyla birlikte kurumun idari yapıdaki işlevi de zaman içerisinde dönüşüme uğramıştır. İlk ombudsmanlık kurumları olan İsveç ve akabindeki Finlandiya örnekleri yasama kurumlarına bağlı olarak faaliyet gösterebilirler de yargısal bir yetkiye de sahiptir.¹⁰ Fakat 1950'lerle birlikte yaygınlaşan örnekler yasama ombudsmanı olarak

kurulmuş ve idari kurumlar üzerinde herhangi bir bağlayıcı yetkiye sahip olmamıştır. Zaman içerisinde yasama ombudsmanının yanı sıra yürütme ombudsmanı, insan hakları ombudsmanı gibi farklı ombudsmanlık kurumları kurulmuş; ombudsman mekanizması üniversiteler, şirketler ve özel kuruluşlar tarafından da tercih edilmeye başlanmıştır. Kurumların yaygınlaşması ve çeşitlenmesiyle ombudsmanlık zaman içerisinde daha hibrit bir işleve sahip olmuştur.¹¹

Ombudsmanlık kurumu ağırlıklı idari yapıdaki denetim işleviyle ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda tarafsız ve bağımsız olan bu kurum vatandaşlar ile idareler arasındaki sorunları hukuk ve hakkaniyete uygunluk açısından denetlemekte ve aykırı bir durum tespit ettiğinde idareye bunun giderilmesi yönünde tavsiyede bulunabilmektedir. Ombudsman kararlarının idareler nezdinde bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Fakat halkın temsilciliğini yürüten yasama organına bağlı olarak kurulması ombudsmana ahlaki bir otorite sağlamakta, yasama organları tarafından seçilen ombudsmanların toplum tarafından bilinirliği ve saygınlığı yüksek kişilerden oluşması da idareler nezdinden ombudsmanın otoritesini sağlamlaştırmaktadır.¹²

TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FAALİYET ALANLARI

Ombudsman kurumları yalnızca belli alanlar çerçevesinde faaliyet yürüttükleri gibi herhangi bir kapsam sınırlaması olmadan idareyle ilgili tüm uyuşmazlıklarda başvuru kabul edilmektedir. Türkiye'de kurulan ombudsmanlık kuru-

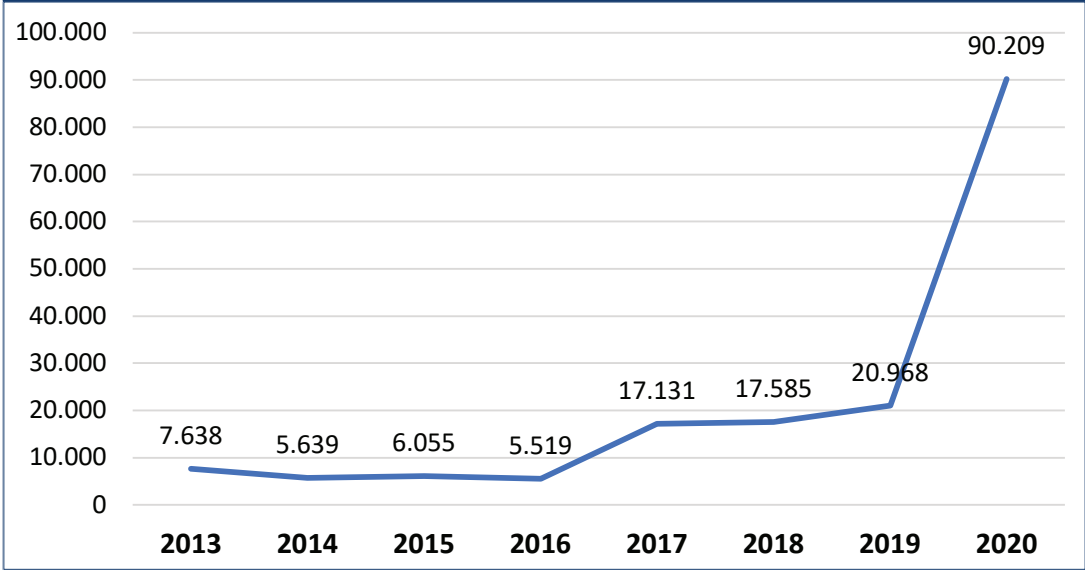
9 Marc Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, (Cambridge Üniversitesi Yayınları, Cambridge: 2003).

10 Daisy de Asper y Valdes, *Toward a National Ombudsman for Brazil*, (University of Southern California, 1989).

11 Paul Magnette, "Between Parliamentary Control and the Rule of Law: The Political Role of the Ombudsman in the European Union", *Journal of European Public Policy*, Cilt: 10, Sayı: 5, (2003).

12 Mary P. Rowe, "The Ombudsman's Role in a Dispute Resolution System", *Negotiation Journal*, Cilt: 7, Sayı: 4, (1991).

GRAFİK 1. KDK'YA BAŞVURU SAYILARI (2013-2020)*



* KDK'nın yıllık raporlarındaki verilere dayanarak hazırlanmıştır.

mu da çalışma alanı itibarıyla idareyle ilgili tüm şikayetleri inceleme yetkisine sahiptir. Bu kapsamda 2013'ten itibaren KDK'ya toplam 170 bin 744 başvuruda bulunulmuştur. Bu sayının neredeyse her yıl önemli oranda artış göstermesi kurumun kamusal alandaki etkinliğinin arttığını ortaya koymaktadır.

Kuruma yapılan başvuru sayılarının 2020'de belirgin bir artış göstermesinde koronavirüs (Covid-19) salgını çok etkili olmuştur. Bu kapsamda bu yıl içerisinde gerçekleştirilen 90 bin 209 başvurudan 70 bin 440'ı salgın esnasında vatandaşlara ve ticari işletmelere verilen kredi destekleriyle ilişkilidir.¹³

Her ne kadar başvuru yapılabilecek alanlara dair bir sınırlama olmasa da kuruma yapılan başvurularda belirli alanların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu hususta son yıllarda kamu personel rejimi; adalet, millî savunma ve güvenlik ile çalışma ve sosyal güvenlik konuları ön plana

çıkılmaktadır. Bu üç alanda yapılan başvurular detaylı olarak incelendiğinde idareler ile vatandaşlar arasında özlük hakları ve mali konularda yaşanan uyuşmazlıkların ana başvuru sebebi olduğu anlaşılmaktadır. Bunun ötesinde ulaştırmadan çevre ve şehirciliğe, çocuk ve engelli haklarından sağlık ve kadın haklarına uzanan bir yelpazede başvurular alınmaktadır. Kurum yerel yönetimlerle ilgili şikayetleri de değerlendirme ve çözüme kavuşturma yetkisine sahiptir. Koronavirüs salgınıyla birlikte kuruma kredi destekleriyle ilgili 70 binin üzerinde başvuru yapılması 2020 özelinde ekonomi, maliye ve vergi alanında yapılan başvuruları da ön plana çıkarmıştır.

Kurumun faaliyet alanı geniş olmasına rağmen son yıllarda kadın, çocuk ve engelli hakları konusunda toplumsal bilincin artırılmasının kurumun öncelikleri arasına girdiği görülmektedir. 2017-2021 Stratejik Planı'nda bu konulara özel bir yer ayrılmaktadır. Toplum içerisinde dezavantajlı konumda bulunan kadınlar, çocuklar ve engellilerin kuruma eri-

¹³ Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 Yıllık Raporu, (KDK Yayınları, Ankara: 2021), s. 60.

TABLO 2. KDK'YA BAŞVURU ALANLARI VE SAYILARI (2020)*

Başvuru Alanı	Başvuru Sayısı
Ekonomi, maliye ve vergi	72.418
Kamu personel rejimi	3.703
Adalet, milli savunma ve güvenlik	3.032
Eğitim öğretim, gençlik ve spor	1.813
Kamu personel rejimi (İş akdine ilişkin alt konular)	1.548
Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler	1.418
Çalışma ve sosyal güvenlik	1.325
Sosyal hizmetler	997
Sağlık	701
Ulaştırma, basın ve iletişim	498
Ekonomi, maliye ve vergi	1.568
Diğer konu ve alanlar	400
Mülkiyet hakkı	378
Orman, su, çevre ve şehircilik	352
Çocuk hakları	351
Engelli hakları	275
Nüfus, vatandaşlık, mülteci ve sığınmacı hakları	193
İnsan hakları	139
Gıda, tarım ve hayvancılık	79
Ailenin korunması	70
Bilim, sanat, kültür ve turizm	63
Kadın hakları	6
TOPLAM	90.209

* KDK'nın yıllık raporlarındaki verilere dayanarak hazırlanmıştır.

şimlerinin artırılması ve sorunlarının daha hızlı çözülebilmesi amacıyla bu grupların her birine yönelik bir web sayfası hazırlanmıştır.¹⁴ Bu sayfalar aracılığıyla yalnızca erişimin artırılması ve sorunların çözülmesi değil bu dezavantajlı gruplarda hak arama kültürünün yaygınlaştırılması da amaçlanmaktadır.

Bunun haricinde kurumda görev alan kadınların sayısını artırmak da kurumun amaçları arasındadır. Türkiye'deki pek çok kamu kurumunun aksine kurumda görev alan kadınların

oranı yüzde 44'tür¹⁵ ve kurumda kadınların yönetici düzeyde erkeklerle benzer oranda yer almasına özel bir önem verildiği görülmektedir. Kurumda görev alan beş kamu denetçisinden ikisi kadındır.¹⁶

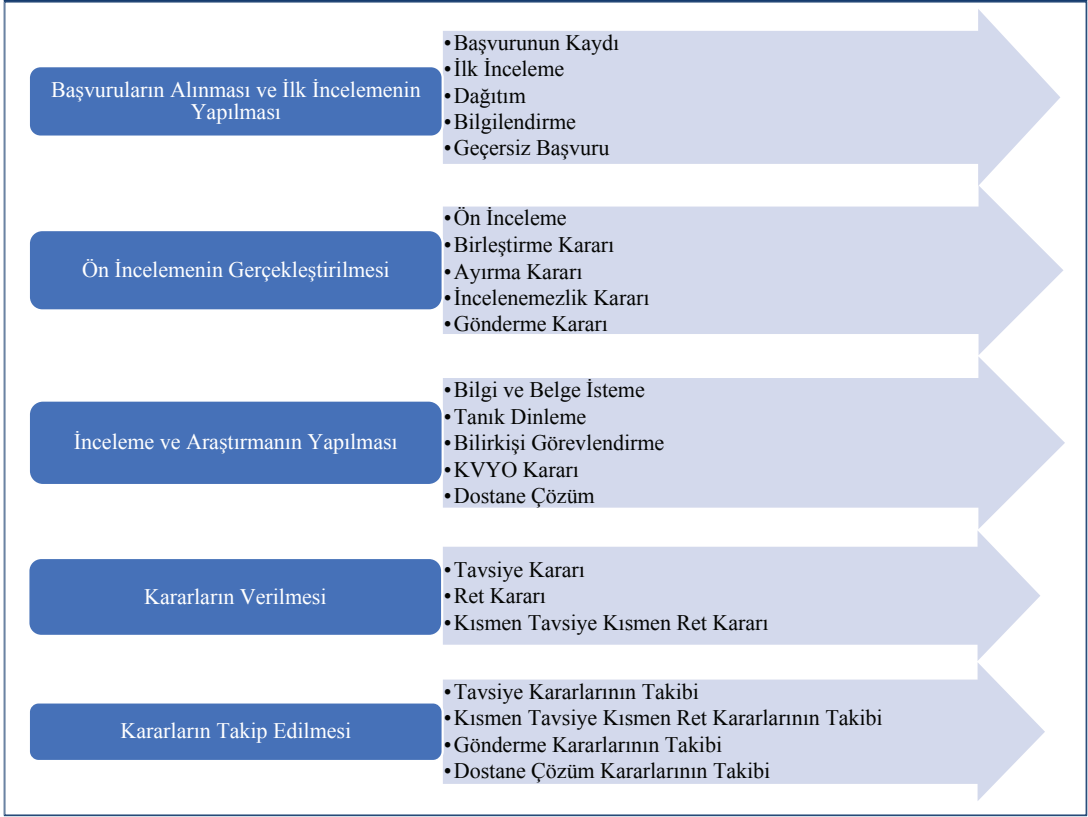
Kuruma başvuru sürecinde ağırlıklı olarak e-mail ya da web sayfasından başvuru gibi on-

14 KDK Çocuk için bkz. <https://kdkcocuk.gov.tr>; KDK Kadın için bkz. <https://kadin.ombudsman.gov.tr>; <https://www.ombudsman.gov.tr/engelli-anasayfa/index.html?theme=twentyfifteen>

15 Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu.

16 Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) 2019'da yayımladığı "Üst Düzey Karar Almada Kadın Katılımı" başlıklı rapor Türkiye'de kamu yöneticilerinin yalnızca yüzde 7,8'inin kadın olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla KDK, Türkiye'de kadın-erkek eşitliğinin hem genel çalışanlar hem de yöneticiler açısından sağlandığı ender kurumlardandır. İlgili rapor için bkz. *Üst Düzey Karar Almada Kadın Katılımı*, (TESEV Yayınları, İstanbul: 2019).

ŞEKİL 1. KDK'NIN BAŞVURU DEĞERLENDİRME SÜRECİ



Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu, s. 89.

line kanalların yanı sıra posta, mektup, dilekçe ve telefon gibi kanallar da kullanılabilir. Kuruma yapılan başvurular beş ana aşamadan geçmekte ve çözüme kavuşturulmaktadır. Başvurular öncelikle ilk incelemeden geçmekte ve başvurunun geçerli olup olmadığına bakılmaktadır. İlk incelemenin ardından ön inceleme gerçekleştirilmekte, bu aşamada özellikle idari başvuru yollarının tüketilip tüketilmediğine bakılmakta, idari başvuru yolları tüketilmemişse başvurunun ilgili idareye gönderilmesi sağlanmaktadır. Bu aşamanın akabinde inceleme ve araştırma aşaması başlamaktadır. Bu noktada gerekli incelemeler ve araştırmalar yapılırken kurumlardan her türlü bilgi ve belge talebi gerçekleştirilmekte, gerektiğinde bilirkişi

görevlendirilmesi ve tanık dinlemesi yapılmaktadır. Bunun akabinde başvuru ile ilgili karar aşamasına geçilmektedir.

KDK başvurularıyla ilgili farklı türlerde karar alınabilmektedir. İlk incelemenin ardından idari başvuru yolları tüketilmemişse gönderme kararı verilirken, başvuru gerekli şartları taşımadığı takdirde incelenemezlik kararı alınmaktadır. KDK 2017'den itibaren başvuruların daha hızlı çözüme kavuşturulması amacıyla dostane çözüm kararını yönetmeliğe dahil etmiştir.¹⁷ Hukuk alanında da olduğu gibi ombudsman kapsa-

¹⁷ Dostane çözüm yönteminin KDK'nın uyuşmazlık çözüm kapasitesine etkisine yönelik bir çalışma için bkz. Hazal Duran, "The Intermediary Function of Turkey's Legislative Ombudsman in Resolving Public Disputes", *Bilgi*, Cilt: 96, (2021), s. 33-59.

TABLO 3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN KARAR TÜRLERİ*

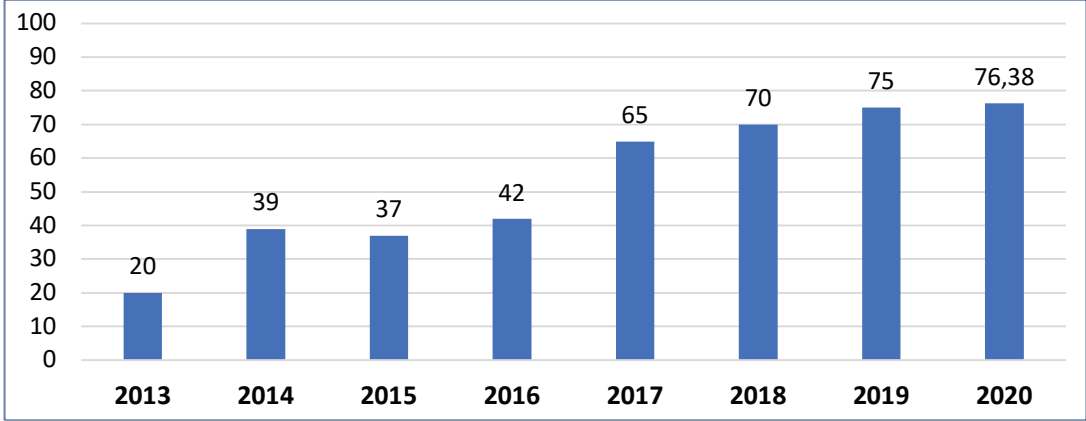
Kararın Adı	Kararın Kapsamı
İncelenemezlik Kararı	Başvurunun gerekli şartları taşımaması halinde başvurunun incelenemez olduğu başvuran tarafa iletilir.
Gönderme Kararı	İdari başvuru yolları tüketilmeden yapılan başvurularda başvuru ilgili idareye gönderilir.
Dostane Çözüm Kararı	Kurum başvuruya ilişkin inceleme ve araştırma süreci devam ederken tarafları dostane çözüme davet ederek sorunun taraflar arasında uzlaşılı yoluyla çözülmesini sağlar.
Tavsiye Karar Önerisi	İnceleme ve araştırma sürecinde tarafların haklılığının ve başvuruya konu olan işlem ve eylemde hukuka ve hakkaniyete aykırılığın tespit edilmesi halinde ilgili idareye hatalı davranışın kabulü, zararın tazmini, mevzuat değişikliği önerisi, hatalı işlemin geri alınması, kaldırılması veya düzeltilmesi yönünde bağlayıcı olmayan bir tavsiye verilir.
Karar Verilmesine Yer Olmadığına Dair Karar	Başvurunun inceleme ve araştırması devam ederken şikayet konusuyla ilgili yarıya başvurulması halinde inceleme ve araştırmanın sona erdirilmesi durumunda karar verilmesine yer olmadığına dair karar alınır.
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Karar Önerisi	Başvuruya konu olan işlem ve eylemde kısmi bir hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilmesi sebebiyle tespit edilen kısım ile ilgili tavsiye kararı verilirken edilmeyen kısım ile ilgili ret kararı verilir.
Ret Karar Önerisi	İnceleme ve araştırma sürecinde tarafların haklı olmaması ve başvuruya konu olan işlem ve eylemde hukuka ve hakkaniyete aykırılık tespit edilmemesi halinde başvuru reddedilir.

* İlgili tablo KDK'nın yıllık raporlarındaki tanımlamalardan oluşturulmuştur.

mında da dostane çözüm yöntemi başvurunun daha kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamaktadır. Bu karar kapsamında araştırma-inceleme aşaması devam ederken KDK başvuru ile ilgili idare arasında bir çeşit uzlaştırıcılık ya da ara buluculuk yaparak sorunların çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır. Özellikle kısa süreli uyuşmazlıkların çözümünde bu yöntem kullanılarak zamandan tasarruf edilmektedir. Bu yöntemin yanı sıra dostane çözüm yöntemi ile çözüme kavuşturulamayan başvurularda ilgili başvuruda hukuk ve hakkaniyete aykırılık tespit edilmesi halinde idarenin bu aykırılığı gidermesi için ilgili idareye tavsiyede bulunmaktadır. Başvuruya konu olan şikayetin yalnızca bir bölümü ile ilgili bir aykırılık tespit edildiği takdirde yalnızca o bölümle ilgili tavsiye kararı verilebilmektedir. Herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi halinde ise başvuru reddedilmektedir.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN PERFORMANS ANALİZİ

Türkiye'de KDK'nın kamusal alanda ve idareler nezdinde tanınırlığı her geçen gün artsa da bu konuda halen eksiklikler bulunmaktadır. Bunun en bilinen örneklerinden birisi kurumun verdiği tavsiye kararlara ilgili idarelerce uyulmasının her geçen yıl artmasına rağmen yüzde 80 düzeyinde olmasıdır. Bu doğrultuda kurum ilgili idarelerin karara uymasını artırmak için alternatif mekanizmalar geliştirmiştir. Kurumun hazırladığı yıllık raporlarda tavsiye karara uyan ve uymayan kurumlar ve gerekçeleri ayrıntılı olarak yer almaktadır. Yine TBMM'de düzenlenen yıllık toplantıya ilgili idareler de davet edilmekte ve kararlara uymayan idarelerin uymama gerekçeleri sözlü olarak da dinlenmektedir. Bu

GRAFİK 2. DİĞER İDARELERİN OMBUDSMANIN ALDIĞI TAVSİYE KARARLARINA UYMA ORANI (2013-2020, YÜZDE)*

* İlgili grafik KDK'nın yıllık raporlarındaki verilere dayanarak hazırlanmıştır.

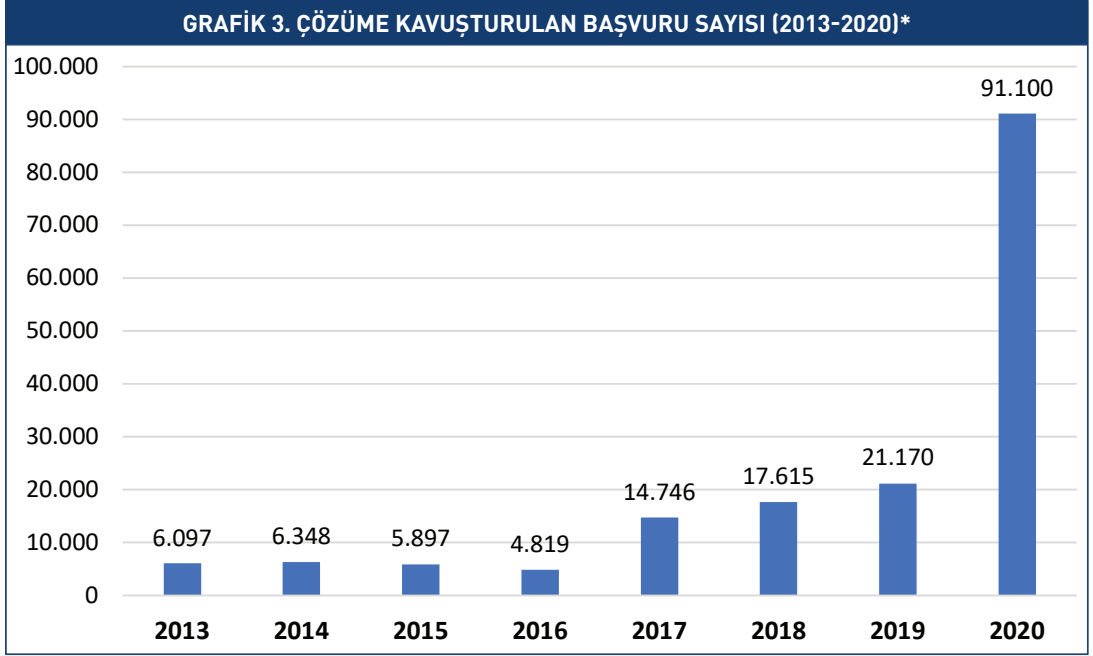
alternatif mekanizmaların devreye sokulmasının kurumun kararlarının uygulanmasında etkili olduğu düşünülmektedir.

Ombudsmanın başvuruları çözüme kavuşturma kapasitesi incelendiğinde 2015 ve 2016 haricinde her geçen yıl büyük bir artış yaşandığı görülmektedir. Koronavirüs salgınıyla birlikte kurumun iş yükü artsa da 2020 içerisinde gerçekleştirilen ve daha önceki yıllarda yapılan ve henüz çözüme kavuşturulmayan 90 binin üzerindeki başvurunun neredeyse tamamı çözüme kavuşturulmuştur. Kurumun başvuruları çözüme kavuşturma kapasitesi detaylı olarak incelendiğinde özellikle 2017 itibarıyla çözüme kavuşturulan başvuru sayısının önceki yıllara göre yaklaşık üç kat arttığı görülmektedir. Bu artışta iki husus etkili olabilir. Birincisi 2017 itibarıyla KDK yönetmeliğinde yapılan değişiklikle daha önce de kurum tarafından zaman zaman kullanılan dostane çözüm yönteminin yaygın bir şekilde kullanılmaya başlamasıdır. İkinci olarak 2016'da TBMM tarafından kamu başdenetçisi seçilen Şeref Malkoç'un kişisel kariyerinin kurumun kamuoyu nezdinde bilinirliğini ve idarelerle ilişkisini olumlu ölçüde etkilemesidir. Ombudsmanlık kurumlarının al-

dıkları kararlar bağlayıcı nitelikte olmadığı için kurumun sorun çözüm kapasitesini artırmak amacıyla ombudsmanlar genel olarak toplumda bilinirliği ve saygınlığı yüksek ve siyasi ve bürokratik çevrelerle bağlantılara sahip kişiler arasından seçilmektedir.¹⁸ Bu sayede ombudsmanların kişisel bağlantılarının kurumun kapasitesini artırması amaçlanmaktadır.

Dolayısıyla ombudsmanın kişisel bağlantıları ve toplumdaki saygınlığı idarelerle ilişkisini önemli ölçüde etkilemektedir. İdari yapıdaki tüm kurumlar ombudsmanın stratejik ortağı olarak görülmektedir. Ombudsman, parlamentolar ile ise diğer kurumlardan farklı olarak bir ortaklık ilişkisi kurmakta, fakat parlamentolar ombudsmanın aldığı kararlara müdahale edememekte ve ombudsmanlık kurumları üzerinde otorite kuramamaktadır. Bu durum, ombudsmanın bağımsız ve tarafsızlığının korunması için elzemdir. Türkiye özelinde de dünya örneklerinde olduğu gibi parlamento haricindeki idari kurumlar kurumun stratejik ortağı olarak görülmektedir.

¹⁸ Christian Olivier ve Anderson Gill, *Administrative Justice and the Control of Bureaucratic Decision-Making*, (University of Glasgow, 2016), s. 96.



* İlgili grafik KDK'nın yıllık raporlarındaki verilere dayanarak hazırlanmıştır.

Her ne kadar KDK'nın performansı düzenli bir artış gösterse de kurumun kendi değerlendirmesinde de ortaya koyduğu gibi gelecekteki performansını etkileyecek bazı avantajlı ve dezavantajlı hususlar bulunmaktadır. Genel olarak diğer idari kurumlara kıyasla daha dinamik ve esnek bir yapıya sahip ve erişilebilir bir kurum olması kurumun avantajları arasındadır. Kuruma başvurunun ücretsiz olması, TBMM'den kaynaklı bir "ahlaki otorite"ye sahip olması, idarelerin kurumun bilgi ve belge taleplerini karşılama zorunlu olması kurumun belli başlı avantajlarıdır. Kurumun yalnızca hukuki açıdan değil hakkaniyet açısından da denetim yapabilmesi de kurumun etkinliğini artıran unsurlardandır.

Fakat kurum açısından bazı dezavantajlı hususlar da bulunmaktadır. KDK özellikle vatandaşlar nezdinde bilinirliği nispeten düşük bir kurumdur. Kurum bu konuda çeşitli faaliyetler yürütmektedir. Lise öğrencilerine yönelik çeşitli eğitim programları; üniversitelerde ise ombuds-

manlık toplulukları ve konferanslar aracılığıyla bilinirlik artırılmaya çalışılmaktadır.¹⁹ Ayrıca farklı illerde vatandaşlar, basın-medya temsilcileri ve STK'larla bir araya gelinmekte ve Anadolu'da kurumun bilinirliği artırılmaya çalışılmaktadır. İllerde düzenlenen "Ombudsmanlık Halkla Buluşuyor" toplantılarında vatandaşların sorunları da dinlenmekte ve sorunların ivedilikle çözülmesi de sağlanmaktadır.²⁰ Bu toplantılarda hem sorun yaşayan vatandaşların hem de muhatap idarelerin bir araya getirilmesi kamusal uzlaşma kültürüne katkı sunmaktadır. Yine kurum kararlarının ulusal çapta basın ve medya kanallarında yer alması bu bilinirliği artıran bir unsurdur.

Yine de kurumun özellikle idareler nezdinde etkinliğinin artırılmasının önünde birkaç engel daha bulunmaktadır. Ombudsman kurumunda görev yapan "uzman" ve "uzman yardımcısı" unvanını taşıyan personellerin unvanlarının yap-

¹⁹ Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu.

²⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu.

TABLO 4. KDK'NİN DİĞER PAYDAŞLARLA İLİŞKİSİ

Paydaş Adı	Temel Ortak	Stratejik Ortak	İç Paydaş	Tedarikçi	Yararlanıcı
Cumhurbaşkanlığı		X			
Türkiye Büyük Millet Meclisi	X	X		0	
Gerçek ve Tüzel Kişiler					X
Yargı Kuruluşları		X		0	
Adalet Bakanlığı		X		0	
Diğer Tüm Bakanlıklar		X		0	
Tüm Düzenleyici, Denetleyici Üst Kurullar		X		0	
Valilikler ve Kaymakamlıklar		X		0	
Mahalli İdareler		X		0	
Bağlı/İlgili/İlişkili Tüm Kurum ve Kuruluşlar		X		0	
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları		X		0	
Kamu Hizmeti Yürüten Özel Hukuk Tüzel Kişileri		X		0	
Yükseköğrenim Kurumları		X		0	
Uluslararası Örgütler/Kuruluşlar		X		0	
Sivil Toplum Kuruluşları		X		0	
Yabancı Ülke Ombudsmanlıkları		0			
Medya, Basın/Yayın Kuruluşları		X			
Kurum Personeli			X		

Kaynak: "Kamu Denetçiliği Kurumu 2017-2021 Stratejik Planı".

tıkları işin içeriği ile uyuşmaması bir sorun olabilmektedir.²¹ Kamu adına inceleme ve araştırma yürütme yetkisine sahip personellerin diğer kamu kurumlarındaki yöneticiler tarafından yeterli düzeyde muhatap alınmaması kurumun işlevini azaltabilmektedir. Yine ombudsmanlık kurumunun kamusal alandaki işlevinin Türkiye'de diğer

kurum ve kuruluşlarca yeterli düzeyde anlaşılabilmesi bir dezavantajdır. İdareleri yalnızca hukuki açıdan değil hakkaniyet açısından denetleme yetkisine sahip olan, yetkilileri TBMM tarafından seçilerek işbaşına gelen kurumun sahip olduğu ahlaki otoritenin diğer kurumlar tarafından anlaşılması ve kurumun bürokrasideki ağırlığının bu doğrultuda artması bir zorunluluktur.

Her ne kadar kurum Türkiye'deki idarelerden her türlü bilgi ve belge talep etme hakkına

21 "Kamu Denetçiliği Kurumu 2017-2021 Stratejik Planı", T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), s. 36, <https://ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/kdk-2017-2021-stratejik-plan.pdf>, (Erişim tarihi: 15 Ocak 2021).

TABLO 5. KDK’NİN AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

Avantajlar	Dezavantajlar
<ul style="list-style-type: none"> • Yatay örgütlenmiş organizasyon yapısı • Kamu kurumlarını iyi tanıyan genç ve dinamik personele sahip olması • Başvuru seçeneklerinin çeşitli ve ücretsiz olması • Anayasal bir dayanağının bulunması ve TBMM’ye bağlı bir kurum olması • Yürütme erkinden bağımsız bir kurum olması • Yasama erkinin gücünden yararlanabilmesi • Başvurunun dava açma süresini durdurması • Her türlü bilgi ve belge talebinin idarelerce karşılanması zorunluluğu olması • İdare ve şikayetçi arasında uzlaştırıcı rolünün olması • Hukuka uygunluk yanında hakkaniyete uygunluk yönüyle de inceleme yapması • İdarelerin eylem ve işlemleri yanında tutum ve davranışlarını da inceleyebilmesi • İnsan hakları ve iyi yönetim açısından inceleme ve araştırma yapabilmesi • Çocuklardan doğrudan başvuru alabilmesi 	<ul style="list-style-type: none"> • Tanınırlığının yeterli düzeyde olmaması • Paydaşlarla iletişim eksikliği • İş/görev tanımlarının net olmaması • Kurum kararlarının niteliğinin paydaşlar tarafından yeterince bilinmemesi • Kurum isminin ve uzman unvanının yapılan işin mahiyetini karşılamaması • Re’sen inceleme ve araştırma yetkisinin olmaması • Teşkilat yapısının yeterli olmayışı

Kaynak: “Kamu Denetçiliği Kurumu 2017-2021 Stratejik Planı”, s. 36.

sahip olsa da re’sen inceleme başlatma yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla hak ve hukuk ihlallerini yalnızca kuruma başvuru yapıldığı takdirde inceleyebilmektedir. Fakat ombudsmanların herhangi bir başvuruya gerek kalmadan inceleme başlatabilmesi bu tarz kurumların etkinliğini arttırmaktadır.²² Türkiye’de bu konudaki sınırlama olması, kurumun sorunlu alanlarda özel raporlar hazırlaması ve bu raporlar aracılığıyla ilgili idareleri yönlendirmesiyle belli bir ölçüde aşılabilmektedir. Kurum çocuk hakları, mülteciler, adalet sisteminin sorunları, iş sağlığı ve güvenliği, koronavirüsle mücadele süreci gibi konularda özel raporlar hazırlamıştır. Ayrıca Azerbaycan-Ermenistan savaşı sırasındaki hak ihlalleri ile ilgili bir rapor hazırlayarak uluslararası alanda insan haklarına katkı sunmuştur.²³

22 Dean M. Gottehrer, “Fundamental Elements of an Effective Ombudsman Institution”, The International Ombudsman Institute, (2009), <http://www.theioi.org/publications/stockholm-2009-conference-papers>, (Erişim tarihi: 20 Ocak 2021).

23 “KDK Özel Raporları”, TBMM Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), <https://www.ombudsman.gov.tr/ozel-raporlar/index.html>, (Erişim tarihi: 20 Ocak 2021).

SONUÇ

Kamuoyunda uzun yıllar süren tartışmalardan sonra kurulan KDK, Türkiye’de vatandaşlar ile idareler arasındaki uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulmasında, daha şeffaf ve katılımcı bir yönetim anlayışının sergilenmesinde önemli katkılar sunmaktadır. Kurum dünya ülkelerindeki muadillerine kıyasla daha geç bir dönemde kurulmasına rağmen yüksek başvuru sayısı ve bu başvuruları yasal süreden daha kısa sürede sonuçlandırmasıyla ön plana çıkmaktadır. Kurumun faaliyet alanının genişliği ve yerel yönetimler ile ilgili başvuruları da çözüme kavuşturabilme yetkisi iş yükünü artıran unsurlar olmasına rağmen bu hususların dezavantaja dönüşmediği kurumun performansı değerlendirildiğinde görülmektedir. Bu zorluklara rağmen kurumun başarılı bir performans sergilemesinde dostane çözüm yöntemi gibi daha interaktif yöntemleri etkin bir şekilde kullanmasının rolü vardır.

Her ne kadar KDK mevcut şartlarda başarılı bir performans sergilese de kurumun gelecek projeksiyonu göz önüne alındığında idari yapıdaki ağırlığının artması için bazı adımların atılması gerekmektedir. Bunlardan birincisi dünyada pek çok ombudsmanlık kurumunun sahip olduğu re'sen inceleme yetkisinin kuruma tanınmasıdır. Pek çok ülkede ombudsman herhangi bir başvuruya gerek kalmadan hukuk ve hakkaniyet açısından bir ihlal tespit ettiğinde araştırma süreçlerini başlatabilmekte ve ilgili idareye ihlalin düzeltilmesini tavsiye edebilmektedir. Türkiye'de ombudsman –re'sen inceleme yetkisinin bulunmaması sebebiyle– yalnızca başvuru gerçekleştiği takdirde araştırma yürütebilmektedir. Bu yetkinin tanınması hem kurumun etkinliğinin artmasını hem de kamuoyunu ilgilendiren sorunların yargı süreçlerine kıyasla ombudsmanlık tarafından daha kısa sürede çözülmesini sağlayacaktır.

İkinci olarak kurumun hem diğer kurumlarla ilişkisini hem de kurum personelinin inceleme-araştırma süreçlerinde etkililiğini artırmak için kurumda çalışan uzman ve uzman yardım-

cısı düzeyindeki personelin unvanının yeniden düzenlenmesi elzemdir. Araştırma süreçlerinde görev alan personellerin uzman ve uzman yardımcısı unvanlarına sahip olması personellerin diğer kamu kurumlarıyla ilişkisinde özellikle orta ve üst düzey yöneticiler tarafından muhatap alınmasında sorun oluşturabilmektedir. Bu sebeple personel için yeni bir unvan türü geliştirilmesi bu sorunun çözümünde etkili olabilecektir.

Son olarak kurumun gerek diğer kamu kurumları gerekse vatandaşlar nezdinde bilinirliği düzenli olarak artış gösterse de istenilen seviyeye ulaşamamıştır. Kamu kurumları nezdinde bilinirliğinin istenilen seviyeye ulaşamaması başvuruların çözülmesini zorlaştırırken vatandaşlar nezdinde bu durum doğrudan yargı süreçlerine gidilmesine yol açmakta ve yargının yükünü artırmaktadır. Kurumun diğer kamu kurumlarıyla ikili ilişkilerini geliştirmeye yönelik yeni stratejiler oluşturması ve kamuoyundaki bilinirliğinin artırılması için basın ve medya araçlarının daha etkili kullanımı ile kurumun faaliyetlerine bu mecralarda daha sık yer verilmesi etkili olacaktır.

TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

HAZAL DURAN

SETA | ANALİZ

Vatandaşların idare ile yaşadığı sorunların yargı organlarına gerek kalmadan etkili ve hızlı bir şekilde çözülmesi, iyi yönetim ilkelelerine uygun bir şekilde daha şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir idari anlayışın yaygınlaşması amacıyla ombudsman mekanizması dünya genelinde yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Türkiye'de de 1970'lerden itibaren bir ombudsman mekanizması kurulması tartışılrsa da bazı başarısız girişimlerin ardından 2012'de Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) kurulmuştur. Kurum 2013'te faaliyete geçmesinin ardından vatandaşlar tarafından yapılan yaklaşık 170 bin başvuruyu çözüme kavuşturmuştur.

Bu analiz KDK'nın 2013'ten itibaren yürüttüğü faaliyetlere odaklanarak kurumun performansını kapsamlı bir şekilde değerlendirmekte ve bu değerlendirme ışığında kurumun mevcut idari yapıda sahip olduğu avantaj ve dezavantajlara odaklanmaktadır. Bu bağlamda birinci bölümde ombudsmanlık kurumunun işlevinin daha iyi anlaşılması amacıyla ombudsmanlık mekanizması ve temel dinamikleri kısaca ele alınmaktadır. İkinci bölümde KDK'nın faaliyet alanları ve başvuru değerlendirme süreçleri detaylı olarak incelenmektedir. Analizin üçüncü bölümünde kurumun yıllar içerisindeki performansı ve sahip olduğu avantaj ve dezavantajlar mevcut veriler üzerinden değerlendirilmektedir. Analizin sonucunda ise kurumun idari yapıdaki ağırlığının artması için atılması gereken bazı adımlara değinilmektedir.

www.setav.org

ANKARA • İSTANBUL • WASHINGTON D.C. • BERLİN • BRÜKSEL